

## Artículo 61

**1. Corresponde al Gobierno la elaboración y ejecución del presupuesto de la Comunidad de Madrid, y a la Asamblea, su examen, enmienda, aprobación y control. El Gobierno presentará el proyecto de presupuesto a la Asamblea con una antelación mínima de dos meses a la fecha del inicio del correspondiente ejercicio<sup>1</sup>.**

**2. El presupuesto será único, tendrá carácter anual e incluirá la totalidad de los ingresos y gastos de la Comunidad y de los organismos, instituciones y empresas de ella dependientes. Se consignará en el Presupuesto el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos de la Comunidad.**

## COMENTARIO

CLARA GARRIDO CRIADO

### I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

#### 1.1. Consideraciones generales

Como ha señalado Rodríguez Bereijo<sup>2</sup>, el presupuesto, como institución jurídica fundamental del derecho público, apareció en los inicios mismos del Estado Liberal, al sancionar la competencia del poder legislativo para fijar los límites y controlar la actividad financiera del ejecutivo, no sólo respecto a la imposición de tributos, sino también, respecto a la fijación del volumen de los gastos públicos.

En efecto, en la institución presupuestaria, los dos órganos constitucionales del sistema parlamentario, Gobierno y Parlamento, son protagonistas en la medida que, si por una parte, se ha podido definir al presupuesto como la expresión cifrada y conjunta de la política del gobierno para un periodo de tiempo, es al Parlamento al que le corresponde, tanto la aprobación de los ingresos, como de los gastos, teniendo, no obstante, en cuenta que una vez consagrada la escisión del principio de legalidad tributaria del de legalidad presupuestaria, la aprobación de los ingresos en el presupuesto tiene el carácter de una mera previsión de los que se obtendrán como fruto de la aplicación de las leyes tributarias.

El precepto que es objeto de nuestro análisis, siguiendo la estela del artículo 134 de la Constitución, atribuye al órgano ejecutivo, el Consejo de Gobierno,

---

<sup>1</sup> Redactado conforme a la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Madrid.

<sup>2</sup> Rodríguez Bereijo, J.: «La Ley de Presupuestos en la Constitución Española de 1978» en «Presupuesto y gasto público», Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1975.

la elaboración de los Presupuestos de la Comunidad de Madrid y al parlamentario, la Asamblea, su examen, enmienda y aprobación. Se consagra, así, el principio de competencia según el cual el Consejo de Gobierno tiene la iniciativa legislativa exclusiva en la materia a través del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, en el que culmina la fase de elaboración de los presupuestos, mientras que a la Asamblea le corresponde el examen, enmienda, aprobación y control.

Además y, dadas las funciones que se le encomiendan, la Asamblea no tiene una mera presencia formal, sino que es titular de una auténtica competencia en el ámbito presupuestario, configurándose la ley de presupuestos como una auténtica ley material. Aunque también es cierto que no es una ley cualquiera. Las especialidades de su procedimiento y las limitaciones al poder de enmienda determinan que tenga un ámbito delimitado pues, si bien puede contener preceptos no presupuestarios, no puede hacerlo de forma absoluta<sup>3</sup>.

## **1.2. El procedimiento de aprobación de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid**

El Proyecto de Ley se tramita por el procedimiento legislativo común, con las especialidades contempladas por el Reglamento de la Asamblea<sup>4</sup>, lo que viene a ahondar en la tesis de que se trata de una auténtica ley. Las especialidades son las siguientes, de conformidad con los artículos 158 a 164 del Reglamento de la Asamblea de Madrid:

1. Preferencia en la tramitación con respecto a los demás trabajos de la Asamblea.
2. Comparecencias de los Consejeros ante la Comisión de Presupuestos para informar sobre el contenido del presupuesto.
3. Limitación de las facultades de enmienda con respecto al procedimiento común: Según el artículo 162 solo podrán presentarse enmiendas a la totalidad que postulen la devolución del proyecto; las enmiendas al articulado o al estado de autorización de gastos que supongan aumento de los créditos presupuestarios únicamente podrán ser admitidas a trámite si proponen una baja de igual cuantía en el propio articulado o en la misma sección; las enmiendas al articulado o al estado de previsión de ingresos que supongan disminución de ingresos presupuestarios requerirán la conformidad del Consejo de Gobierno para su tramitación.
4. Realización del informe de la Ponencia y del dictamen de la Comisión en los plazos establecidos por la Mesa de la Cámara, conforme al calendario aprobado.

<sup>3</sup> Véase el apartado de este comentario relativo a la Jurisprudencia.

<sup>4</sup> Reglamento de la Asamblea de Madrid de 30 de enero de 1997.

5. Ciertas especialidades en el debate y votación en el Pleno de la Asamblea que derivan de la especialidad de la materia.

### 1.3. Los principios presupuestarios

En cuanto a los principios presupuestarios y, examinado ya el de competencia, comenzamos por el de *anualidad*, según el cual el presupuesto se aprueba con una periodicidad anual y contiene la autorización de los gastos para el correspondiente ejercicio económico. A este respecto, el artículo 45 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, de regulación de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, dice que el ejercicio económico coincidirá con el año natural, aunque añade que «cuando las operaciones a realizar por los Organismos Autónomos mercantiles, las empresas o los entes públicos, estén vinculadas a ciclo productivo distinto, que no podrán ser superior a doce meses, se realizarán los ajustes que sean necesarios».

Íntimamente relacionado con el principio de anualidad se encuentran las cuestiones del plazo de presentación de los presupuestos y de la prórroga del presupuesto. En cuanto al plazo de presentación, dice el artículo 50 de la Ley que el Proyecto y su documentación anexa se remitirán a la Asamblea antes del día 1 de noviembre de cada año. El incumplimiento del plazo podría desencadenar ciertos efectos jurídicos, aunque sus efectos más importantes se producirían en el plano político<sup>5</sup>. En cuanto a la segunda, siguiendo las previsiones del Estatuto, dice que si la Ley no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la publicación de los nuevos en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. El principal efecto, además de la eficacia del presupuesto prorrogado, es que no puede aprobarse, ni aplicarse, una vez vigente la prórroga, otra Ley que contenga autorización de gasto, puesto que existiría una duplicidad de normas presupuestarias<sup>6</sup>.

La prórroga de los presupuestos, recogida también a nivel constitucional y en la práctica totalidad de los Estatutos de Autonomía, es un instrumento de carácter excepcional que deberá aplicarse a una situación también excepcional, cual es que, iniciado un nuevo ejercicio económico el 1 de enero, no se haya aprobado todavía el presupuesto correspondiente. Tanto el Estatuto, como la Ley, la recogen sin limitación temporal de naturaleza jurídica, aunque no es menos cierto que dichos límites vendrán dados por la realidad política misma.

Otro principio recogido por el Estatuto es el de *unidad*, también contemplado en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. El principio tiene tres perspectivas<sup>7</sup>. El documento en el que se presenta el documento debe ser único o lo que es lo mismo, el principio de unidad en sentido estricto. En segundo lugar, y desde el punto de

<sup>5</sup> Cazorla Prieto, L.M., en «Comentarios a la Constitución dirigidos por Garrido Falla», Cívitas, Madrid, 1985.

<sup>6</sup> Véase el apartado relativo a la jurisprudencia.

<sup>7</sup> García Añoveros, J.: «Derecho presupuestario, apuntes de cátedra». Sevilla, 1969.

vista de cada una de las partidas, todos los ingresos y gastos públicos deben figurar en el presupuesto, consignándose en él por sus importes íntegros. La tercera perspectiva es la que se conoce como principio de unidad de caja, de tal manera que todos los ingresos han de afluir a una caja única y han de ser destinados a financiar indistintamente todos los gastos públicos.

En la Comunidad de Madrid, a nivel legislativo, el principio de unidad se plasma en el artículo 44 de la Ley 9/1990 que declara que los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer las Instituciones y la Administración de la Comunidad y sus Organismos Autónomos y los derechos que se prevean reconocer durante el correspondiente ejercicio, así como las estimaciones de gastos e ingresos a realizar por las Empresas y demás Entes Públicos, recalcando el artículo 46 que los Presupuestos Generales de la Comunidad que estarán integrados por los Presupuestos de las Instituciones y de la Administración de la Comunidad, de sus Organismos Autónomos, de sus Empresas y Entes Públicos.

En cuanto al de *universalidad*, queda recogido en el artículo 53 de la Ley al determinar, con carácter general, que los derechos y obligaciones reconocidos se aplicarán a los presupuestos por su importe íntegro, quedando prohibido atender obligaciones mediante minoración de los derechos a liquidar o ya ingresados, salvo que la Ley lo autorice de modo expreso. Especificándose, que se entenderá por importe íntegro, el resultante después de aplicar las exenciones y bonificaciones que sean procedentes y que serán objeto de contabilización independiente.

Otro de los principios que tradicionalmente se ha predicado en el derecho presupuestario es el de *equilibrio*. A pesar de que la aplicación del mismo en términos estrictos se fue abandonando, la Ley 9/1990, como expuso Montejo Velilla<sup>8</sup> introdujo un elemento de disciplina presupuestaria al establecer en el artículo 44 que todos y cada uno de los Presupuestos, integrantes de los Generales de la Comunidad de Madrid, deberán presentarse y aprobarse equilibrados.

Finalmente, el principio de *especialidad*, según el cual los créditos se aprueban para una finalidad determinada y por una cantidad también determinada. Esta vertiente cuantitativa se recoge en el artículo 54, apartado 3, que declara que no podrá comprometerse ningún gasto por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, en el nivel de los créditos previstos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones con rango inferior a la Ley que infrinjan la expresada norma. No obstante la previsión general, la excepción se encuentra en los llamados créditos ampliables, debiendo especificarse en cada ejercicio presupuestario, cuáles tienen esta naturaleza.

— La otra vertiente del principio queda plasmada en el apartado 1 del mismo artículo al señalar que los créditos para gastos se destinarán

<sup>8</sup> Montejo Velilla, Salvador.; «La Hacienda de la Comunidad de Madrid», en «Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid». Madrid. 2003.

exclusivamente a la finalidad para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos o por las modificaciones aprobadas conforme a esta Ley.

La adaptación de los créditos iniciales autorizados a las variaciones de la vida administrativa en el transcurso de la ejecución presupuestaria se instrumentan a través de las modificaciones presupuestarias. La configuración finalista de muchos recursos, y su interdependencia respecto a otras administraciones, encuentran su plasmación en las llamadas generaciones de crédito. Por otro lado, se recogen los créditos provisionales como sustitutos de los conocidos anticipos de tesorería.

#### **1.4. Régimen presupuestario**

En cuanto a la clasificación del estado de gastos, el artículo 47.2 dice que el estado de gastos se estructurará de acuerdo a una clasificación orgánica, funcional, económica y por programas. La clasificación orgánica agrupará los créditos para gastos por secciones, constituidas por la Asamblea, Presidencia de la Comunidad, las distintas Consejerías y las demás que se determinen; la funcional, según la naturaleza de las actividades a realizar; la económica los agrupará de acuerdo con una estructura contable determinada en base a la naturaleza económica de los gastos; y, finalmente, la clasificación por programas los agrupará, efectivamente, por programas, estableciendo los objetivos por cada uno de ellos perseguidos, teniendo esta clasificación, según el artículo 54.2, carácter vinculante.

Además, en los estados de gastos se presentarán los gastos corrientes y los gastos de capital. En los créditos para gastos corrientes se diferenciarán los de personal, los de funcionamiento, los de intereses y las transferencias corrientes. En los segundos se distinguirán los de inversiones reales, las transferencias de capital y las variaciones de activos y pasivos financieros.

Partiendo de la preponderancia que la Ley 9/1990 da a la clasificación por programas, que, como se ha señalado, tendrá carácter vinculante, se dispone que la clasificación económica tendrá carácter informativo a efectos de lograr una adecuada asignación de los recursos, sin perjuicio del grado de vinculación de los créditos, el cual será a nivel de agrupaciones homogéneas, de conformidad con lo dispuesto en las leyes de presupuestos de cada año. Solo tendrán carácter vinculante, con el nivel de desagregación económica que aparezca en los estados de gastos, los créditos destinados a atenciones protocolarias y representativas, y los declarados ampliables.

La Ley contiene una regulación detallada de las transferencias de crédito. Pueden aprobar transferencias el Consejo de Gobierno (según lo dispuesto en el art. 61), previo informe de la Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea de Madrid, el Consejero de Hacienda (art. 62) y cada Consejero, dentro del ámbito de los programas que se les adscriben (las recogidas en el art. 63).

### 1.5. Ejecución y liquidación

En la ejecución se distingue el proceso del gasto, del proceso del pago, concibiendo la ejecución de los créditos para gastos dentro del primero. Según el artículo 68, el proceso de gasto se concretará en una serie de fases sucesivas, cuales son la autorización (acto de previsión en virtud del cual la autoridad competente acepta una propuesta para la realización del gasto, reservando el importe de la propuesta), la disposición (acto en virtud del cual la autoridad competente concreta la cuantía que debe alcanzar el compromiso económico, quedando formalizada la reserva del crédito por un importe y condiciones exactamente determinadas); reconocimiento de la obligación a cumplir una prestación dineraria frente a un tercero; y, propuesta de pago, en la que se solicita de quien tenga encomendadas las funciones, se realice el pago. Esta última fase supone, en realidad, un enlace entre gasto y pago, si bien éste último excede el contenido estrictamente presupuestario y se enmarca dentro de la regulación de las cuestiones correspondientes a la Tesorería.

La ejecución del Presupuesto de Ingresos tiene, por su parte, dos fases la de compromisos de ingresos y la de reconocimiento de un derecho económico, lo que, en definitiva, implica que desde un punto de vista presupuestario, la ejecución de ingresos y gastos termina con el nacimiento de los deudores y acreedores, por derechos y obligaciones reconocidas, respectivamente, de la Hacienda de la Comunidad.

## II. DESARROLLO LEGISLATIVO

La Administración y contabilidad de la Hacienda de la Comunidad de Madrid se regula por la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, por las leyes especiales aprobadas por la Asamblea de Madrid y por los preceptos que contenga la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad en cada ejercicio y durante su vigencia.

En particular, el régimen elaboración y aprobación del presupuesto, así como los principios presupuestarios, se regulan en la citada Ley 9/1990, que se fundamenta en la necesidad que tiene la Comunidad de Madrid, dentro del marco de financiación de las Comunidades Autónomas, de contar con unos instrumentos de gestión y unos soportes legales eficaces y que, tal y como expresa su Exposición de Motivos, aspira a servir de referencia única en la gestión económico financiera.

Es, precisamente, por esos motivos que la misma abarca un amplio contenido. Así y tras un Título preliminar de carácter general, regula el régimen de la Hacienda de la Comunidad (Título I), los Presupuestos (Título II), la Intervención (Título III), el endeudamiento y los avales (Título IV), la Tesorería (Título V), la contabilidad pública (Título VI) y las responsabilidades (Título VII).

En relación con la Asamblea de Madrid la Ley contempla la aplicación del régimen económico financiero general con carácter supletorio al parti-

cular que, de acuerdo con la normativa específica y sus peculiaridades le corresponda.

Fuera del nivel legislativo podemos hacer referencia al Decreto 45/1997, de 20 de marzo, de Régimen de control interno y contable del sector público.

### III. DERECHO ESTATAL Y AUTONOMICO

Por lo que se refiere, en primer lugar, al derecho estatal, la Constitución en su artículo 134 establece los grandes principios del derecho presupuestario español que, en sus grandes rasgos, han sido recogidos de una forma muy similar en los diferentes Estatutos de Autonomía.

En el nivel legislativo tenemos, en primer término, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que tiene por objeto la regulación del régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero del sector público estatal.

Por otro lado, hay que tener en cuenta la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de estabilidad presupuestaria. Esta ley, que hay que complementar con la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de ella misma (modificada posteriormente en varias ocasiones), fue dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1. 13.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup>, y constituye legislación básica salvo lo dispuesto en los números 9 a 15, según su disposición final segunda. Ha de ser respetada, tanto ella, como las normas que la complementen, por lo tanto, por el desarrollo normativo que dispongan las Comunidades Autónomas. Expresamente, incluye en su ámbito de aplicación, tanto a la Administración de las Comunidades Autónomas, así como los entes y organismos públicos dependientes de aquellas, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, como al resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones autonómicas.

Tanto la Ley 18/2001 como la Ley Orgánica 5/2001 han sido modificadas en 2006 por la Ley 15/2006, de 26 de mayo y la Ley Orgánica 3/2006 de 26 de mayo.

También hay que referirse a la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades autónomas, aplicable a todas las Comunidades Autónomas, en una interpretación armónica con las normas contenidas en los Estatutos de Autonomía, que ha sido objeto de posteriores reformas, entre ellas por las Leyes contempladas en el párrafo anterior, así como por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere al derecho autonómico, la regulación contenida en los Estatutos es muy similar, consagrándose la elaboración de los presupuestos por el órgano ejecutivo correspondiente y la aprobación (en la mayoría de los casos se refiere también expresamente al poder de enmienda) al legislativo. Es también común la consagración de los principios de anualidad, unidad, la pró-

rroga del presupuesto y en algún caso se establece, a nivel estatutario, una fecha límite de presentación de los presupuestos. Algunos Estatutos hacen referencia a su homologación con los Presupuestos Generales del Estado y la consolidación con éstos.

Bajo estas premisas pasamos a mostrar cómo se encuentra regulada la materia a nivel estatutario y legislativo en cada Comunidad Autónoma:

- Comunidad Autónoma de Andalucía:
  - Estatuto de Autonomía de Andalucía según la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto para Andalucía: el artículo 190 bajo la rúbrica «Ley del Presupuesto» recoge el principio de competencia tal y como se ha señalado, la obligación de presentación ante la asamblea 2 meses antes de la expiración del presupuesto en curso y la necesidad de su elaboración con criterios técnicos y homogéneos con los del Estado (Sección 2.<sup>a</sup> «gasto público y presupuesto» del Capítulo III «Hacienda de la Comunidad Autónoma» del Título VI Economía, empleo y hacienda).
  - Ley de 9 de julio de 1983, reguladora de la Hacienda pública de la Comunidad Autónoma, que ha sido objeto de posteriores modificaciones.
- Comunidad Autónoma de Aragón:
  - Estatuto de Autonomía de Aragón: Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón: el artículo 111 recoge los mismos principios estableciendo que la presentación se produzca con anterioridad al último trimestre (Capítulo II «Hacienda de la Comunidad Autónoma, del Título VIII «Economía y hacienda»).
  - Decreto legislativo de 29 de junio de 2000 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma.
- Comunidad Autónoma del Principado de Asturias:
  - Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, modificada por Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo y Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero: artículos: el artículo 47 recoge los principios señalados, incluida la presentación antes del último trimestre del año.
  - Decreto Legislativo de 25 de junio de 1998, por el que se aprueba el texto refundido del régimen económico y presupuestario, modificada por leyes de 28 de diciembre de 1998, 15 de julio de 1999 y 31 de diciembre de 1999, 27 de diciembre de 2002 y 30 de diciembre de 2003.
- Comunidad Autónoma de las Illes Balears:
  - Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del



Estatuto de Autonomía de las Illes Balears: artículo 113, que recoge los grandes principios del derecho presupuestario y especifica además su control tanto por el Tribunal de Cuentas, como por la Sindicatura de Cuentas (Capítulo III «Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, del Título VIII «Financiación y Hacienda»).

- Decreto Legislativo de 24 de junio de 2005, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.
- Comunidad Autónoma de Canarias:
  - Estatuto de Autonomía de Canarias, Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificada por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre: artículos 60 (atribuye la competencia a órgano ejecutivo) y 61 que se la atribuye al órgano legislativo, así como los principios de anualidad, unidad y la prórroga del presupuesto.
  - Ley de 11 de diciembre de 1984, de la Hacienda Pública de Canarias, modificada en numerosas ocasiones con posterioridad, la última por Ley de 17 de julio de 2006, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Comunidad Autónoma de Cantabria:
  - Estatuto de Autonomía de Cantabria, Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, modificada por la Ley Orgánica 11/1988, de 30 de diciembre: el artículo 56 recoge los mismos principios señalados (Título V «Economía y Hacienda»).
  - Ley de 24 de octubre de 2006, de finanzas, de Cantabria.
- Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha:
  - Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha, Ley Orgánica 9/1992, de 10 de agosto, modificada por las leyes Orgánicas 7/1994 de 24 de marzo y 3/1997, de 3 de julio: el artículo 51 sigue el régimen general señalado, estableciendo el plazo de presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos con anterioridad al 1 de octubre. (Título V «Economía y Hacienda»).
  - Decreto Legislativo de 19 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla La Mancha, modificada por 31 de diciembre de 2006.
- Comunidad Autónoma de Castilla y León:
  - Estatuto de Autonomía de Castilla y León, Ley orgánica 4/1983, de 25 de febrero, modificada por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero: artículo 50, que además de definir el presupuesto y consagrar los principios señalados establece que se presentarán antes del 15 de octubre. Asimismo dice que se presentarán equilibrados y su elaboración y gestión se efectuaran

con criterios homogéneos a los del Estado, de forma que sea posible su consolidación.

- Ley de 3 de mayo de 2006 de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.
- Comunidad Autónoma de Cataluña:
  - Estatuto de Autonomía de Cataluña, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña: artículo 212 (Capítulo II «Del presupuesto de la Generalitat», del Título VI del Estatuto:» De la financiación de la Generalitat»),
  - Decreto Legislativo de 24 de diciembre de 2002 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, modificada en 16 de julio de 2004.
- Comunidad Autónoma de Extremadura:
  - Estatuto de Autonomía de Extremadura, Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, modificada por Ley Orgánica 12/1999: artículo 60 (Título V «Economía y Hacienda»), que recoge una regulación en el sentido señalado.
  - Ley de la Hacienda pública de 19 de abril de 1985, modificada por Leyes de 19 de diciembre de 1991, 21 de diciembre de 1993, 16 de diciembre de 1994 y 23 de diciembre de 1997, así como por diversas Leyes de presupuestos.
  - Ley de 23 de mayo de 2004 de reforma del sistema financiero de Cataluña.
- Comunidad Autónoma de Galicia:
  - Estatuto de Autonomía de Galicia, Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril: artículo 53.1
  - Decreto Legislativo de 7 de octubre de 1999, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia, modificado por Ley de 30 de diciembre de 1999, Ley de 29 de abril de 2002 y Ley de 27 de diciembre de 2002.
- Comunidad Autónoma de Murcia:
  - Estatuto de Autonomía de la región de Murcia, Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, modificada por las Leyes Orgánicas 4/1994 de 24 de marzo y 1/1998, de 15 de junio: artículos 46, en el que además de los principios aludidos más arriba se establece que los presupuestos deberán ajustar su periodicidad a los Presupuestos Generales del Estado y que serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con dichos Presupuestos Generales del Estado (Título IV Hacienda y economía»).

- Decreto Legislativo de 2 de diciembre de 1999 por el que se aprueba la Ley de la Hacienda.
- Comunidad Autónoma de Navarra:
  - Ley foral de 26 de diciembre de 1988 de la Hacienda pública navarra, modificada en numerosas ocasiones, la última por la ley de 21 de diciembre de 2005, de subvenciones.
- Comunidad Autónoma de la Rioja:
  - Estatuto de Autonomía de la Rioja: Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, modificada por Leyes Orgánicas 3/1994, de 24 de marzo y 2/1999, de 7 de enero: artículo 56 (Capítulo II «Presupuestos» del Título IV «De la financiación de la Comunidad Autónoma») en el que se establece la presentación antes de último trimestre del año.
  - Ley de 1 de junio de 2005, de funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Rioja.
- Comunidad Autónoma Valenciana:
  - Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en la redacción dada por la 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: artículo 76 (Título IX «Economía y Hacienda»), que además del contenido general al que nos venimos refiriendo requiere que se presenten dos meses antes de la finalización del ejercicio anterior y que el proyecto se elabore con criterios homogéneos a los del Estado. Además se contiene la previsión de que al Presupuesto se acompañen los anexos de los presupuestos de las empresas públicas de la Generalidad.
  - Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la Hacienda pública de la Generalitat, modificada posteriormente.
- Comunidad Autónoma del País Vasco:
  - Estatuto de Autonomía del País Vasco, Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre: artículo 44.  
Decreto Legislativo de 27 de septiembre de 1994 por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de Euskadi.
  - Ley de 30 de junio de 1994, sobre control económico y de la contabilidad en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma, modificada por Ley 19 de junio de 1997 y por Decreto Legislativo de 11 de noviembre de 1997, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, modificada a su vez por Ley de 29 de septiembre de 2006.

#### IV. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La primera cuestión a analizar en la doctrina que ha elaborado el Alto Tribunal, en relación con la institución presupuestaria, es la de si los preceptos constitucionales que regulan los Presupuestos Generales del Estado, pueden aplicarse a las instituciones autonómicas de la misma naturaleza.

En este sentido, el Tribunal constitucional vino manteniendo hasta 2003 una tesis limitativa de esta cuestión. Así en la STC 116/1994, de 18 de abril, señaló que «...A esta primera consideración debe añadirse una precisión reiterada por este Tribunal, según la cual de los preceptos constitucionales que regulan las instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas»<sup>9</sup>. Doctrina ésta que se aplicó, por ejemplo, en la STC 179/1989, en relación con la exigencia de mayorías cualificadas o en el ATC 428/1989, sobre iniciativa legislativa popular.

De acuerdo con esta tesis y, sin dejar de reconocer la existencia de unos principios comunes capaces de garantizar una homogeneidad básica, éstos son «únicamente para el interprete y aplicador del derecho, los consagrados en los preceptos constitucionales, estatutarios y legales aplicables a cada una de las Comunidades Autónomas o los que puedan inducirse de estos preceptos. Pero no cabe derivarlos, sin más, de preceptos que regulen exclusivamente instituciones del Estado ni aplicarlos por analogía a las Comunidades autónomas»<sup>10</sup>.

La concepción así expuesta fue ampliada en la STC 3/2003, de 16 de enero: «En efecto, aunque de la literalidad del artículo 134 CE examinado se deduce, en principio, que las reglas en él contenidas tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal...es evidente que existen una serie de reglas y principios constitucionales que son predicables de toda institución presupuestaria, estatal o autonómica. En este sentido, hemos dicho que la regulación aplicable a las instituciones autonómicas...no es sólo la contenida en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional se hubiesen dictado para delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas... y en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades autónomas, sino también, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio»<sup>11</sup>. Y en otro lugar del mismo fundamento concluye: «En definitiva, de la exposición que acaba de hacerse se deduce la existencia de una sustancial identidad entre las normas que son aplicables a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del país Vasco y lo dispuesto respecto de los del Estado en el artículo 134 CE, como no podía ser de otro modo, dado que la norma constitucional y la estatutaria (así como las normas que las desarrollan) no hacen otra cosa que recoger una serie de principios que, como hemos

<sup>9</sup> Fundamento jurídico 7.

<sup>10</sup> Fundamento jurídico 5.

<sup>11</sup> Fundamento jurídico 6.

dicho, son consustanciales a la institución presupuestaria y al sistema parlamentario..., coincidentes por lo demás con los de las democracias con las que ha entroncado nuestro país».

En base a esta tesis el Tribunal declaró inconstitucional la Ley 1/2002 de, 23 de enero, de medidas presupuestarias, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que fue dictada vigente la prórroga presupuestaria del presupuesto del ejercicio anterior, puesto que « al incidir sobre la realidad de prórroga presupuestaria, es contraria a la Constitución y a las normas que integran el bloque de constitucionalidad (artículos 21 de la LOFCA y 44 del EAPV), concretamente a los principios de unidad y universalidad presupuestaria...»<sup>12</sup>.

Por lo que se refiere la concepción y significado de la Ley de Presupuestos, interesa destacar la STC 3/2003, de 16 de enero: «En efecto, como hemos señalado, la Ley de Presupuestos tiene una función específica y constitucionalmente definida: aprobar los presupuestos generales- en este caso, de una Comunidad Autónoma- para un ejercicio presupuestario que debe coincidir con el año natural, y, de este modo, fiscalizar el conjunto de la actividad financiera pública, aprobar o rechazar el programa político, económico y social del Gobierno que los presenta y, en fin, controlar que la asignación de los recursos públicos sea equitativa. Precisamente para que dicha función pueda ser realizada, al margen de un posible contenido eventual o disponible, la Ley de Presupuestos tiene un contenido constitucionalmente determinado que se concreta en la previsión de ingresos y en la autorización de gastos, debiendo ésta última extenderse tanto a quantum como a su destino»<sup>13</sup>.

La naturaleza de la Ley de Presupuestos Generales de Estado aplicada a las Comunidades Autónomas.

En relación con la naturaleza de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en la STS 3/2003, de 16 de enero, determinó, siguiendo la doctrina sentada en otras anteriores (STC 27/1981, de 20 de julio; 76/1992, de 14 de mayo; o 274/2000, de 15 de noviembre) que «... estamos ante una ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno las tres funciones que el artículo 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales: es una Ley dictada en el ejercicio de la potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción de Gobierno»<sup>14</sup>.

Por lo que se refiere a los ingresos, en numerosas sentencias ha dicho que en virtud de la existencia de normas de vigencia permanente que autorizan su exacción, se produce una mera previsión (SSTC 84/1982, de 23 de diciembre; 134/1987, de 21 de julio; 76/1992, de 14 de mayo; 33/2000, de 3 de febrero; 274/2000, de 15 de noviembre, o 3/2003, de 16 de enero, entre otras).

En cuanto a los gastos, según la STC 13/1992, de 6 de febrero los créditos consignados en los estados de gastos de los presupuestos generales constituyen «autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados lími-

<sup>12</sup> Fundamento jurídico 9.

<sup>13</sup> Fundamento jurídico 7.

<sup>14</sup> Fundamento jurídico 4.

tes la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones»<sup>15</sup>.

Por lo que se refiere a los límites de la Ley de Presupuestos, en la STC 76/1992, de 14 de mayo, recogiendo doctrina ya sentada con anterioridad dijo que «...para que la regulación, por una Ley de Presupuestos, de una materia distinta a su núcleo mínimo, necesario e indispensable... sea constitucionalmente legítima es necesario que esa materia tenga relación directa con los gastos y los ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión en dicha ley esté justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno»<sup>16</sup>.

Esta doctrina se ha aplicado a los presupuestos de las Comunidades Autónomas. Así en la STC 174/1988, de 23 de julio,; «De ahí que..., si cabe inferir, en este caso, de la LOFCA (art. 21), a la que se remite el artículo 157 CE y del propio Estatuto de Autonomía (art. 155.1 de EA de Aragón) un principio general de que el contenido de la Ley de Presupuestos autonómica se adecue a la función institucional que le es propia, sin que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y de gastos o con los criterios de la política económica en que se sustentan, o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto»<sup>17</sup>.

También, en relación con los límites de las Leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas hay que tener en cuenta las Sentencias 116/1994, de 18 de abril; 174/1998, de 23 de julio; 130/1999, de 1 de julio; 3/2003, de 16 de enero; y 222/2006, de 6 de julio.

---

<sup>15</sup> Fundamento jurídico 4.

<sup>16</sup> Fundamento jurídico 4. También el fundamento jurídico 5 de la Sentencia 32/2000, de 3 de febrero.

<sup>17</sup> Fundamento jurídico 6.