

REFORMAS ESTATUTARIAS Y ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Dirección

Francisco Balaguer Callejón

Coordinación

Luis Ortega Álvarez

Gregorio Cámara Villar

José Antonio Montilla Martos

INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SEVILLA - 2010

Reformas estatutarias y organización institucional / director, Francisco Balaguer Callejón ; coordinadores, Luis Ortega Álvarez, Gregorio Cámara Villar, José Antonio Montilla Martos . - Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2010

763 p. ; 24 cm. - (Estudios)

ISBN 978-84-8333-469-0

1. Organización administrativa 2. Administración autonómica 3. Institución pública 4. Relación Estado-entidades territoriales I. Instituto Andaluz de Administración Pública II. Balaguer Callejón, Francisco, dir.

35.07 (460)

RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS. NO ESTÁ PERMITIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL EN NINGÚN TIPO DE SOPORTE SIN PERMISO PREVIO Y POR ESCRITO DEL PROPIETARIO DEL COPYRIGHT

TÍTULO: REFORMAS ESTATUTARIAS Y ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

DIRECCIÓN: Francisco Balaguer Callejón

COORDINACIÓN: Luis Ortega Álvarez

Gregorio Cámara Villar

José Antonio Montilla Martos

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Gestión de publicaciones en materias de Administraciones Públicas

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Diseño y producción: Iris Gráfico Servicio Editorial, S.L.

Impresión: Escandón Impresores

ISBN: 978-84-8333-469-0

Depósito Legal: SE-2840-2010

AVISO. - Los textos que se incluyen en esta compilación tienen una finalidad documental e instrumental, no haciéndose cargo el Instituto Andaluz de Administración Pública responsable de su contenido, debiendo acudir a los boletines y diarios oficiales para verificar su validez jurídica

tipo de normas
ordenamientos
minadas por su
rogación. Como
los ciudadanos
as autonómicas

§ 11. EL PARLAMENTO. FUNCIÓN PRESUPUESTARIA

Susana Ruiz Tarrias

Sumario

- 1. Introducción.**
- 2. La “competencia presupuestaria” del Parlamento en las primeras regulaciones estatutarias.**
- 3. La regulación del presupuesto en las Leyes de Hacienda y Finanzas de las Comunidades Autónomas.**
- 4. La “competencia presupuestaria” del Parlamento en los Estatutos de Autonomía reformados.**
- 5. Conclusiones.**

1. Introducción

Afirman L. Trotabas y J. M. Cotteret que la "palabra" y la "cosa" que denominamos Presupuesto, utilizadas en Francia por primera vez en el siglo XVIII, "proceden" de Inglaterra, donde, tomando del antiguo francés expresiones como "bouge", "bougette", "petit sac", etc., adquieren su "sentido financiero", al aludir a "la bolsa del Rey y el tesoro real que contiene"¹.

Pero si el término Presupuesto tiene un origen inglés, en la misma medida tienen también aquella "inspiración" las "instituciones políticas" francesas que surgen con posterioridad a la Revolución, afirma L. Trotabas, de modo que, en su opinión, Inglaterra es la "inspiradora", a la vez, de las "instituciones políticas" y de las "instituciones financieras" francesas a partir del siglo XVIII².

Unas y otras tienen, en su opinión, un "origen común y paralelo" que pone de manifiesto "el carácter político de las finanzas públicas".

Porque las "instituciones financieras" posteriores a la Revolución francesa tienen como fundamento el principio del "consentimiento del impuesto" por los representantes de los contribuyentes, de manera que el "peculiar" desarrollo que tiene en Inglaterra "la idea de autorización" hará que se formen "paralela y solidariamente" a las "instituciones políticas", al final de una larga "prueba de fuerza" entre el poder real y el Parlamento, que dará como resultado la aparición del "derecho presupuestario inglés", al consagrar "el poder de otorgar una autorización presupuestaria total" a favor del Parlamento. De este modo, el concepto de Presupuesto se encuentra indisolublemente unido a la autorización de los ingresos y de los gastos públicos, caracteres que no estaban presentes en las "instituciones financieras" del Antiguo Régimen³.

Por ello, aun cuando tradicionalmente el análisis del Presupuesto ha sido objeto de un escaso tratamiento por parte de los constitucionalistas⁴, no cabe duda de que el Presupuesto constituye un elemento más del entramado conceptual e institucional que M. García Pelayo definió como "la constitución inglesa del siglo XVIII"⁵.

Desde luego, a través del estudio del Presupuesto puede establecerse una sincronía entre el "concepto" que del mismo se recibe a partir de esa fecha en el continente europeo como propio del "gobierno constitucional", y el mismo concepto y desarrollo del "Estado constitucional", hasta el punto de que, como ha subrayado R. Goldscheid, "toda lucha en torno a la Constitución

¹ TROTABAS, L. y COTTERET, J. M.: "Finances Publiques", Quatrième Edition, Dalloz, París, 1970, p. 21.

² TROTABAS, L.: "Finances Publiques", Dalloz, París, 1964, pp. 21-22.

³ TROTABAS, L.: "Finances Publiques", op. cit., pp. 22-23.

⁴ MURILLO FERROL, F.: "La nueva economía política (notas deshilvanadas desde la perspectiva de la Ciencia política)", *Hacienda Pública Española*, nº 34, 1975, p. 173.

⁵ GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho Constitucional Comparado", Alianza Editorial, Madrid, 1984, p. 27.

del Estado comienza con la reivindicación del control democrático del Presupuesto”, llegando a situar al Presupuesto en el centro mismo de los análisis constitucionales al afirmar que constituye la “suprema garantía del constitucionalismo”⁶.

Porque del triunfo del Parlamento inglés, imponiendo sus “derechos en materia financiera” deriva, directamente, a juicio de L. Philip, el “régimen parlamentario inglés”⁷, de ahí que en aquellos momentos en los que el “gobierno constitucional” desarrollado en Inglaterra es tomado como referencia para otros países europeos, el concepto de Presupuesto que se expande con “la constitución inglesa del siglo XVIII”, es decir, “la autorización por ley de los ingresos y gastos públicos”, despliegue toda su capacidad para contribuir a la implantación del “régimen parlamentario”, a través de costumbres o reglas consuetudinarias en un primer momento y mediante la juridificación de sus principios en momentos históricos posteriores, como sucede con el proceso de “racionalización del parlamentarismo” propio del constitucionalismo del “periodo de entreguerras”⁸.

Es precisamente en el contexto de la genérica “racionalización del poder” que consagran los Textos Constitucionales de entreguerras, donde la regulación del Presupuesto alcanza un detalle y una perfección técnica desconocidos hasta entonces, y, en el marco del denominado “bifurcación del principio de legalidad financiera”, se reconoce unánimemente el “principio de legalidad presupuestaria” en el contexto de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, incorporando a las previsiones constitucionales aspectos como la competencia para elaborar y ejecutar –Gobierno– y para aprobar y controlar la ejecución –Parlamento– del Presupuesto.

De ahí que autores como A. Posada llegaran a identificar en relación con el análisis de la Constitución española de 1931 –como se sabe, el último Texto Constitucional aprobado durante el periodo de entreguerras–, la existencia de una “función económica de los Parlamentos” que comprendía tanto la aprobación de tributos como la del propio Presupuesto. Una “función económica” que, en su opinión, se diferenciaba respecto de la “función legislativa general” tanto por “razones técnicas” –derivadas de la exigencia de métodos especiales para la preparación y elaboración de las leyes financieras–, como por “razones políticas” –provenientes de las particulares relaciones que debe mantener el Parlamento con el Ejecutivo cuando se trata de impuestos o de la elaboración, aprobación y puesta en práctica de un Presupuesto–. Porque, desde su punto de vista, resultaba “evidente” que cuando las Asambleas legislativas establecen o aprueban un impuesto o un Presupuesto o lo ponen en vigor, “realizan un acto decisivo de

⁶ GOLDSHEID, R.: “Socialismo de Estado o capitalismo estatal: Una contribución sociológico-financiera a la solución del problema de la deuda pública”, *Hacienda Pública Española*, nº 34, 1975, p. 200.

⁷ PHILIP, L.: “Finances Publiques”, Tome I: “Les problèmes généraux des finances publiques et le budget”, Cujas, París, 1975, p. 59.

⁸ Sobre la incidencia del Presupuesto en la formación del parlamentarismo continental europeo vid. RUIZ TARRÍAS, S.: “Presupuesto y Parlamentarismo. La aportación del Presupuesto a la formación del parlamentarismo continental europeo”, Fundación El Monte, Sevilla, 2003.

legislación en función de la soberanía, acto al que, por razones políticas, se acostumbra a dar el carácter de constitucional”⁹.

Con posterioridad a la II Guerra Mundial, una vez más el Presupuesto ha resultado de especial trascendencia no sólo para el desarrollo de las prescripciones constitucionales que se consideran propias de un Estado que se define como “social”, sino, en general, para el despliegue de los programas económicos y sociales de los diferentes gobiernos, en el contexto de un constitucionalismo que aunque, en puridad, no pueda considerarse como “nuevo” respecto del constitucionalismo de entreguerras¹⁰, lo cierto es que se ha plasmado en Textos que no sólo han ampliado notablemente su “ámbito” –hasta incluir en su articulado contenidos de carácter económico y financiero y, en general, importantes aspectos de la “estructura social”–, sino que, además, poseen “un grado de normatividad muy superior” a los anteriores¹¹.

De manera que si unas Constituciones democráticas, fundamentadas en el principio de soberanía popular, “en la práctica” han consolidado “la supremacía del Gobierno”¹², la preponderancia del Ejecutivo sobre el Legislativo en materia presupuestaria ha llegado a constituirse en la “característica esencial” de las instituciones financieras modernas, en tanto que el Presupuesto se ha convertido en el “plan de acción del gobierno”¹³. No en vano G. Burdeau ha subrayado que la “selección y extensión de los gastos e inversiones públicas” constituyen un instrumento fundamental de actuación “no sólo sobre la economía, sino sobre el conjunto de las estructuras sociales del país”, hasta el punto de que, en su opinión, es posible considerar que el gobierno de las naciones se desarrolla “a través de la orientación de sus gastos”¹⁴.

En este contexto, la Ley de Presupuestos constituye el “vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno”, como ha venido manteniendo invariablemente nuestro Tribunal Constitucional desde su primer pronunciamiento en relación con los Presupuestos Generales del Estado en la Sentencia 27/1981, de 20 de julio¹⁵.

A partir de esta consideración, el Tribunal Constitucional afirma en la mencionada Sentencia que la intervención de las Cortes Generales en su “aprobación”, según lo establecido en el artículo 66.2 de la Constitución, constituye una “competencia específica desdoblada de la genérica po-

⁹ POSADA, A.: “La nouvelle Constitution espagnole. Le régime constitutionnel en Espagne”, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1932, p. 208.

¹⁰ OLLERO, C.: “Derecho Constitucional de la Postguerra (Apuntes para su estudio)”, Librería Bosch, Barcelona, 1949, p. 11-12.

¹¹ AJA, E.: “Estudio Preliminar”, en LASSALLE, F.: *¿Qué es una Constitución?*, Ariel, Barcelona, 1984, pp. 40-41.

¹² AJA, E.: “Estudio Preliminar”, op. cit., pp. 30-32.

¹³ LALUMIÈRE, P.: “Les finances publiques”, 8^a édition, Librairie Armand Colin, Paris, 1986, p. 35.

¹⁴ BURDEAU, G.: “Pouvoir politique et pouvoir financier (Essai de systématisation de leurs relations)”, en *Mélanges en l'honneur de Jean Dabin*, vol. I, Établissements Emile Bruylant, Bruxelles, 1963, pp. 55-56.

¹⁵ BOE núm. 193, de 13 de agosto. Recurso de inconstitucionalidad. Ponente: Sr. Fernández-Viagas.

testad legislativa del Estado" (Fundamento Jurídico 2º), a través de la cual, como ha precisado más recientemente en la Sentencia 3/2003, de 16 de enero¹⁶, las Cortes Generales "cumplen tres objetivos" especialmente relevantes:

- a) En primer lugar, aseguran "el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública" (artículos 9.1 y 66.2 CE).
- b) En segundo lugar, participan "de la actividad de dirección política", al aprobar o rechazar el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno y que los Presupuestos representan.
- c) En tercer y último lugar, controlan "que la asignación de los recursos públicos" se efectúe de una forma equitativa (como exige en artículo 31.2 CE), pues el Presupuesto es, a la vez, "requisito esencial y límite para el funcionamiento de la Administración" (Fundamento Jurídico 4º).

Esta "competencia específica", desdoblada de la genérica potestad legislativa del Estado, ha sido identificada de modo expreso por única vez en la Sentencia 65/1987, de 21 de mayo¹⁷, como una "función presupuestaria" de las Cortes Generales, cuya "especificidad", enunciada en el artículo 66.2 de la Constitución, se traduciría, en su opinión, no sólo en las disposiciones contenidas en los Reglamentos parlamentarios sino también "en las peculiaridades constitucionalmente previstas respecto de su ejercicio y que la diferencian de la competencia legislativa", como lo muestra "la reserva al Gobierno de la elaboración del Presupuesto (artículo 134.1) y las limitaciones procedimentales contempladas en los apartados 6º y 7º del mismo artículo" (Fundamento Jurídico 3º).

Sin embargo, la consideración explícita de una "función presupuestaria", que posibilitaría el entendimiento de dicha competencia como una función autónoma, desligada, por lo tanto, de la genérica potestad legislativa –a la que había venido siendo vinculada desde el primer pronunciamiento del Tribunal Constitucional en la Sentencia 27/1981, de 20 de julio–, no ha sido mantenida en posteriores pronunciamientos que, hasta el día de hoy, estiman que si bien constituye una función "peculiar", dotada de ciertas "especificidades" –en los términos expresados en la primera de las Sentencias relativas al Presupuesto–, se integra, en todo caso, en la "genérica potestad legislativa del Estado", entre otras razones por la imposibilidad de mantener en nuestro ordenamiento jurídico la dualidad entre ley en sentido formal y ley en sentido material¹⁸.

¹⁶ BOE núm. 49, de 19 de febrero de 2003. Recurso de inconstitucionalidad. Ponente: Sr. Gay Montalvo.

¹⁷ BOE núm. 137, de 9 de junio de 1987. Recurso de inconstitucionalidad. Ponente: Sr. López Guerra.

¹⁸ No obstante, ciertos autores, han venido aportando desde los primeros años de vigencia de nuestro Texto Constitucional, argumentos a favor de la consideración de la "función presupuestaria" como una función autónoma, desligada de la función legislativa. Para un análisis detallado de dichas opiniones vid., GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. M.: "Las competencias presupuestarias del Parlamento", Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.

Un conjunto de “especificidades” que, como ha reconocido de modo expreso en la Sentencia 223/2006, de 6 de julio¹⁹, son predicables “respecto de los presupuestos y de las relaciones entre Gobierno y Parlamento tanto en el ámbito nacional como en el autonómico” (Fundamento Jurídico 5º).

Desde luego, a partir de lo establecido en el artículo 152.1 de la Constitución, en su condición funcional de “Constitución de la Comunidad Autónoma”²⁰, los Estatutos de Autonomía han contemplado tradicionalmente entre las funciones de su Asamblea Legislativa la aprobación de su respectivo Presupuesto y, a través de la capacidad de autonormación que despliega en nuestro ordenamiento jurídico el concepto de autonomía, en todas las Comunidades Autónomas han sido aprobadas leyes reguladoras de la respectiva Hacienda o Finanzas, donde se detallan los aspectos relativos al Presupuesto.

Ante la reciente reforma de los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana e Illes Balears, el presente trabajo tiene como objeto analizar las posibles innovaciones que se hayan podido introducir en las nuevas regulaciones estatutarias en relación con el ejercicio de las “competencia presupuestaria” por sus respectivas Asambleas Legislativas respecto a las inicialmente previstas, detallando las “especificidades” presentes en el examen, enmienda y aprobación del Presupuesto por las mismas, máxime cuando su estudio permite obtener una imagen acabada del modelo de relaciones entre los Ejecutivos y los Legislativos autonómicos.

Una organización institucional que, a partir del contenido del mencionado precepto constitucional, suele entenderse que responde al modelo de sistema parlamentario de gobierno, al afirmar que el Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea, aún cuando esta afirmación pueda ser relativizada en la medida en que a lo largo del tiempo no ha resultado “invariable el grado de esencialidad” que se ha atribuido a la existencia de una relación fiduciaria “en la definición” del sistema de gobierno parlamentario²¹.

Un sistema parlamentario de gobierno que, tanto en el Texto Constitucional como en los Estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas, se fundamenta en un “equilibrio de poderes” que responde a los principios básicos del llamado “parlamentarismo racionalizado”, en el que, según ha precisado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 223/2006, de 6 de julio, “se ha pretendido reforzar la posición de los Ejecutivos y, singularmente de sus Presidentes en aras de dotar a todo el sistema de una mayor estabilidad y mejorar su funcionamiento” (Fundamento Jurídico 6º).

¹⁹ BOE núm. 147, de 4 de agosto. Pleno. Recursos de inconstitucionalidad acumulados. Ponente: Sr. Jiménez Sánchez.

²⁰ BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.): “Manual de Derecho Constitucional”, vol. I. Tecnos, Madrid, 2009, p. 442.

²¹ BONACHELA MESAS, M.: “El régimen parlamentario en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en VV.AA.: *El Estatuto de Andalucía*, vol. II: “El Parlamento”, Ariel, Barcelona, 1990, p. 113.

2. La “competencia presupuestaria” del Parlamento en las primeras regulaciones estatutarias.

El examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas por las respectivas Asambleas Legislativas constituía una competencia reconocida en todas las regulaciones estatutarias iniciales examinadas.

No obstante, puede subrayarse la particularidad de que ciertos Estatutos de Autonomía contuvieran la referencia a la aprobación del Presupuesto por el respectivo Parlamento en el mismo precepto en que se define la institución parlamentaria –siguiendo, en cierto modo, la redacción contenida en los apartados 1 y 2 del artículo 66.2 CE/78–, mientras otros se referían a ella en un precepto diferenciado específicamente, dedicado a enumerar las “atribuciones” o “funciones” del Parlamento, lo que, sin duda, deriva de los rasgos que se pretendían resaltar respecto de la naturaleza jurídico-política de la institución parlamentaria.

En efecto, mientras que la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña afirmaba en su artículo 30.1 que el Parlamento “*representa al pueblo de Cataluña y ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos, impulsa y controla la acción política y de gobierno y ejerce las restantes competencias que le sean atribuidas por la Constitución y, de acuerdo con ella y el Estatuto, por la Ley que apruebe el propio Parlamento*”²² –pronunciándose en términos similares la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón (artículo 12.1)²³ y la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (artículo 19.1)²⁴–, el artículo 25.1 de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Andalucía, afirmaba que el Parlamento de Andalucía “*representa al pueblo andaluz*”, enumerando en el posterior artículo 30.4 la “*aprobación de los Presupuestos*” entre las funciones asignadas al Parlamento de Andalucía²⁵, según un modelo de redacción similar al recogido por la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autono-

²² BOE núm. 306, de 22 de diciembre de 1979.

²³ En concreto, el tenor literal del artículo 12.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón era el siguiente: “*Las Cortes de Aragón representan al pueblo aragonés, ejercen la potestad legislativa propia de la Comunidad Autónoma, impulsan y controlan la acción de la Diputación General, aprueban los presupuestos regionales y ejercen las demás competencias que les confiere la Constitución, este Estatuto y demás normas del ordenamiento jurídico*” (BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982).

²⁴ Según afirmaba el artículo 19.1 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares: “*El Parlamento representa al pueblo de las Islas Baleares, ejerce la potestad legislativa, aprueba los Presupuestos de la Comunidad Autónoma, controla la acción de gobierno y ejerce todas aquellas competencias que le son atribuidas por el presente Estatuto, las Leyes del Estado y las del propio Parlamento*” (BOE núm. 51, de 1 de marzo de 1983).

²⁵ BOE núm. 9, de 11 de enero de 1982.

mía de la Comunidad Valenciana (artículos 10 y 11)²⁶, y por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla-León (artículos 9.1 y 13.3)²⁷.

En todo caso, los criterios relativos a la ordenación competencial, material y temporal del Presupuesto se contemplaban con carácter general en el Título dedicado a “Economía y Hacienda”, con las únicas excepciones del Estatuto de Autonomía de Cataluña –bajo la rúbrica “Finanzas y Economía”– y del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, cuya rúbrica era la de “Hacienda, patrimonio y economía”, aun cuando la concreción de dichos principios presentaba ciertas diferencias en las regulaciones contenidas en las primeras regulaciones estatutarias.

En este sentido, es posible distinguir aquellas redacciones minimalistas, cuyo contenido apenas alcanzaba a formular la ordenación competencial del Presupuesto, de aquellas otras regulaciones estatutarias que, junto a la ordenación competencial del Presupuesto, desarrollaban una distribución de funciones entre el respectivo Consejo de Gobierno y el Parlamento, aunque con diferente nivel de detalle, incluso recogiendo los principios de unidad y universalidad presupuestaria como criterios de ordenación material del mismo.

En el primer sentido, el caso paradigmático provenía de la regulación contenida en el artículo 65.a) del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares donde, sin hacer referencia a la competencia del Consejo de Gobierno para elaborar el Presupuesto, se limitaba a reconocer, como único contenido relativo al Presupuesto, que correspondía al Parlamento de las Islas Baleares: “a) el examen, aprobación y control del presupuesto de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio del control que corresponde al Tribunal de Cuentas, con arreglo al artículo 153 de la Constitución”.

En el segundo grupo se encontraba el Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuyo artículo 49 afirmaba que correspondía al Consejo Ejecutivo o Gobierno “la elaboración y aplicación del presupuesto de la Generalidad, y al Parlamento, su examen, enmienda, aprobación y control. El presupuesto será único e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la Generalidad y de los organismos, instituciones y empresas de ella dependientes”. Una regulación similar se contenía en el artículo 63 del Estatuto de Autonomía de Andalucía²⁸.

²⁶ En efecto, el artículo 10 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana establecía: “La potestad legislativa dentro la Comunidad corresponde a las Cortes Valencianas, que representan al pueblo. Las Cortes Valencianas son inviolables”. Por su parte, el artículo 11.a), enumeraba como “funciones” de las Cortes Valencianas “Aprobar los presupuestos de la Generalidad Valenciana y las emisiones de Deuda Pública” (BOE núm. 164, de 19 de julio de 1983).

²⁷ El tenor literal del artículo 9.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla-León era el siguiente: “Carácter. Las Cortes de Castilla y León representan al pueblo castellano-leonés y ejercen en su nombre, con arreglo a la Constitución y al presente Estatuto, los poderes y atribuciones que les corresponde”. En el artículo 13.3 se enunció como “atribución” de las Cortes “Aprobar los Presupuestos de la Comunidad y los de las propias Cortes, así como la rendición anual de cuentas de ambos” (BOE núm. 52, de 2 de marzo de 1983).

²⁸ En efecto, el tenor literal del artículo 63 del Estatuto de Autonomía de Andalucía era el siguiente: “1. Corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración y aplicación del presupuesto de la Comunidad Autónoma y al Parlamento su examen, enmienda, aprobación y control. 2. El presupuesto será único e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la Comunidad

1983, de 25 de

temporal del Pre-
mia y Hacienda”,
rica “Finanzas y
a la de “Hacien-
sentaba ciertas
tarias.

contenido apenas
otras regulacio-
sarrollaban una
nto, aunque con
idad presupes-

la en el artículo
a a la competen-
cer, como único
Balears: “a) el
erjuicio del con-
onstitución”.

uyo artículo 49
y aplicación del
ión y control. El
eralidad y de los
ilar se contenía

ad legislativa dentro
son inviolables”. Por
uestos de la Genera-

as Cortes de Castilla
el presente Estatuto,
las Cortes “Aprobar
ambos” (BOE núm.

“1. Corresponde al
amento su examen,
os de la Comunidad

Por último, algunas regulaciones estatutarias incluían tanto la ordenación competencial como material y temporal del Presupuesto, como era el caso de la redacción contenida en el artículo 55 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en el artículo 55 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Aragón y en el artículo 40 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla y León.

Pero entre ellas también cabe encontrar diferencias significativas referidas al grado de exhaustividad con que se recogían los criterios de ordenación competencial, material y temporal del Presupuesto.

Así, por lo que se refiere a la ordenación competencial del Presupuesto, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana afirmaba en su artículo 55.1 que correspondía “al Gobierno valenciano la elaboración del presupuesto de la Generalidad, el cual debe ser sometido a las Cortes Valencianas para su aprobación”, añadiendo a continuación –siguiendo el tenor literal del artículo 134.6 de la Constitución–, que “Toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, requerirá la conformidad del Gobierno valenciano para su tramitación”.

Por su parte, el artículo 55.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Aragón reconocía en su primer inciso que correspondía “a la Diputación General la elaboración y ejecución del presupuesto, y a las Cortes su examen, enmienda, aprobación y control”, afirmando en el último inciso de dicho apartado –en términos similares a la obligación que impone al Gobierno el apartado 3 del artículo 134 de la Constitución–, que “El proyecto de presupuesto deberá presentarse antes del último trimestre del ejercicio en curso”.

En términos similares se pronunciaba el artículo 40.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, al afirmar que correspondería “a la Junta la elaboración del presupuesto de Castilla y León y a las Cortes de Castilla y León su examen, enmienda, aprobación y control. La Junta presentará el proyecto de Presupuesto a las Cortes de Castilla y León antes del último trimestre del año (...)”, si bien, la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, concretó esta obligación estableciendo que la Junta tenía la obligación de presentar ante las Cortes el Proyecto de Ley de Presupuestos “antes del 15 de octubre de cada año”²⁹.

Por lo que se refiere a los criterios de ordenación material del Presupuesto, también cabe encontrar diferencias significativas entre las tres regulaciones estatutarias que se vienen mencionando.

Autónoma y de los organismos, instituciones y empresas de ella dependientes, habiendo de consignar expresamente los beneficios fiscales”.

²⁹ Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 4/1983, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOE núm. 8, de 9 de enero de 1999).

En efecto, la formulación contenida en el artículo 55.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón, al afirmar que el Presupuesto de la Comunidad Autónoma “será único” e “incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la misma y de todos sus organismos, instituciones y empresas”, resulta muy escueta, mientras el artículo 55.2 y 3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana recogían una formulación más amplia, al reconocer que el Presupuesto “será único y se elaborará con criterios homogéneos con los del Estado” (apartado 2), e “incluirá necesariamente la totalidad de los ingresos y gastos de los organismos y, en su caso, los beneficios fiscales que afecten a los tributos propios establecidos por las Cortes Valencianas” (apartado 3).

Desde esta perspectiva, la más completa de las primeras regulaciones estatutarias era la contenida en el artículo 40.1 y 3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, al plasmar el propio concepto de Presupuesto junto con los criterios de ordenación material del mismo, afirmando que “Los presupuestos de la Comunidad constituirán la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que como máximo pueden reconocer y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio” (...), e “incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos atribuidos a la Comunidad de Castilla y León” (apartado 1), reconociendo, además, que “Los Presupuestos de la Comunidad se presentarán equilibrados, y su elaboración y gestión se efectuará con criterios homogéneos a los del Estado, de forma que sea posible su consolidación” (apartado 3).

En última instancia, entre los criterios de ordenación temporal del Presupuesto resultaba común a las tres regulaciones estatutarias que se vienen examinando la afirmación del principio de anualidad presupuestaria, pues en todas ellas se reconocía que el Presupuesto “tendrá carácter anual” (artículo 40.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; artículo 55.2 in fine del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y artículo 55.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón).

No obstante, existían diferencias en relación con la plasmación en dichas regulaciones estatutarias de otros criterios de ordenación temporal del Presupuesto, como la prórroga presupuestaria, sobre la que nada afirmaba el artículo 55 del Estatuto de Autonomía de Aragón, mientras los Estatutos de Autonomía de Castilla y León y de la Comunidad Valenciana se pronunciaban en términos similares a los contenidos en el apartado 4 del artículo 134 de la Constitución.

Así, el artículo 55.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana afirmaba que si el Presupuesto “no estuviera aprobado el primer día del ejercicio, se entenderá prorrogado el del ejercicio anterior hasta la aprobación”. En términos similares se pronunciaba el artículo 40.2 in fine del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, al reconocer que “Si no fuera aprobado antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedarán automáticamente prorrogados los del año anterior hasta la aprobación del nuevo”.

3. La regulación del presupuesto en las Leyes de Hacienda y Finanzas de las Comunidades Autónomas³⁰.

La regulación de la "competencia presupuestaria" del respectivo Parlamento prevista en las primeras redacciones estatutarias fue objeto de desarrollo, entre los años 1982 y 1986, a través de leyes reguladoras de la Hacienda de la Comunidad Autónoma (Andalucía³¹, Aragón³², Castilla y León³³, Comunidad Valenciana³⁴) o de leyes de Finanzas de la Comunidad Autónoma (Cataluña³⁵ e Illes Balears³⁶). Sin embargo, la casi constante modificación de tales regulaciones legislativas había introducido en este ámbito una cierta inseguridad jurídica respecto a la vigencia de algunos de sus preceptos, de ahí que en ciertas Comunidades Autónomas se haya optado por la adopción, mediante Decreto legislativo, de Textos Refundidos, como es el caso de Aragón³⁷, Cataluña³⁸, Comunidad Valenciana³⁹ e Illes Balears⁴⁰. En última instancia, la Comunidad Autónoma de Castilla y León ha aprobado la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León⁴¹, que viene a derogar, casi en su totalidad, a la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León.

³⁰ En este apartado se toman en consideración las regulaciones acerca de los Presupuestos que aparecen en las Leyes de Hacienda o Finanzas en la fecha de su última modificación, independientemente de que se haya producido reforma estatutaria en la Comunidad Autónoma correspondiente.

³¹ Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA núm. 59, de 26 de julio de 1983).

³² Ley 4/1986, de 4 de junio, de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA núm. 56, de 9 de junio de 1986).

³³ Ley 7/1986, de 23 de diciembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León (BOCyL núm. 151, de 29 de diciembre; corrección de errores en BOCyL núm. 18, de 9 de febrero 1987).

³⁴ Ley 4/1984, de 13 de junio, de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana (DOCV núm. 171, de 19 de junio de 1984).

³⁵ Ley 10/1982, de 12 de julio, de Finanzas Públicas de Cataluña (DOGC núm. 242, de 21 de julio de 1982).

³⁶ Ley 1/1986, de 5 de febrero, de Regulación de las Finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (BOIB núm. 7, de 28 de febrero de 1986).

³⁷ Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA núm. 77, de 30 de junio).

³⁸ Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Finanzas Públicas de Cataluña (DOGC núm. 3791-a, de 31 de diciembre de 2002).

³⁹ Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana (DOGV núm. 1588, de 17 de julio. Corrección de errores en DOGV núm. 1639, de 10 de octubre).

⁴⁰ Decreto Legislativo 67/2005, de 24 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (BOIB núm. 98, de 28 de junio de 2005).

⁴¹ BOCyL núm. 88 (suplemento nº 1), de 9 de mayo de 2006.

En general, las regulaciones legales examinadas coinciden en reconocer el denominado “ciclo presupuestario”, es decir, las fases de elaboración, aprobación, ejecución y liquidación de la Ley de Presupuestos, habida cuenta de que ésta se configura como una ley de vigencia anual.

No obstante, en el Título o Capítulo dedicados al Presupuesto también suele ser común establecer disposiciones relativas a “los créditos y sus modificaciones”⁴², contemplándose específicamente por la legislación de desarrollo examinada la regulación del régimen de los créditos presupuestarios de los organismos autónomos y sociedades de titularidad de la Comunidad Autónoma⁴³.

Por lo que se refiere a la regulación material, la totalidad de las regulaciones legales examinadas contemplan los aspectos relativos al contenido del Presupuesto de la respectiva Comunidad Autónoma a través de previsiones muy similares⁴⁴.

De este modo, suele ser común el reconocimiento como contenido del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de:

- a) Los estados de gastos de la respectiva Comunidad Autónoma.
- b) Los estados de ingresos en los que figuren las estimaciones de los derechos económicos que se prevean reconocer y liquidar durante el ejercicio.
- c) Los recursos y dotaciones de los organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo.

⁴² Capítulo II del Título II de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Capítulo II del Título II del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón; Capítulo IV del Título IV de la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Castilla y León; Sección 2ª del Capítulo V del Texto Refundido de la Ley de Finanzas Públicas de Cataluña; Sección 2ª del Capítulo Único del Título II del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Valenciana, y Capítulo II del Título II del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de las Illes Balears.

⁴³ Así, el Capítulo IV del Título II de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía se refiere a las “Normas especiales para los organismos comerciales, industriales, financieros o análogos y para sus empresas”, y en términos similares se manifiesta la Sección 4ª del Capítulo Único del Título II del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Valenciana y el Capítulo IV del Título II del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, mientras que el Capítulo IV del Título II del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón se refiere a las “Normas específicas para las empresas y entidades de derecho público”, el Capítulo V del Título IV de la Ley de Hacienda y del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Castilla y León lleva la rúbrica “Régimen de las empresas públicas y las fundaciones públicas de la Comunidad”, y la Sección 4ª del Capítulo V del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de la Comunidad Autónoma de Cataluña, contempla “Normas complementarias referidas a las entidades reguladas por el Estatuto de la Empresa Pública Catalana”.

⁴⁴ Artículo 32 de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, artículo 34 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, artículo 89 de la Ley de Hacienda y del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, artículo 29 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de Cataluña, artículo 22 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Valenciana, y artículo 33 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de las Illes Balears.

d) Los recursos y dotaciones de las empresas de titularidad de la Comunidad Autónoma.

No obstante, a partir de esta regulación genérica, puede subrayarse la mención específica contenida en el apartado c) del artículo 32 de la Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía a “los estados de ingresos y gastos de sus instituciones”, como contenido diferenciado del previsto en la letra a) del mismo precepto, donde se recogen “Los estados de gastos de la Junta y de sus organismos autónomos de carácter administrativo (...)”. Una especificación que se encuentra aún más pormenorizada en el artículo 33.3 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de las Illes Balears, al afirmar que integran los Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, entre otros:

“a) Los presupuestos del Parlamento y de los órganos estatutarios regulados por el Estatuto de Autonomía, así como el presupuesto de la Administración de la Comunidad Autónoma y de sus entidades autónomas (...).

b) El presupuesto del Servicio de Salud de las Illes Balears (...).”

Del mismo modo, es posible encontrar referencias específicas al contenido del Presupuesto como la expresada en el artículo 22.d) del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Generalidad Valenciana –“La estimación del montante de los beneficios fiscales que afecten a los tributos de la Generalidad Valenciana”–, en términos similares a los previstos en el apartado c) del artículo 89 de la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. No obstante, el artículo 33.4 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de las Illes Balears prevé la posibilidad de que “(...) las normas de creación” de entidades autónomas, “puedan establecer que éstas dispongan de presupuesto propio, el cual no se integrará en el de la Administración de la Comunidad Autónoma”.

Asimismo, las regulaciones legales examinadas contienen previsiones específicas respecto de la estructura del Presupuesto de la respectiva Comunidad Autónoma, asignando a la Consejería o Departamento competente en materia de Presupuestos la decisión sobre los criterios de determinación de la misma que, en todos los casos, comprende, respecto de los gastos, las clasificaciones orgánica, funcional, desagregada en programas, económica y, cuando proceda, territorial⁴⁵.

Por lo que se refiere al procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, las diferentes normas legales examinadas contienen una regulación bastante homogénea.

⁴⁵ Artículo 33 Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, artículo 35 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, artículos 92 y 93 de la Ley de la Hacienda y del Sector público de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, artículo 30 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de Cataluña, artículo 23 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Valenciana, y artículo 34 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de las Illes Balears.

Las distintas Consejerías o Departamentos, órganos estatutarios e instituciones con dotaciones diferenciadas en el Presupuesto remitirán a la respectiva Consejería o Departamento de Hacienda, de Finanzas, de Economía y Finanzas o de Economía y Hacienda, los "estados de gastos debidamente documentados", así como el anteproyecto de ingresos y gastos de los organismos, instituciones y empresas⁴⁶. Debe subrayarse, a este respecto, que el artículo 36.1 del Texto Refundido de la Ley de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón dispone expresamente la remisión por parte de las Cortes de Aragón al Departamento competente en materia de Presupuestos, de sus "estados de ingresos y gastos" para su integración en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

Del mismo modo, corresponde a la Consejería o Departamento de Hacienda, de Finanzas, de Economía y Finanzas o de Economía y Hacienda, la elaboración del estado de ingresos del Presupuesto⁴⁷, y el sometimiento al acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del Anteproyecto de Ley de Presupuestos⁴⁸. No obstante, en relación a esta última competencia debe subrayarse el contenido de las regulaciones expresadas tanto en el artículo 36.5 del Texto Refundido de la Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón –donde se refiere a la "formulación" por el Departamento de Hacienda "del Proyecto de Ley de Presupuestos"–, como en el artículo 31.3 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de la Comunidad Autónoma de Cataluña –que afirma que el Departamento de Economía y Finanzas "formulará el Proyecto de Ley de presupuestos y lo someterá al acuerdo del Gobierno"–.

Asimismo, el artículo 102.1 de la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Castilla y León dispone que el procedimiento para la elaboración del Anteproyecto de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para cada ejercicio, "se establecerá por Orden del titular de la Consejería de Hacienda", mientras que el artículo 101 del citado texto legal, establece, con carácter general, que el Anteproyecto de Presupuestos "se adecuará a los escenarios presupuestarios plurianuales" y al "objetivo de estabilidad presupuestaria" previsto en la regulación básica estatal.

Por otro lado, la totalidad de las regulaciones legales examinadas prevén la incorporación de una "documentación anéx" o "complementaria", que deberá acompañar al Proyecto de Ley de

⁴⁶ Artículo 34, regla Primera de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, artículo 36.2 y 3 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, artículo 31.1 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas Públicas de la Comunidad Autónoma de Cataluña, artículo 24.1 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Valenciana, artículo 102 de la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y artículo 38.1, a) y b) del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

⁴⁷ Artículo 36.4 del Texto Refundido de la Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón y artículo 31.2 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

⁴⁸ Artículos 34 Regla Segunda y Cuarta de la Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, artículo 24.2 y 3 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Valenciana, artículos 104 y 105.2 de la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y artículos 38.1.c) y 38.2 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

Presupuestos⁴⁹, para su examen, enmienda y aprobación por el respectivo Parlamento, siendo destacado el hecho de que la reforma del artículo 34, regla quinta, de la Ley de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Andalucía, operada por la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2009⁵⁰, haya incluido entre la “documentación anexa” al Anteproyecto de Ley de Presupuestos “el Informe de Impacto de Género”, previsto por el artículo 8 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía⁵¹.

Por lo demás, la obligación que pesa sobre el Gobierno de la Comunidad Autónoma de presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos al Parlamento en un determinado plazo, aun cuando no se encuentra expresamente prevista en todas las regulaciones estatutarias, aparece concretada temporalmente en la totalidad de las normas de desarrollo examinadas, a excepción de la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cuyo artículo 106 se remite a lo dispuesto a tales efectos en el Estatuto de Autonomía que, como se mencionaba anteriormente, tras la reforma introducida por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, ha quedado establecida antes del 15 de octubre de cada año.

Por su parte, el contenido de aquellas regulaciones legales que contienen precisiones en relación al plazo de que dispone el Gobierno para presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos al Parlamento resultan bastante heterogéneas, si bien es cierto que los plazos fijados se mueven en una franja que alcanza entre los dos y tres meses antes de la expiración de la Ley de Presupuestos vigente, el 1 de enero⁵².

En fin, respecto de la ordenación temporal del Presupuesto, la totalidad de las regulaciones legales examinadas coinciden en reconocer el carácter anual de esta norma legal, disponiendo a tal efecto que, si llegado el primer día del ejercicio económico correspondiente, la Ley de

⁴⁹ Artículo 34, Regla Quinta, de la Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía; artículo 36.6 del Texto Refundido de la Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón; artículo 31.4 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas Públicas de la Comunidad Autónoma de Cataluña; artículo 24.4 del Texto Refundido de la Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Valenciana; artículo 106 de la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y artículo 39 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

⁵⁰ BOJA núm. 259, de 31 de diciembre de 2008.

⁵¹ BOJA núm. 247, de 18 de diciembre de 2007.

⁵² Así, el artículo 35 de la Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía se refiere a “dos meses antes de la expiración del Presupuesto corriente”; mientras el artículo 37 del Texto Refundido de la Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón lo hace al “último trimestre del ejercicio anterior”. Por su parte, el artículo 32 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de la Comunidad Autónoma de Cataluña afirma que habrá de ser presentado “antes del 10 de octubre de cada año”, el artículo 25 del Texto Refundido de la Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Valenciana, “antes del 1 de noviembre de cada año”, y el artículo 30 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de las Illes Balears, “antes del 30 de octubre de cada año”.

Presupuestos no hubiera sido aprobada, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de la nueva Ley de Presupuestos⁵³.

No obstante, debe subrayarse la particularidad contenida en el artículo 36.1 de la Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, donde se prevé la posibilidad de que, en su caso, el Presupuesto prorrogado contenga "*la estructura y las aplicaciones contables*" del proyecto remitido por el Gobierno, lo que implicaría la posible vigencia parcial del texto remitido por el Gobierno sin haber recibido la aprobación parlamentaria.

En última instancia, un aspecto singular referido a la ordenación temporal del Presupuesto en las leyes de desarrollo que venimos examinando proviene de la regulación contenida en los Capítulos I y II de la Ley de Hacienda y del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, relativos, respectivamente, a las "*Normas generales de programación y gestión presupuestarias del sector público*" y a "*Los escenarios en que han de enmarcarse los presupuestos generales de la Comunidad*", donde se contempla una ordenación exhaustiva acerca de la programación presupuestaria y de los escenarios presupuestarios plurianuales en los que deberá integrarse el Presupuesto anual de la Comunidad Autónoma.

4. La "competencia presupuestaria" del Parlamento en los Estatutos de Autonomía reformados.

Con posterioridad al 1 de enero de 2002, el conjunto de las regulaciones autonómicas han debido tomar en consideración, tanto a nivel estatutario como legal, las disposiciones relativas al Presupuesto contenidas en el artículo 21 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA), según la redacción dada a dicho precepto por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria⁵⁴, donde se recogen los principios básicos a los que debe responder la regulación del Presupuesto de las Comunidades Autónomas.

En dicho precepto se reconoce, en primer término, el "*carácter anual*" de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, especificando, además, que el "*período*" de los mismos coincidirá con el de los Presupuestos Generales del Estado, debiendo entenderse, a tales efectos, que a través del término "*período*" el legislador se refiere a la vigencia del Presupuesto y, en concreto, a nuestra tradición histórica en virtud de la cual el ejercicio presupuestario coincide con el "*año natural*", a diferencia de otros sistemas como el británico donde el año financiero comienza el 6 de abril.

⁵³ Artículo 38 del Texto Refundido de la Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, artículo 33 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas Públicas de Cataluña, artículo 26 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Valenciana, artículo 107 de la Ley de la Hacienda y del Sector Público de Castilla y León, y artículo 41 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas de las Illes Balears.

⁵⁴ BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2001.

prorrogados los presupuestos⁵³.

la Ley de la Habilitación de que, "contables" del texto remitido

Presupuesto en contenida en los Estatuto de Castilla y León y gestión presupuestaria presupuestos cerca de la prórroga de los que deberá

estatutos de

Autonómicas han competencias relativas de septiembre, redacción dada referendaria a la Ley atribuciones a los que

presupuestos de años coincidirá efectos, que a y, en concreto, coincide con el "año de comienzo el

Artículo 33 del Estatuto de Hacienda Pública de Castilla y León, y artículo 41 del

Asimismo, se establece la obligación de que los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, "incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos" atribuidos a las mismas, debiendo dar cumplimiento, además, al "principio de estabilidad presupuestaria" (apartado 1).

En relación con la prórroga, el apartado 2 del artículo 21 de la LOFCA dispone –en clara sintonía con el artículo 134.4 de la Constitución–, que "si los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores", si bien, en este caso, no se especifica, como sucede en el precepto constitucional mencionado, que la prórroga del Presupuesto del ejercicio anterior lo será hasta la aprobación de los nuevos.

En última instancia, el artículo 21 de la LOFCA prescribe que los Presupuestos de las Comunidades Autónomas deberán ser elaborados "con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado" (apartado 3).

Desde tales premisas, las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía de Andalucía⁵⁵, Aragón⁵⁶, Comunidad Valenciana⁵⁷, Castilla y León⁵⁸, Cataluña⁵⁹, y las Illes Balears⁶⁰, contemplan la regulación de los principios que inspiran el ejercicio de las competencias presupuestarias por el respectivo Parlamento o Cortes.

No obstante, puede subrayarse la particularidad de que tan sólo las regulaciones estatutarias de las Comunidades Autónomas de Aragón (artículo 33.1), Cataluña (artículo 55.2) e Illes Balears (artículo 40.1), contienen la referencia a la aprobación del Presupuesto por el respectivo Parlamento en el mismo precepto en que se define la institución parlamentaria, mientras los restantes Estatutos se refieren a ella en un precepto diferenciado específicamente, dedicado a enumerar las "atribuciones" o "funciones" del Parlamento.

⁵⁵ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2007).

⁵⁶ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE núm. 97, de 23 de abril de 2007).

⁵⁷ Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE núm. 86, de 11 de abril de 2006).

⁵⁸ Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOE núm. 288, de 1 de diciembre de 2007).

⁵⁹ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE núm. 172, de 20 de julio de 2006).

⁶⁰ Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2007).

En efecto, las regulaciones estatutarias de Andalucía, Castilla y León y de la Comunidad Valenciana se refieren con mayor o menor detalle a la aprobación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma en la regulación de las "funciones" o "atribuciones" asignadas al Parlamento. Así, el artículo 106.4º del Estatuto de Autonomía de Andalucía hace referencia entre las funciones del Parlamento al "examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos", mientras que el artículo 24.3 del Estatuto de Castilla y León se refiere a la "aprobación de los Presupuestos de la Comunidad y los de las propias Cortes, así como la rendición anual de cuentas de ambos", y, en última instancia, el artículo 22.a) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana prevé, entre las funciones de las Cortes Valencianas, la de "aprobar los presupuestos de la Generalitat y la emisiones de Deuda Pública".

Del mismo modo que en las primeras regulaciones estatutarias, los criterios relativos a la ordenación competencial, material y temporal del Presupuesto se contemplan con carácter general en el Título dedicado a "Economía y Hacienda" (Título VIII del Estatuto de Autonomía de Aragón; Título VI del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y Título IX del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana), "Economía, empleo y hacienda" (Título VI del Estatuto de Autonomía de Andalucía), "De la financiación de la Generalitat" (Título VI del Estatuto de Autonomía de Cataluña), o "Financiación y Hacienda" (Título VIII del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears).

Por lo que se refiere a la ordenación competencial, la mayor parte de las regulaciones estatutarias reformadas –siguiendo la lógica establecida en el artículo 134.1 de la Constitución–, coinciden en reconocer al Gobierno la competencia para la elaboración y ejecución del Presupuesto y al Parlamento o Cortes las de su examen, enmienda, aprobación y control⁶¹. Tan sólo el artículo 76.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana se limita a señalar que corresponde al Gobierno la elaboración del Presupuesto, "que debe ser sometido a Les Corts para su aprobación".

En cualquier caso, aunque con notables diferencias, las nuevas regulaciones estatutarias también contienen algunas precisiones acerca del procedimiento presupuestario.

Con carácter general, el artículo 135.3 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears se remite al Reglamento de la Cámara para determinar las especialidades de la tramitación parlamentaria

⁶¹ El artículo 190.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía afirma: "Corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración y ejecución del presupuesto de la Comunidad Autónoma y al Parlamento su examen, enmienda, aprobación y control". Por su parte, el artículo 111.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón establece: "Corresponde al Gobierno de Aragón la elaboración y ejecución del presupuesto y a las Cortes su examen, enmienda, aprobación y control". El artículo 89.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León dispone que "Corresponderá a la Junta de Castilla y León la elaboración de los Presupuestos de Castilla y León y a las Cortes de Castilla y León su examen, enmienda, aprobación y control". En sentido similar, el artículo 212 del Estatuto de Autonomía de Cataluña afirma: "Corresponde al Gobierno elaborar y ejecutar el presupuesto, y al Parlamento examinarlo, enmendarlo, aprobarlo y controlarlo". En fin, el artículo 135.2 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears establece: "Corresponde al Gobierno de las Illes Balears elaborar y ejecutar el presupuesto, y al Parlamento examinarlo, enmendarlo, aprobarlo y controlarlo, sin perjuicio del control que corresponda a la Sindicatura de Cuentas y al Tribunal de Cuentas".

del Proyecto de Ley de Presupuestos⁶². Por su parte, el artículo 190.1 *in fine* del Estatuto de Autonomía de Andalucía y el artículo 76.1 *in fine* del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana prevén –siguiendo la redacción contenida en el artículo 134.6 de la Constitución Española–, que las proposiciones o enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación, configurando lo que se conoce como “veto presupuestario”⁶³.

Por su parte, los Estatutos de Autonomía de Aragón (artículo 111.4) y de Castilla y León (artículo 89.2 *in fine*), precisan la obligación que recae sobre el Gobierno de la Comunidad Autónoma de presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos ante el Parlamento o Cortes en un determinado plazo, concretamente, “antes del último trimestre del ejercicio” en el caso de la regulación aragonesa, y “antes del 15 de octubre de cada año” en el caso de la regulación castellano-leonesa.

En todo caso, las regulaciones contenidas en los Reglamentos parlamentarios coinciden en considerar la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos como un “procedimiento legislativo especial” o entre las “especialidades en el procedimiento legislativo”⁶⁴.

De este modo, siguiendo los caracteres contenidos en la Sección Segunda del Capítulo III del Título V del Reglamento del Congreso de los Diputados, en todas las regulaciones reglamentarias se reconoce la “preferencia” en la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos respecto de cualquier otra iniciativa o actividad parlamentaria⁶⁵, así como la realización de un debate de totalidad donde quedarán fijadas las cuantías globales del Presupuesto⁶⁶.

⁶² Concretamente, el artículo 135.3 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears dispone que “La tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears se llevará a cabo con las especialidades previstas en el Reglamento del Parlamento de las Illes Balears”.

⁶³ Como afirman J. García Morillo y P. Pérez Tremps, a través del “veto presupuestario”, el Gobierno pretende “asegurarse” de que “podrá realizar su función de ejecutar el Presupuesto y de que no se verá perturbado en tal función por decisiones de las Cámaras que, al margen de lo dispuesto en el Presupuesto, pueden resultar nocivas para el recto cumplimiento de la política prevista” (GARCÍA MORILLO, J. y PÉREZ TREMP, P.: “Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: El problema del control del «veto presupuestario»”. *Anuario de Derecho Parlamentario de Castilla-La Mancha*, nº 2, 1998, p. 17).

⁶⁴ Título Quinto, Capítulo Tercero, Sección Segunda, del Reglamento del Parlamento de Andalucía (BOJA núm. 198, de 10 de octubre de 2005); Título VI, Capítulo III, Sección 1ª del Reglamento de las Cortes de Aragón (BOA núm. 79, de 9 de julio de 1997); Título V, Capítulo III, Sección II, del Reglamento de las Cortes de Castilla y León (BOCyL núm. 179/6, de 29 de julio de 2005); Título IV, Capítulo II, Sección III, del Reglamento del Parlamento de Cataluña (BOE núm. 38, de 14 de febrero de 2006); Título V, Capítulo III, Sección II, del Reglamento de las Cortes Valencianas (DOCV núm. 55425, de 10 de enero de 2007), y Título VI, Capítulo III, Sección 2ª del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares (BOIB núm. 67, de 23 de junio de 1986).

⁶⁵ Artículo 129.1 del Reglamento Parlamento de Andalucía, artículo 144.2 del Reglamento de las Cortes de Aragón, artículo 127.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, artículo 119.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, artículo 130.2 del Reglamento del Parlamento de las Cortes Valencianas, y artículo 133.2 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares.

⁶⁶ Artículo 130.6 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, artículo 147.2 del Reglamento de las Cortes de Aragón, artículo 128.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, artículo 120.2.e) del Reglamento del Parlamento de Cataluña, artículo 131.6 del Reglamento de las Cortes Valencianas, y artículo 134.2 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares.

Del mismo modo, los Reglamentos de las Cortes de Aragón (artículo 146), de las Cortes de Castilla y León (artículo 127.5), y de las Corts Valencianes (artículo 131.3), prevén de modo expreso la celebración de comparecencias de los miembros del Gobierno ante la Comisión competente para la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos, con el fin de informar de las magnitudes presupuestarias y, en concreto, de la distribución de las diferentes partidas de gastos que el Proyecto de Ley de Presupuestos contempla respecto de su respectiva Consejería o Departamento.

Por su parte, siguiendo la regulación contenida en el artículo 133.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados, los Reglamentos del Parlamento de Andalucía (artículo 131.2), de las Corts Valencianes [artículo 132.1.a)], de las Cortes de Castilla y León (artículo 127.3), del Parlamento de Cataluña (artículo 119.4), de las Cortes de Aragón (artículo 148.2.a)], y del Parlamento de las Illes Balears (artículo 134.1), prevén que las enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente serán admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma "Sección" o "en otro concepto del estado de gastos del mismo departamento del Gobierno y de los organismos, entidades y empresas dependientes", configurando así todos los Reglamentos examinados, la denominada "enmienda compensada o financiada" o de "técnica constructiva".

En sentido similar, los Reglamentos de las Cortes de Aragón [artículo 148.2.b)], de las Cortes de Castilla y León (artículo 127.4), y de las Corts Valencianes [artículo 132.1.b)], exigen la conformidad del Gobierno de la Comunidad Autónoma para la tramitación de aquellas enmiendas que supongan minoración de los ingresos previstos en el Proyecto de Ley de Presupuestos⁶⁷, recogiendo una regulación similar a la contenida en el artículo 133.4 del Reglamento del Congreso de los Diputados, mientras que los Reglamentos de los Parlamentos de Andalucía y de Cataluña carecen de una previsión expresa a tal efecto, y el Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares se refiere, con una redacción un tanto confusa, a aquellas enmiendas que supongan "una modificación sustantiva y alternativa de ingresos" (artículo 134.1), asimilando el régimen jurídico de su tramitación a las que propongan "aumento de créditos", es decir, exigiendo respecto de todas ellas el reajuste presupuestario correspondiente⁶⁸.

En todo caso, al igual que sucedía con las regulaciones estatutarias originales, las reformas de los Estatutos de Autonomía reconocen unánimemente los principios de unidad y de universalidad presupuestaria, exigidos por el artículo 21.1 de la LOFCA. De este modo, todos coinciden

⁶⁷ En efecto, el artículo 148.2.b) del Reglamento de las Cortes de Aragón afirma: "Las enmiendas que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad de la diputación General para su tramitación". Por su parte, el artículo 127.4 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León establece: "Las enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad de la Junta de Castilla y León para su tramitación". En fin, el artículo 132.1.b) del Reglamento de las Corts Valencianes dispone: "Las enmiendas que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad del Consell para su tramitación".

⁶⁸ El artículo 134.1 del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears establece: "Las enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma que supongan aumentos de créditos o modificación sustantiva y alternativa de ingresos sólo serán admitidos si además de cumplir los requisitos generales, proponen el reajuste correspondiente".

de las Cortes de
prevén de modo
ante la Comisión
fin de informar de
entes partidas de
spective Conseje-

mento del Congre-
1.2), de las Corts
3), del Parlamento
del Parlamento de
de Presupuestos
limitadas a trámite
antía en la misma
del Gobierno y de
los Reglamentos
ca constructiva".

b)], de las Cortes
b)], exigen la con-
quellas enmiendas
e Presupuestos⁶⁷,
glamento del Con-
de Andalucía y de
Parlamento de las
endas que supon-
asimilando el régi-
s decir, exigiendo

s, las reformas de
ad y de universal-
o, todos coinciden

e supongan minoración
el artículo 127. 4 del
presupuestos que supongan
ción". En fin, el artículo
de ingresos requerirán

al Proyecto de Ley de
tantiva y alternativa de
correspondiente".

en señalar que el Presupuesto será único e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la Comunidad Autónoma, y en el se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos de la respectiva Comunidad Autónoma (artículo 190.2 Estatuto de Autonomía Andalucía, artículo 111.2 Estatuto de Autonomía de Aragón, artículo 89.1 Estatuto de Autonomía de Castilla y León, artículo 212 Estatuto de Autonomía Cataluña, artículo 76.2 Estatuto de Autonomía Comunidad Valenciana, y artículo 135.1 Estatuto de Autonomía de las Illes Balears).

No obstante, tan sólo los Estatutos de Autonomía de Castilla y León (artículo 89.3), Cataluña (artículo 214) e Illes Balears (artículo 136), hacen referencia expresa a la obligación del Gobierno de alcanzar la estabilidad o el equilibrio presupuestario, mientras el Estatuto de Autonomía de Andalucía se refiere al cumplimiento del principio de "estabilidad económica" en la asignación del gasto público (artículo 189.1).

Por último, todos los Estatutos de Autonomía examinados coinciden en reconocer el carácter anual del Presupuesto, si bien el artículo 89.4 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León prevé, además, que la elaboración de los Presupuestos "podrá enmarcarse en un escenario económico plurianual compatible con el principio de anualidad por el que se rige la aprobación y ejecución presupuestaria".

Sin embargo, no en todas las regulaciones estatutarias, como sucede en el Estatuto de Autonomía de Cataluña y en el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, se contempla el recurso a la prórroga presupuestaria para el caso de que el Presupuesto no estuviera aprobado el primer día del ejercicio económico correspondiente⁶⁹, quedando relegada esta previsión al ámbito de las respectivas Leyes de Finanzas⁷⁰.

En última instancia, algunas regulaciones estatutarias contienen otro tipo de previsiones en materia presupuestaria que han de ser subrayadas, como ocurre con el artículo 190.6 del Estatuto de Autonomía de Andalucía que, siguiendo el contenido del artículo 134.7 de la Constitución, establece que la Ley del Presupuesto "no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una

⁶⁹ Hacen referencia a la prórroga presupuestaria los artículos 190.5 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 111.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón, 89.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y 76.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

⁷⁰ En concreto, el artículo 33 del Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Finanzas Públicas de Cataluña dispone: "En el supuesto que el 1 de enero, por cualquier motivo, no resultase aprobado el presupuesto, se considerará prorrogado automáticamente el del año anterior en sus créditos iniciales hasta la aprobación y la publicación de los nuevos en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*. La prórroga no afectará los créditos para gastos correspondientes a servicios o programas que finalicen durante el ejercicio del presupuesto prorrogado". Por su parte, el artículo 41 del Decreto Legislativo 1/2005, de 24 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, establece: "1. Si la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, por cualquier motivo, no entrase en vigor antes del día uno de enero del ejercicio en que deba ser efectiva, se considerarán prorrogados los presupuestos del año anterior. 2. Las particularidades presupuestarias y contables de dicha prórroga, que regirá hasta la entrada en vigor de los nuevos presupuestos de la Comunidad Autónoma, han de regularse por Orden del Consejero competente en materia de hacienda y presupuestos".

ley tributaria sustantiva así lo prevea". Por su parte, el artículo 76.5 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana prevé que al Presupuesto "*se acompañarán los anexos de los presupuestos de las Empresas Públicas de la Generalitat*".

5. Conclusiones.

En una aproximación inicial, ha de subrayarse que, con carácter general, las regulaciones contenidas en los Estatutos de Autonomía reformados sobre los aspectos relativos a la Hacienda o las Finanzas de la Comunidad Autónoma pero también, en particular, a la "competencia presupuestaria" de sus respectivos Parlamentos, resulta más extensa que la recogida en las primeras regulaciones estatutarias.

Desde luego, como se ha podido comprobar en las páginas anteriores, tanto las regulaciones estatutarias originales como las reformas de los Estatutos de Autonomía que han sido objeto de consideración coinciden al incluir la aprobación del Presupuesto entre las funciones asignadas a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, aunque con matices distintos respecto a su significación jurídico-política en función de la ubicación sistemática del precepto que atribuye tal competencia.

En efecto, una posible diferencia proviene del hecho de que los Estatutos de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Aragón e Illes Balears han mantenido la enunciación de la competencia relativa a la aprobación del Presupuesto entre las funciones que estatutariamente definen a la institución parlamentaria –como se recogía en los textos originarios–, es decir, junto con la función legislativa y la de control de la acción del Gobierno, en contraposición a su enumeración en el contexto de las demás "funciones" o "atribuciones" que se asignan al Parlamento de la Comunidad Autónoma que se contiene en el resto de las regulaciones estatutarias, originarias y reformadas.

No obstante, el hecho de que ciertas regulaciones estatutarias –originarias y actuales– no incluyan la referencia a la aprobación del Presupuesto de la Comunidad Autónoma entre las funciones que definen a la institución parlamentaria, no constituye un obstáculo de carácter técnico-jurídico para identificar la existencia de una específica "competencia presupuestaria" de sus respectivos Parlamentos, en tanto que, además, la definición de su Parlamento no recoge el ejercicio de ninguna otra función, es decir, no se hace mención al ejercicio de la función legislativa ni a la función de control de la acción del gobierno, siendo enumeradas todas, en su conjunto, como "funciones" o "atribuciones" del respectivo Parlamento en preceptos específicos.

Desde tales premisas, el contenido mínimo que tradicionalmente viene a ser consagrado en las regulaciones estatutarias, tanto originarias como aquellas objeto de reforma, pasa por la definición de la ordenación competencial en relación con los Presupuestos, correspondiendo al Gobierno su elaboración y ejecución, y asignando al Parlamento su examen, enmienda y aprobación.

En efecto, salvo una regulación extraordinariamente minimalista, como era el caso del originario Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, donde no constaba la asignación de la competencia

del Gobierno para elaborar el Presupuesto –“olvido” que ha sido subsanado en la reforma de su Estatuto de Autonomía a través de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero–, la mayor parte de las regulaciones estatutarias examinadas coinciden en asignar al Parlamento el “examen, enmienda, aprobación y control” del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, correspondiendo al Consejo de Gobierno la elaboración y ejecución del mismo, aún cuando la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana se limita a señalar que el Presupuesto debe ser sometido “a Les Corts para su aprobación”.

Además, las nuevas regulaciones estatutarias también contienen algunas precisiones relativas al procedimiento presupuestario, en una clara traslación de ciertos contenidos constitucionales relativos a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales en relación con los Presupuestos Generales del Estado al ámbito de las relaciones entre el Consejo de Gobierno y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

En este sentido, cabe subrayar aquellas regulaciones estatutarias –Estatuto de Autonomía de Andalucía y de la Comunidad Valenciana– que consagran, siguiendo el tenor literal del artículo 134.6 de la Constitución, el denominado “veto presupuestario”. Una “facultad” que, según ha reconocido el Tribunal Constitucional en la Sentencia 223/2006, de 6 de julio, se fundamenta en la finalidad evitar que “se dificulte la ejecución del programa del Gobierno haciéndolo impracticable con la desnaturalización del programa económico sobre el que se asienta” (Fundamento Jurídico 5°).

En efecto, trazando una importante diferenciación entre el procedimiento de aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos y la aprobación de otros proyectos o proposiciones de ley cuya tramitación se desarrolla una vez aprobada la Ley de Presupuestos, el Tribunal Constitucional reconoce en la Sentencia citada que “las discrepancias con las prioridades presupuestarias del ejecutivo pueden expresarse (...), mediante la potestad de enmienda y aprobación de los presupuestos y, en último caso, con el uso de los instrumentos de exigencia de responsabilidad previstos estatutariamente”, pero “es claro que, una vez aprobados, y durante su ejecución (que corresponde en exclusiva al Gobierno –controlada, claro está, por la Asamblea–), no pueden sin el consentimiento del Ejecutivo, plantearse iniciativas que alteren el equilibrio de los presupuestos” (Fundamento Jurídico 6°).

Desde esta perspectiva, se ha de subrayar que este pronunciamiento del Tribunal Constitucional coincide con la opinión doctrinalmente mayoritaria que, sustentada, entre otros aspectos, sobre la base de la tramitación en los Debates Constituyentes de los apartados 5 y 6 del artículo 134 de la Constitución, entiende que la aplicación del requisito de la conformidad del Gobierno a la tramitación de las enmiendas que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos, durante la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Presupuestos, constituye una limitación del derecho de enmienda de las Cámaras carente de fundamento constitucional⁷¹.

⁷¹ Un análisis de los términos y los argumentos que se han venido planteando en relación con este aspecto, puede encontrarse en RUIZ TARRÍAS, S.: “Los Presupuestos Generales del Estado en las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales”, Thomson-Civitas, Pamplona, 2007, pp. 126-150.

Del mismo modo, la obligación que recae sobre el Consejo de Gobierno en los Estatutos de Autonomía de Aragón y de Castilla y León, de presentar el Presupuesto ante el Parlamento en un determinado plazo, también podría suponer la reproducción en el ámbito de tales Comunidades Autónomas de la polémica doctrinal acerca de las posibles consecuencias jurídicas y/o políticas que podrían derivarse del incumplimiento por el Gobierno del plazo establecido por el artículo 134.3 de la Constitución.

En este sentido, podría afirmarse, tomando como referencia la clasificación propuesta por P. Biglino Campos⁷², que la única consecuencia jurídica que, de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico, podría derivarse del incumplimiento por el Gobierno del plazo de presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos previsto en ciertos Estatutos de Autonomía, podría consistir en su consideración como una "irregularidad" en el procedimiento legislativo que, en todo caso, podría calificarse de "irrelevante", en tanto que la entrada en vigor con carácter automático de la prórroga del Presupuesto del ejercicio anterior, permitiría a las Cámaras continuar, más allá del 1 de enero, con el desarrollo de su función de examen, enmienda y aprobación del Presupuesto presentado con retraso por el Gobierno.

Del mismo modo, aún cuando puedan existir diferencias en el grado de concreción con que se refleja en la regulación estatutaria, tanto las regulaciones originales como las de aquellos Estatutos reformados –salvo el supuesto del originario Estatuto de Autonomía de las Illes Balears al que anteriormente se hacía referencia–, coinciden en reconocer los principios de unidad y de universalidad presupuestaria, en virtud de los cuales se reconoce que el Presupuesto "es único" e incluirá "la totalidad de los gastos e ingresos" de la Comunidad Autónoma y de los organismos, instituciones y empresas de ella dependientes.

Sin embargo, sólo las regulaciones de los nuevos Estatutos de Autonomía de Andalucía, Castilla y León, Cataluña y las Illes Balears hacen referencia expresa a la obligación del Gobierno de alcanzar la estabilidad o equilibrio presupuestario. Una obligación que aparece expresamente recogida en el artículo 21.1 de la LOFCA tras su reforma por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Por otro lado, aunque el principio de anualidad presupuestaria tan sólo se reconocía de modo explícito en tres de las regulaciones estatutarias originarias –Aragón, Castilla y León, y Comunidad Valenciana–, actualmente se encuentra previsto en la totalidad de las reformas estatutarias e, incluso, la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León ha reconocido la posibilidad de que la elaboración del Presupuesto, pueda enmarcarse "en un escenario económico plurianual compatible con el principio de anualidad".

En todo caso, la reforma de los Estatutos de Autonomía ha ampliado el número de Comunidades Autónomas que han incluido previsiones específicas respecto de la prórroga presupuestaria en sus regulaciones estatutarias. En efecto, si en las regulaciones originarias tan sólo se encon-

⁷² BIGLINO CAMPOS, P.: "Los vicios en el procedimiento legislativo", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 124-125.

traba prevista la prórroga del Presupuesto en los Estatutos de Autonomía de Castilla y León y de la Comunidad Valenciana, tras las reformas estatutarias se han sumado a esta tendencia las Comunidades Autónomas de Andalucía y Aragón, resultando las Comunidades Autónomas de Cataluña y de las Illes Balears las únicas en las que perdura la falta de una previsión estatutaria específica al respecto.

Por lo demás, el desarrollo de las previsiones estatutarias en relación con los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, a partir del contenido de las respectivas Leyes de Hacienda o Finanzas, coincide en regular lo que se conoce como el "ciclo presupuestario", es decir, la regulación de las fases de elaboración, aprobación, ejecución y control de la Ley de Presupuestos.

Una legislación de desarrollo que también coincide en precisar el contenido del Presupuesto, aunque entre las diferentes regulaciones legales examinadas se puede constatar una falta de homogeneidad en torno al concepto de lo que constituye la "Hacienda" de la Comunidad Autónoma, hasta el punto de que, como sucede en el caso de la Ley de Finanzas de las Illes Balears, se admite la posibilidad de que las normas de creación de entidades autónomas puedan establecer que éstas dispongan de un "presupuesto propio" que "no se integrará en el de la Administración de la Comunidad Autónoma". Una previsión que, atendiendo a la regulación del contenido de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma prevista en la Ley de Finanzas de las Illes Balears, podría significar una vulneración del "principio de unidad presupuestaria", cuya finalidad no es otra que la de "asegurar el control por parte de los órganos legislativos (fin político último de esta regla) sobre la total actividad financiera"⁷³.

Asimismo, todas las regulaciones legales examinadas contemplan, con criterios homogéneos, previsiones específicas respecto de la estructura del Presupuesto, correspondiendo a la Consejería o Departamento competente en materia presupuestaria la decisión sobre los criterios de determinación de la misma que, en todos los casos, por lo que se refiere a los gastos, comprende las clasificaciones orgánica, funcional, desagregada en programas, económica y, cuando proceda, territorial. También resultan análogas las previsiones acerca del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de Presupuestos de las respectivas Comunidades Autónomas, así como la incorporación de una "documentación anexa" o "complementaria" que deberá acompañar al Proyecto de Ley de Presupuestos presentado al Parlamento.

Del mismo modo, todas las regulaciones legales examinadas reiteran el carácter anual de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma respectiva, recurriendo en todos los casos a la prórroga automática del Presupuesto del ejercicio anterior para el caso de que la Ley de Presupuestos del ejercicio correspondiente no hubiera sido aprobada antes del inicio del ejercicio presupuestario, si bien se ha de subrayar la particularidad de la previsión contenida en la Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en virtud de la cual cabe la posibilidad de que, en su caso, el Presupuesto prorrogado contenga la estructura y las aplicaciones contables del proyecto remitido por el Consejo de Gobierno, lo que implicaría la posibilidad de la vigencia parcial de unos contenidos presupuestarios que no habrían recibido la aprobación

⁷³ MARTÍNEZ LAGO, M. A.: "Manual de Derecho Presupuestario", Colex, Madrid, 1992, p. 114.

parlamentaria y que, en tanto que la redacción de dicho precepto presupone la presentación por el Consejo de Gobierno del correspondiente Proyecto de Ley de Presupuestos, parece constituir una medida de "sanción" al Parlamento, bien por no haber concluido la tramitación parlamentaria antes del inicio del nuevo ejercicio presupuestario, o bien por haber rechazado el texto remitido por el Consejo de Gobierno.

En definitiva, todas las regulaciones estatutarias examinadas reconocen, en última instancia, los principios considerados habitualmente como inherentes a la naturaleza del Presupuesto como expresión jurídica del plan de la actividad financiera de los respectivos Consejos de Gobierno.

Pero, además, si bien es cierto que la falta de uniformidad de las diferentes regulaciones estatutarias examinadas dificulta la formulación de un modelo homogéneo de relaciones entre los Consejos de Gobierno y los respectivos Parlamentos autonómicos en relación con el Presupuesto, lo cierto es que todas las regulaciones estatutarias objeto de reforma responden en este tema al concepto de "parlamentarismo racionalizado" que consagra nuestra Constitución y, desde luego, reflejan esa "pretensión" de "reforzar la posición de los Ejecutivos y, singularmente de sus Presidentes en aras de dotar a todo el sistema de una mayor estabilidad y mejorar su funcionamiento", a la que se refería el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 6º de la Sentencia 223/2006, de 6 de julio, a que se hacía referencia con anterioridad, si bien podría establecerse una cierta "gradación" respecto del grado de reforzamiento de los Ejecutivos autonómicos examinados.