COORDINACIÓN PRESUPUESTARIA ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

por Fernando PÉREZ ROYO

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
de la Universidad de Cádiz-Jerez.
Diputado al Congreso de Diputados

- I. INTRODUCCIÓN
- II. RECEPCIÓN EN DERECHO POSITIVO DEL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN
- III. REFERENCIAS DE DERECHO COMPARADO:
EL CASO ALEMÁN Y EL CASO ITALIANO
- IV. EL SUJETO ACTIVO DE LA COORDINACIÓN: VÍAS PARA SU DESARROLLO
- V. ÁREAS DE LA COORDINACIÓN
- VI. COORDINACIÓN DE LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA
- VII. COORDINACIÓN DE LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS
- VIII. COORDINACIÓN DEL CICLO PRESUPUESTARIO
- IX. COORDINACIÓN DE LA ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA
- X. COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA DE GASTO

I. INTRODUCCIÓN

La cuestión de la coordinación de la actividad financiera entre los diferentes niveles de gobierno es algo que surge de manera prácticamente inmediata, como una exigencia de racionalidad, a partir del mismo reconocimiento de la estructuración del poder político a nivel territorial sobre bases distintas de las puramente centralistas.

Concretamente en un modelo de Estado como el que aparece en nuestro texto constitucional la exigencia de la coordinación es imprescindible si se quieren evitar disfunciones en los diversos procesos implícitos en la actividad financiera de los sujetos titulares de la autonomía reconocida en la propia Constitución.

Las anteriores afirmaciones pueden sonar a repetitivas, por lo obvio de las mismas. Contrasta, sin embargo, el general reconocimiento de la necesidad de la coordinación con el escaso tratamiento o desarrollo de esta misma idea,

no sólo a nivel legislativo —donde, como en seguida veremos, la referencias son de una gran parquedad— como a nivel doctrinal.

Dentro de la actividad financiera en general, la vertiente presupuestaria y del gasto público presenta perfiles específicos en relación al tema de la coordinación. Conviene tener presente que, mientras que las líneas de coordinación en materia de ingresos públicos —sobre todo ingresos tributarios— pueden ser establecidas con relativa facilidad, a partir de la distribución de las fuentes de ingreso para cada nivel de gobierno, así como del diseño de flujos financieros entre unos y otros; en cambio, en materia de gasto público la disciplina es más complicada.

Ciertamente, la política de gasto de cada Administración aparece limitada por la distribución de competencias. Entre los criterios de atribución de competencias funciona como uno de los fundamentales el de la conveniencia o racionalidad de que determinados componentes del gasto público sean decididos y/o ejecutados a nivel de Gobierno central o de Comunidad autónoma (con posibles diferencias, a su vez, entre unas y otras).

Pero, aparte de esta coordinación del gasto público, implícita en la propia distribución de competencias, existen otros aspectos de los procesos presupuestarios inherentes a dicha actividad de gasto, que indudablemente deben ser coordinados, para que la adopción de decisiones a cada nivel sea fruto de un proceso racional.

En los diferentes apartados de esta intervención nos ocuparemos de estos problemas. Resta añadir, para concluir la Introducción, que no nos ocupamos, entre otras razones, por las de espacio, de las Corporaciones locales.

II. RECEPCIÓN EN DERECHO POSITIVO DEL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN

El principio de coordinación de la actividad financiera de las Comunidades autónomas con la del Estado se encuentra establecido en el art. 156, 1, Constitución: «Las Comunidades autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias, con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles».

Glosando la redacción de este precepto interesa hacer observar varias cosas. En primer lugar, que la exigencia de coordinación aparece, junto con la de la solidaridad, como un *límite* a la autonomía financiera que se acaba de reconocer. En cuanto al alcance de este principio de coordinación, hemos de notar que la Constitución relaciona la actividad financiera de las Comunidades autónomas con la del Estado, pero no de la correspondiente a las diferentes Haciendas autonómicas entre sí. Es también necesario indicar, ya desde este momento, que la Constitución menciona ciertamente el principio o lema de la coordinación, pero no indica contemporáneamente las vías o instrumentos para hacerla efectiva.

En todo caso, la referencia del art. 156, 1, de la Constitución parece pensada más para el tema de los ingresos que para el de la política presupuestaria y de gasto público, según manifiesta implícitamente la alusión a la idea de solidaridad.

No existe una mención específica de la institución presupuestaria de las Comunidades autónomas en la Constitución. Mientras que se alude sumariamente al sistema de ingresos, la única referencia implícita al presupuesto es la contenida en el art. 153, d), que establece la competencia del Tribunal de Cuentas para el control económico y presupuestario de las Comunidades autónomas.

No sucedía lo mismo en el Anteproyecto de Constitución, el cual dedicaba un artículo específico al presupuesto de los «Territorios Autónomos» (denominación que en aquella fase designaba a lo que el texto definitivo ha llamado Comunidades autónomas): «Los Territorios Autónomos elaborarán su presupuesto anual con equilibrio de ingresos y gastos, sin perjuicio de la posibilidad de formación de presupuestos extraordinarios financiados con cargo a sus recursos específicos o los procedentes de operaciones de crédito» (art. 149, Anteproyecto de Constitución).

Afortunadamente, este artículo fue eliminado de la redacción definitiva del texto constitucional. Como puede advertirse con su simple lectura, la concepción que animaba dicha norma era la de conformar la actividad financiera de las Comunidades autónomas sobre el clásico molde de las Corporaciones locales, dentro del espíritu que, en todo lo referente al tema autonómico, inspiraba al referido Anteproyecto. Al cambiar la orientación política en la redacción del Título VIII, desapareció esta desafortunada reglamentación de los presupuestos autonómicos.

Calla, pues, la Constitución en lo relativo a los principios de la regulación del presupuesto de las Comunidades autónomas. Aunque cierta doctrina ha criticado este silencio, a nuestro juicio el planteamiento constitucional es correcto, ya que el marco adecuado para regular este tema es el correspondiente a cada Estatuto de Autonomía.

Volviendo al tema específico de la coordinación, hay que decir que, tras la sumaria alusión de la Constitución, los Estatutos han guardado silencio sobre el tema. Ni una sola mención de la coordinación presupuestaria (y financiera, en general) se halla, al menos de manera explícita, en las diversas normas fundacionales de las Comunidades autónomas.

Donde sí aparece expresamente recogida la idea es en la LOFCA, la cual hace diversas referencias a la coordinación. En primer lugar, en el art. 2.1, que configura la exigencia de coordinación con la Hacienda del Estado como la matriz de la regulación de la actividad financiera de las Comunidades autónomas, de manera que los diferentes principios singulares enunciados en el propio art. 2.1 aparecen como especificaciones de dicha idea fundamental.

Dentro de la propia LOFCA reviste especial importancia la institución del Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano específicamente encargado

de la «coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades autónomas y de la Hacienda del Estado». Entre las materias que el art. 3.2 enumera para ser sometidas al Consejo, nos interesa destacar, en relación a nuestro tema, las de los apartados a) y f): la coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades autónomas con la del Estado y la coordinación de la política de inversiones públicas.

Finalmente, la misma LOFCA contiene un precepto, el art. 21, en el que se regulan muy sucintamente determinados aspectos del presupuesto de las Comunidades autónomas. Más adelante examinaremos el contenido de este artículo. Ahora nos interesa destacar simplemente que la regulación que en él se establece de la institución presupuestaria autonómica se halla claramente presidida por la idea de la coordinación formal de la misma con la correspondiente estatal.

III. REFERENCIAS DE DERECHO COMPARADO: EL CASO ALEMÁN Y EL CASO ITALIANO

Para profundizar en la idea que el constituyente español ha tenido sobre la coordinación, así como en la forma para llevarla a cabo, puede ser interesante examinar el desarrollo de este mismo tema en el Derecho comparado, tomando como referencias el ordenamiento alemán e italiano, que son los que mayor influencia parecen haber ejercido en la redacción del Título VIII de nuestra Constitución.

En el caso alemán, la Ley Fundamental de Bonn, que se ocupa en profundidad del tema del reparto de las competencias financieras entre Bund y Länder, hasta el punto de constitucionalizar la distribución de las fuentes de ingresos, era, en cambio, extraordinariamente parca en la regulación de los aspectos presupuestarios, omitiendo cualquier referencia a la coordinación: «La Federación (Bund) y los Estados (Länder) son autónomos y recíprocamente independientes en su gestión presupuestaria», se limitaba a decir, en su redacción original, el art. 109 de la Grundgesetz.

La idea implícita en el sistema originario de la Constitución de la República Federal de Alemania parece ser que era la de entender que era suficiente disciplinar con una cierta rigidez la distribución de ingresos a partir de un sistema fiscal básicamente centralizado, reconociendo como compensación una amplísima independencia en la gestión presupuestaria de los «Länder», cuya autonomía financiera se desarrollaría básicamente en este terreno.

La experiencia, sin embargo, demostró la necesidad de limitar esta independencia, estableciendo una coordinación que se ocupara, cuando menos, de los aspectos formales de la institución presupuestaria y de la contabilidad pública. Como ha indicado Ferreiro, «la autonomía presupuestaria de los Estados, proclamada en el art. 109 de la Ley Fundamental, no se vio contra-

pesada en la misma Ley por otras normas que garantizaran la necesaria coordinación entre los presupuestos de los diversos Estados y el presupuesto de la Federación, de tal forma que se hiciera posible una política económica unitaria y efectiva y una planificación económica plurianual. La necesaria cooperación de todos, Estados y Federación, en una política económica necesariamente única pasaba, además, por la necesidad de uniformar mínimamente la gestión presupuestaria de todos: contabilidad pública, estructura presupuestaria, procedimiento de elaboración, aprobación, ejecución y control presupuestario, etc., deberían responder a unos mínimos principios comunes» (Ferreiro Lapatza, «El reparto de las competencias financieras en la República Federal de Alemania», en Documentación Administrativa, n. 181).

En virtud de la reforma constitucional de 1967, se dio una nueva redacción al art. 109 de la Ley Fundamental, completando la declaración original con otras indicaciones, referidas fundamentalmente a la coordinación. De entre ellas, nos interesa citar los puntos 2 y 3 del actual párrafo 109: «La Federación y los Estados deben tener en cuenta en su gestión presupuestaria las exigencias del equilibrio económico general» (§ 109.2). «Por medio de una Ley federal, que necesita la aprobación del Consejo Federal, pueden fijarse principios fundamentales para una gestión presupuestaria que se adapte a la coyuntura y para una planificación financiera plurianual» (§ 109.3).

Debe observarse que la legislación coordinadora aparece constitucionalmente prevista sólo como una eventualidad, una posibilidad. No con carácter necesario. En todo caso, dos años después de la reforma constitucional, era aprobada la Ley sobre Principios del Derecho Presupuestario de la Federación y los Estados (Ley de 19 de agosto de 1969), con un alcance directamente coordinador. En esta Ley son discernibles dos partes: una primera, que establece principios para orientar la legislación, tanto del Bund como de los Länder, una especie de Ley General Presupuestaria, pero con carácter de Ley-marco, necesitada de desarrollo posterior, tanto por el Bundestag (ya sin el concurso del Bundesrat, a diferencia de la Ley-marco) como por los Parlamentos de los Länder. La segunda parte, en cambio, contiene preceptos directamente aplicables, tanto a la Federación como a los Estados.

En cuanto al caso italiano, la Constitución de la República dice en su art. 119 que «las Regiones tienen autonomía financiera en las formas y en los límites establecidos por las leyes de la República, que la coordinan con la Hacienda del Estado, de las Provincias y de los Municipios».

En esta redacción, a primera vista muy próxima del art. 156.1 de nuestra Constitución, hay que destacar, sin embargo, dos elementos que la distancian considerablemente. En primer lugar, el dato de que la autonomía financiera regional existe sólo «en las formas y en los límites establecidos por las leyes de la República», las cuales aparecen, pues, como un «orius» para la actividad financiera regional, que, de esta manera, toma el carácter de una actividad, en cierta medida «derivada». En segundo lugar, y por lo que se refiere directamente al tema de la coordinación, hay que observar que la Constitución

encarga precisamente a la legislación ordinaria estatal el establecimiento y desarrollo de dicha coordinación.

→ Hasta 1976, sin embargo, no se ha aprobado en Italia una ley general sobre la coordinación en materia presupuestaria. En dicho año, la Ley 335 (de 10 de mayo) ha establecido los «Principios fundamentales y normas de coordinación en materia de presupuesto y de contabilidad de las regiones». Se trata de una ley-marco para ser desarrollada por las diversas leyes regionales (aunque en tanto no se produjera este desarrollo sería directamente aplicable). A diferencia del esquema normativo que hemos visto en el caso alemán, esta ley-marco se dirige únicamente a las Regiones, no al Parlamento estatal.

IV. EL SUJETO DE LA COORDINACIÓN: VÍAS PARA SU DESARROLLO

Hechas estas referencias de Derecho comparado, podemos, a continuación, plantearnos, dentro de nuestro Derecho positivo, la cuestión fundamental relativa al sujeto activo de la coordinación. Quién es el encargado de desarrollar la actividad coordinadora, de establecer los principios y criterios en que se concreta esta coordinación? ¿A través de qué mecanismos se ejecuta ésta? El tema es, como se puede apreciar, de la máxima importancia, puesto que las normas y criterios de coordinación van a suponer un límite para la actividad financiera autónoma de las Comunidades.

La Constitución española no resuelve la cuestión de manera inequívoca. Como ya hemos dicho, el art. 156.1 se limita a enunciar el principio de coordinación, pero sin indicar las vías para hacerlo efectivo. Compárese dicho artículo con el correspondiente de la Constitución italiana —que indudablemente fue objeto de consideración por el constituyente español— y se advierte de inmediato la diferencia, justamente en el punto que estamos analizando. Según acabamos de exponer en el precedente apartado, el art. 119 de la Constitución italiana recoge expresamente el criterio de que la función de coordinación corresponde a la legislación estatal, a la cual se subordina de manera inmediata la regional.

No aparece la cuestión resuelta en todos términos en nuestro texto constitucional. Quien quiera justificar o legitimar la capacidad coordinadora de la legislación estatal debe recurrir a la previsión del art. 157.3. Nuestra Constitución parece seguir en este punto el ejemplo alemán, al configurar la legislación coordinadora como una simple posibilidad. Continuando con el ejemplo alemán, tal vez hubiera sido deseable reservar un papel especial en estos temas al Senado, conformándolo como Cámara de representación territorial.

De cualquier forma, debe hacerse notar que la ley orgánica prevista en el art. 157.3 de la Constitución, tiene como objeto básicamente los aspectos relativos a los ingresos («las competencias financieras enumeradas en el apartado 1» del mismo precepto). No se alude directamente a la coordinación en materia presupuestaria, la cual podría, sin embargo, entenderse incluida en

la genérica alusión a «las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades autónomas y el Estado».

En todo caso, la LOFCA, dictada en virtud de dicho art. 157.3, de la Constitución, se ha dedicado fundamentalmente al tema de las fuentes de financiación de las Comunidades autónomas, tratando sólo marginalmente los aspectos presupuestarios.

Por lo que se refiere a las vías para desarrollar en concreto la coordinación, la propia LOFCA establece el instrumento del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Pero debe hacerse resaltar el carácter simplemente consultivo de dicho organismo, el cual, aún cuando delibere y llegue a acuerdos en materia de coordinación de las políticas presupuestarias o de la planificación de inversiones, no tiene capacidad para imponer dichos acuerdos como decisiones jurídicamente vinculantes para las Comunidades autónomas.

V. ÁREAS DE LA COORDINACIÓN

Pasamos, a continuación, a examinar otro tema central, el de las áreas materiales en que debe desarrollarse eventualmente la coordinación. Lo cual nos exige referirnos a los diversos aspectos o contenidos que comprende el concepto de autonomía financiera en el ámbito presupuestario.

La doctrina suele identificar tres áreas o contenidos fundamentales de la autonomía presupuestaria: la autonomía normativa, o capacidad de darse normas propias, para la regulación del proceso presupuestario; la autonomía contable, o capacidad de imputar con criterios propios ingresos y gastos; y la autonomía de gasto, o capacidad para adoptar autónomamente decisiones en orden a la asignación de los recursos.

A partir de aquí podemos especificar diversas áreas en las que la necesidad de coordinación aparece presente. En primer lugar, la coordinación de la normativa estatal y las autonómicas en relación al proceso presupuestario. En conexión con lo anterior, se pone el problema de la coordinación de los principios presupuestarios. A continuación, la cuestión de la coordinación en el desarrollo del ciclo presupuestario. La coordinación de la estructura de los correspondientes presupuestos es el siguiente punto a tratar. Y, por último, la coordinación de las decisiones en materia de gasto.

En cada uno de estos ámbitos se plantean problemas diversos que presentan perfiles propios desde el punto de vista de la coordinación. En los siguientes apartados procedemos a tratar separadamente cada una de las cuestiones enunciadas.

VI. COORDINACIÓN DE LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA

La autonomía financiera de las Comunidades autónomas supone, en el ámbito presupuestario, la capacidad de que cada Comunidad dicte sus propias normas de carácter general para disciplinar la propia institución presupuestaria. En esto radica precisamente uno de los puntos de diferenciación de la autonomía financiera de las Comunidades autónomas respecto de la de las Corporaciones locales, cuyo régimen presupuestario viene regulado por una instancia externa.

Esta capacidad normativa debe ser entendida como una competencia implícita dentro del principio general de la autonomía financiera recogido en la Constitución; o bien, puede encontrarse su fundamento en la genérica competencia de autoorganización (art. 148.1, 1.ª, de la Constitución). En Italia, donde el problema se planteó ante la propia Corte Costituzionale, la solución se orientó precisamente en la segunda de las direcciones apuntadas, confirmando una previa orientación doctrinal, según la cual la autonomía normativa en relación al régimen presupuestario y contable es instrumental respecto de la competencia en materia de organización.

En nuestro país este problema de la habilitación constitucional no se ha planteado. Hasta el momento, el Parlamento de Cataluña y el de Andalucía han elaborado su propia legislación general presupuestaria y contable (la Ley de Finanzas de la Generalitat y la Ley General de Hacienda de la Comunidad autónoma de Andalucía). En otras Comunidades autónomas, en cambio, se continúa aplicando directamente la Ley General Presupuestaria.

Ahora bien, reconocida esta potestad normativa, que tiene carácter concurrente con la del Estado, se plantean precisamente los problemas de coordinación. ¿Cómo se coordina la actuación de los Parlamentos autónomos entre sí y con la legislación estatal? Porque, desde luego, lo que no es pensable es una regulación de las instituciones presupuestarias sobre bases totalmente diferentes. La propia racionalidad del proceso y la explícita exigencia constitucional reclaman que la regulación se fundamente en unos principios comunes.

Debemos, sin embargo, insistir en que el mecanismo concreto para hacer efectiva esta coordinación no existe, al menos de manera explícita, en nuestro ordenamiento. Ya hemos visto en un apartado precedente cómo ha sido solucionada esta cuestión en el Derecho comparado. En nuestro país, en cambio, las escasas previsiones de la LOFCA no cumplen, de ninguna manera, las funciones de legislación-marco al estilo que hemos visto en los ejemplos de la República Federal de Alemania y de Italia.

Es interesante, a la vista de este panorama, referirse al procedimiento que de hecho ha sido seguido por los legisladores regionales para no romper el criterio de una cierta homogeneidad de las instituciones, imprescindible desde el punto de vista de la coordinación. Este procedimiento ha consistido sencillamente en tomar la legislación estatal, la Ley General Presupuestaria como ley-marco, como modelo al cual acomodar la legislación autonómica.

Así se deduce del articulado de las leyes antes mencionadas, e incluso de ciertas declaraciones de las Exposiciones de Motivos (ver, al respecto, la de la Ley de Finanzas de la Generalitat, que habla de la necesidad de establecer una regulación específica «si bien respetando la legislación vigente complementaria»).

VII. COORDINACIÓN DE LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

Como es sabido, los grandes rasgos del régimen presupuestario se articulan en torno a una serie de principios o reglas fundamentales, los principios presupuestarios, algunos de los cuales tienen rango constitucional (estatutario, en el caso de las Comunidades Autónomas), permaneciendo otros al nivel de la legislación ordinaria. De lo que se trata es de analizar el grado de coordinación que en este campo se establece en nuestro ordenamiento entre el Estado y las Comunidades autónomas.

El primero de los principios presupuestarios es el de legalidad, también llamado de competencia. La distribución de competencias presupuestarias entre Legislativo y Ejecutivo se encuentra establecida para el Estado en la Constitución y para cada Comunidad autónoma en su correspondiente Estatuto. Significativamente, el tema fue, en cambio, obviado en la LOFCA. La razón radica en que en la época de elaboración de dicha Ley se mantenía la incertidumbre sobre la posible existencia de Comunidades Autónomas que carecieran de asamblea legislativa. En todo caso, es necesario reconocer que este principio, esencial para la constitución interna de cada Comunidad, presenta, en cambio, un interés solamente marginal desde el punto de vista de las necesidades de la coordinación.

Igualmente el principio de unidad, según el cual un único presupuesto debe comprender la totalidad de los gastos e ingresos del correspondiente sector público, se halla recogido para cada Comunidad en su Estatuto, guardando el paralelismo con lo que para el Estado dispone el art. 134.2, de la Constitución. Adicionalmente, se ha ocupado del tema la LOFCA, que dispone 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 referidas Comunidades» (véase art. 21).

El principio de anualidad, fundamental para la coordinación, aparece igualmente recogido de manera expresa en la LOFCA, que subraya justamente el punto de la necesaria coincidencia con el proceso presupuestario estatal: «Los presupuestos de las Comunidades autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado» (véase art. 21).

Los Estatutos, siguiendo el modelo de la Constitución, se refieren también a la regla de la anualidad, aunque, en este punto hay que hacer la salvedad de que la mención aparece sólo en los Estatutos aprobados conforme

al art. 143, de la Constitución, pero no en los cuatro primeramente aprobados, los del art. 151. Sobre el tema de la anualidad volveremos en el siguiente apartado, al tratar de la coordinación de los ciclos presupuestarios.

En cuanto a los principios «no constitucionales» del régimen presupuestario, recogidos en la LGP (como el principio de especialidad, en sus diversas manifestaciones, o el principio de universalidad en su acepción de regla del presupuesto bruto), hay que decir que su vigencia para los presupuestos de las Comunidades autónomas se produce por aplicación directa de la legislación estatal, en ausencia de norma expresa autonómica, o bien, en los casos catalán y andaluz, por la recepción que de dichos principios se ha producido en la específica legislación antes citada.

Una mención especial requiere, finalmente, el principio de equilibrio, al cual se refiere de manera un tanto sorprendente la Ley de Finanzas de la Generalitat. Como es sabido, el citado principio era una regla tradicional de la legislación presupuestaria clásica, que consideraba el déficit como algo propio de la «Hacienda extraordinaria». La moderna LGP, atendiendo, por un lado, a razones de realismo y, por otro, a los criterios doctrinales del keynesianismo, no ha recogido el principio de equilibrio presupuestario, el cual, sin embargo, aparece en la citada Ley de Finanzas, según la cual «el presupuesto de la Generalitat de Catalunya deberá aprobarse equilibrado entre el estado de ingresos y el estado de gastos» (art. 27.2).

Este precepto ha suscitado una cierta perplejidad, al dar la sensación, en una primera lectura, de que efectivamente resucita el viejo dogma del equilibrio, prohibiendo la aprobación de presupuestos con déficit inicial. Interpretación que, sin embargo, es insostenible, porque chocaría con otros preceptos de la propia Ley de Finanzas, que regulan el endeudamiento, y precisamente en conexión con las leyes de presupuestos (véanse arts. 16 y ss.).

En realidad, el art. 27.2, Ley de Finanzas, no prohíbe un déficit en el presupuesto inicial o preventivo. Simplemente recuerda que dicho déficit debe financiarse con operaciones de endeudamiento, cuyo producto se computará en el estado de ingresos (como ingresos financieros), manteniéndose contablemente el equilibrio. Dicho de otra forma, lo que el citado precepto quiere decir es que, a diferencia de lo que acontece con el Estado, la Generalitat (al igual que las restantes Comunidades autónomas) no puede financiar su déficit a través del recurso directo al Banco de España.

Las anteriores consideraciones suscitan otras en relación a la regulación de las operaciones de crédito de las Comunidades autónomas, pero todo ello es objeto de tratamiento en otra de las Conferencias del presente Curso, por lo que ponemos aquí punto final a este apartado.

VIII. COORDINACIÓN DEL CICLO PRESUPUESTARIO

El siguiente tema a analizar es el de la coordinación de los ciclos presupuestarios. Ya hemos aludido, en cierto modo, al problema en el apartado anterior, al tratar del principio de anualidad.

Como ya sabemos, la LOFCA impone que el período a través del cual se desarrolla el ciclo presupuestario sea coincidente en el Estado y las Comunidades autónomas. Lo cual significa un período presupuestario que coincide con el año natural en cuanto a la ejecución, debiendo, en consecuencia, estar aprobado el presupuesto antes del comienzo de dicho año.

La previsión de la LOFCA es, en principio, razonable: habida cuenta de la imbricación entre presupuesto estatal y presupuesto de las Comunidades autónomas, es lógico que uno y otros se desarrollen con una cronología paralela.

En la práctica, sin embargo, existen impedimentos que hacen muy difícil cumplir esta previsión en sus términos exactos. Precisamente por el carácter derivado que, en ciertos puntos, presentan los presupuestos autonómicos respecto del estatal, su elaboración y aprobación no puede ser llevada a cabo sino una vez aprobada la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Ahora bien, como esta aprobación (al menos, mientras se mantenga la práctica de apurar el plazo límite de presentación previsto en la Constitución) no suele tener lugar sino en las últimas fechas del año, el resultado es que los presupuestos de las Comunidades autónomas sufren un retraso de varios meses en su aprobación. Lo cual determina que la prórroga presupuestaria, de suyo una institución excepcional, sea, en la práctica, la regla en la vida presupuestaria de las Comunidades Autónomas.

En relación a la prórroga precisamente, hay que resaltar una circunstancia significativa de la legislación autonómica fundamental. Nos referimos al hecho de que dicha institución, prevista para el Estado, como se sabe, en la Constitución, se encuentre recogida, de manera análoga, en los Estatutos de Autonomía aprobados según el procedimiento del art. 143 de la Constitución, pero no en los del art. 151. Cataluña y Andalucía la regulan en su legislación ordinaria propia antes mencionada, pero el País Vasco y Galicia vienen prorrogando sus presupuestos, año tras año sobre la base de lo previsto en la legislación estatal —la LGP—.

Otro problema conexo con el del período de ejecución es el de los sistemas de imputación de las operaciones presupuestarias. Como es sabido, la LGP resuelve la tradicional oposición entre «sistema de gestión» y «sistema de ejercicio», mediante un complejo mecanismo, según el cual, como dice la Exposición de Motivos, se «opta por el presupuesto de gestión en cuanto a su liquidación, sin perjuicio de que el presupuesto sea de ejercicio en cuanto a la contracción de derecho liquidado y de obligaciones reconocidas». Y para evitar desfases excesivos entre los datos de contracción y los de liquidación se

establece el llamado período de ampliación del presupuesto, hasta el 30 de abril (véanse arts. 49 y 81, LGP).

Parece razonable que las Comunidades autónomas acomoden la contabilización de sus operaciones presupuestarias a unos mismos criterios. Y así, aparte de la generalidad de ellas, para las que se aplica, al no tener normativa propia, la LGP directamente, la legislación de Cataluña y Andalucía repetidamente citada se ha acomodado a los criterios de la LGP. De manera rigurosamente idéntica en el caso de la Ley de Finanzas de la Generalitat, mientras que la Ley General de Hacienda de Andalucía acorta el período de ampliación, reduciéndolo a un mes.

El problema que puede surgir es el que se deriva del reciente cambio de criterio dispuesto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984, la cual ha suprimido el período de ampliación y establecido un estricto presupuesto de ejercicio, coincidente con el año natural.

Ante esta modificación de criterios contables, dispuesta, además, en una ley presupuestaria singular, cabe preguntarse si los mismos van a extenderse a los presupuestos autonómicos.

IX. COORDINACIÓN DE LA ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA

La forma de presentación del presupuesto, su estructura es una cuestión que, a pesar de su apariencia puramente formal, tiene una importancia trascendental de cara a las funciones del proceso presupuestario. También es una cuestión relevante desde el punto de vista de la coordinación. Precisamente la cuestión de la armonización u homologación de los sistemas formales de presentación de los estados presupuestarios es una de las primeras que surgen cuando se aborda la coordinación.

En el Derecho comparado podemos recordar el ejemplo italiano, en donde cada región tenía inicialmente sus propios sistemas de clasificación de ingresos y gastos. Justamente una de las innovaciones que introdujo la citada Ley 335 de 1976 fue la de implantar una estructura formal unitaria, tomada del modelo estatal, para los presupuestos regionales. A partir de esta Ley, las regiones que tuvieran implantados sus propios sistemas de clasificación pueden conservarlos, pero presentando al propio tiempo el presupuesto de acuerdo con la metodología uniformada establecida en base a la ley de armonización.

En nuestro país, la LOFCA, que, como hemos visto, es muy parca en lo referente a la materia presupuestaria, se ocupa, sin embargo, expresamente de esta cuestión, disponiendo que «los presupuestos de las Comunidades autónomas serán elaborados con criterios homogéneos, de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado» (art. 21.3).

De manera implícita, pues, viene a decir la LOFCA que la homogeneización de la estructura presupuestaria se llevará a cabo extendiendo a las Comunidades autónomas la metodología formal del presupuesto estatal.

El problema es que esta metodología, aunque prevista en sus líneas generales en la LGP, no se halla plenamente consolidada en el momento presente. Por poner el dato más saliente, basta referirse a la estructura del Presupuesto por Programas. Únicamente en los recientes Presupuestos Generales para 1984 se ha alcanzado el objetivo —y aún con múltiples deficiencias y lagunas— de presentar el documento presupuestario, para su discusión parlamentaria y para su ejecución, en términos de programas. Lo cual, como se sabe, supone, al menos en línea teórica, bastante más que un simple cambio de forma. Cabe pensar que las Comunidades autónomas van a encontrarse en condiciones de elaborar sus presupuestos en forma de programas y con una metodología que permita la consolidación de los programas regionales y los estatales? La respuesta a este interrogante es seguramente negativa. Al menos durante una primera fase, la homogeneización deberá limitarse a las clasificaciones clásicas (administrativa, funcional y económica). En el futuro, si se mantiene la metodología de programas, lo conveniente, de cara a la efectiva coordinación, sería la elaboración conjunta de la estructura de los programas en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

X. COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA DE GASTO

Hasta ahora hemos hablado fundamentalmente de los aspectos formales del proceso presupuestario. Para finalizar, hemos de referirnos a la coordinación de las decisiones en materia de gasto público, de las políticas de gasto del Estado y las Comunidades autónomas, es decir, del contenido sustancial de las opciones explicitadas en los correspondientes presupuestos.

Este es justamente el punto que más resistencias presenta a la coordinación. O, si se prefiere expresarlo de otra manera, el ámbito en el que la coordinación ha de discurrir básicamente por cauces políticos, del acuerdo y la negociación, ya que, a diferencia de lo que sucede con los aspectos formales, no cabe aquí pensar, en términos generales, en reglas o preceptos legales que se impongan desde arriba a las Comunidades autónomas.

Establecidos en la Constitución y los Estatutos los marcos de competencia de cada Comunidad autónoma, las opciones en cuanto al ejercicio de dichas competencias (lo que tendrá obviamente reflejo en la asignación de los recursos, es decir, en el presupuesto) pertenecen al campo de la autonomía política de cada ente.

Así pues, la coordinación necesaria para que el conjunto del gasto público se desarrolle con criterios que no se contrapongan entre sí, debería producirse mediante el intercambio de información, a través de acuerdos, etc., pero no mediante decisiones de carácter imperativo. No es necesario subrayar el importante papel que, en esta dirección, puede desempeñar el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En cuanto a las opciones presupuestarias más necesitadas de coordinación—tanto por su incidencia como por el margen de discrecionalidad en cuanto a su adopción—sobresalen las relativas a las inversiones públicas. No es casual que a ellas se refiera especialmente, para incluir su coordinación entre las materias a tratar por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la LOFCA. Las propuestas al respecto de este organismo, sin embargo, no pueden sobrepasar el umbral de simples recomendaciones. Recomendaciones cuya virtualidad dependerá sustancialmente de la racionalidad intrínseca de su contenido y del método formal empleado para su adopción. A este respecto, no está de más recordar que la coordinación en este punto supone una confrontación o relación entre diversos sujetos en pie de igualdad y no de simple «encaje» en el plan previamente fijado por la Administración estatal, de los proyectos de las Comunidades autónomas. En este sentido, nos parece desafortunada una reciente propuesta referida a que la coordinación de la programación de las inversiones públicas (estatales y autonómicas) se lleve a cabo en el seno de un organismo gubernamental (del Gobierno Central) como es el Comité de Inversiones Públicas.

Mirando hacia el futuro, pensamos que la coordinación de las inversiones públicas debería tener lugar en un ámbito previsto concretamente en la Constitución, la cual no ha sido aún actuada en este punto. Nos referimos al marco de la programación económica, para cuya instrumentación el art. 131 de la Constitución prevé la creación de un Consejo con participación, entre otros agentes políticos y sociales, de las Comunidades autónomas.

Un sector de la inversión pública en las Comunidades autónomas que presenta características singulares desde el punto de vista de la coordinación es el de las inversiones del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). Según disponen la LOFCA y, sobre todo, el proyecto de ley del FCI, los proyectos a renunciar con las dotaciones de dicho Fondo serán decididos de común acuerdo entre la Administración Central y la Comunidad autónoma. Esto supone una limitación importante para la autonomía de gasto de las Comunidades que, a mi juicio, se encuentra en contradicción con la configuración que el Fondo tiene en la Constitución. En ésta las transferencias del FCI aparecen como ingresos propios de las Comunidades autónomas, en paridad con los restantes ingresos que nutren su presupuesto. Lo correcto hubiera sido limitar la función del Estado a la distribución del Fondo entre las Comunidades autónomas—función que se cumple a través de los Presupuestos Generales del Estado—sin condicionar posteriormente la capacidad de decisión de éstas. Con la regulación que se pretende establecer nos vamos a encontrar con que las Comunidades que en mayor medida se benefician de las dotaciones del Fondo (las más atrasadas económicamente) se van a encontrar como contrapartida con una mayor «penalización», en forma de recorte de su autonomía de gasto.

En cuanto a los gastos corrientes, sobresale el capítulo de las remuneraciones del personal. Es evidente la conveniencia de que exista un cierto grado

de uniformidad en esta materia. No sólo por imperativo del principio de coordinación presupuestaria, sino también por otros principio de mayor relevancia, recogidos en la propia Constitución. Ahora bien, estas consideraciones no pueden llevar a eliminar totalmente la capacidad de decisión de las Comunidades autónomas, en cuanto a su política retributiva, imponiéndoles mecánicamente la establecida en el presupuesto estatal, como pretendía el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales para 1984. Finalmente, en la redacción definitiva de dicha Ley, lo que inicialmente era la imposición automática a las Comunidades autónomas de las mismas retribuciones aprobadas para el personal estatal, ha quedado convertido en una recomendación, con lo que, al menos formalmente, se salva el principio de autonomía.

Para el futuro, el Proyecto de Ley de Medidas Urgentes para la Función Pública otorga el carácter de legislación «básica» a la referida a las retribuciones básicas, que serán iguales en el Estado y las Comunidades autónomas, quedando éstas en libertad de establecer sus propias retribuciones complementarias.