LECCIÓN 4 EL RÉGIMEN PRESUPUESTARIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. La aprobación de los presupuestos y de la normativa presupuestaria autonómica
2. Principios generales de los presupuestos autonómicos
3. El ciclo presupuestario autonómico

1. LA APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS Y DE LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA AUTONÓMICA

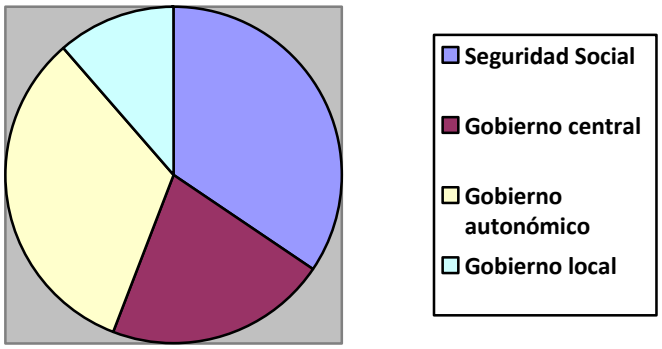
§1. La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas se manifiesta más en la vertiente del gasto que en la existencia de un sistema tributario propio con potencial recaudatorio suficiente para cubrir sus necesidades financieras.

> **Art. 156.1 de la CE** dispone que *"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".*

Desde una perspectiva territorial casi la mitad del gasto público está gestionado por las Comunidades Autónomas y las Entidades locales. La estructura de gastos en 2016 fue la siguiente: Gobierno central: 21,3%; Gobierno autonómico: 32,9%; Gobierno local: 11,4%; y Seguridad Social: 34,4 %.

La distribución territorial del gasto público muestra una importante descentralización

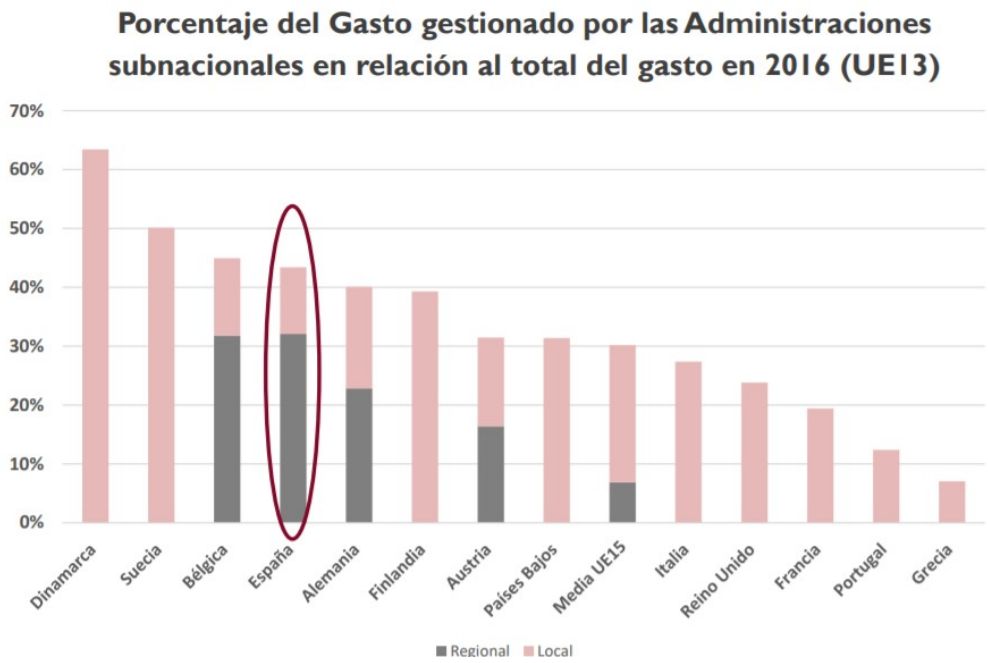
Año 2016 Gasto Total



Fuente: IGAE (2017)

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Desde una perspectiva comparada y en la vertiente del gasto público, España ha evolucionado hacia un elevado grado de descentralización fiscal.



Fuente: Eurostat y AIReF

Las áreas y políticas de gasto más importantes de las CCAA son la sanidad, la educación y los servicios sociales

El gasto público de las Comunidades Autónomas tiene una relación directa con el proceso de traspaso de competencias del Estado de los servicios públicos básicos esenciales, como son la educación, la sanidad y los servicios sociales. El 54,79% de los recursos de las CCAA se destinan a la producción de bienes públicos de carácter preferente, en los que se incluye sanidad, educación y cultura, siendo especialmente significativos los dos primeros con porcentajes sobre el gasto total del 33,58% y 20,41% respectivamente. Si añadimos los que recogen actuaciones de protección y promoción social, el conjunto de estas políticas de gasto supone el 64,09% del gasto gestionado por las Comunidades Autónomas.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Clasificación funcional del gasto de las CCAA (datos consolidados)

(Miles de euros)

ÁREAS Y POLÍTICAS DE GASTO	2017	
	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS	%SOBRE EL TOTAL
1 . Servicios Públicos Básicos	**5.439.229,07**	**2,90**
1.1 Justicia	2.347.489,59	1,25
1.2 Defensa	0,00	0,00
1.3 Seguridad Ciudadana e Instituciones Penitenciarias	2.882.261,93	1,53
1.4 Política Exterior	209.477,55	0,11
2 . Actuaciones de Protección y Promoción Social	**17.486.456,38**	**9,31**
2.1 Pensiones	318.107,39	0,17
2.2 Otras Prestaciones Económicas	0,00	0,00
2.3 Servicios Sociales y Promoción Social	12.102.042,79	6,44
2.4 Fomento del Empleo	3.654.885,53	1,95
2.5 Desempleo	0,00	0,00
2.6 Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	1.411.420,67	0,75
2.9 Gestión y Administración de la Seguridad Social	0,00	0,00
3 . Producción de Bienes Públicos de Carácter Preferente	**102.925.330,47**	**54,79**
3.1 Sanidad	63.087.124,97	33,58
3.2 Educación	38.353.651,53	20,41
3.3 Cultura	1.484.553,97	0,79
4 . Actuaciones de Carácter Económico	**20.472.157,56**	**10,90**
4.1 Agricultura, Pesca y Alimentación	7.843.202,20	4,17
4.2 Industria y Energía	816.385,05	0,43
4.3 Comercio, turismo y PYMES	1.030.522,26	0,55
4.4 Subvenciones al Transporte	2.232.908,68	1,19
4.5 Infraestructuras	5.884.131,41	3,13
4.6 Investigación, Desarrollo e Innovación	1.848.972,49	0,98
4.9 Otras Actuaciones de Carácter Económico	816.035,47	0,43
9 . Actuaciones de Carácter General	**41.546.916,23**	**22,11**
9.1 Alta Dirección	748.909,23	0,40
9.2 Servicios de Carácter General	3.519.034,70	1,87
9.3 Administración Financiera y Tributaria	860.589,72	0,46
9.4 Transferencias a otras Administraciones Públicas	9.413.997,35	5,01
9.5- Deuda Pública	27.004.385,22	14,37
TOTAL GASTOS	**187.870.089,71**	**100,00**

La Constitución no contiene una regulación específica del régimen presupuestario de las CCAA

La Constitución no contiene una regulación específica del régimen presupuestario de las Comunidades Autónomas. Con carácter general, el art. 133 de la CE dispone que "*las administraciones públicas solo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes*". El art. 135 de la CE señala que todas las Administraciones Públicas deben adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, y que las Comunidades Autónomas no pueden incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea y, por último, el apartado d) del art. 153 CE atribuye al Tribunal de Cuentas el control económico y presupuestario de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

La Constitución de 1978 recoge una regulación específica del régimen presupuestario estatal en el art. 134 CE.

> *1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación. 2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.3. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.4. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.7. La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.*

La aplicación a las CCAA de las reglas y principios incluidos en el art. 134 de la CE

§2. La aplicación a las Comunidades Autónomas de las reglas y principios incluidos en el citado art. 134 de la CE resultó polémica, dado que las reglas contenidas en el citado art. 134 CE tienen por objeto directo la regulación de la institución presupuestaria estatal, entendida en su sentido de organización central o general del Estado[1].

> La **STC 116/1994, de 18 de abril** concluyó que del inciso segundo del art. 134.7 CE no podía inducirse un principio general de prohibición de modificar tributos por medio de las leyes de presupuestos autonómicas o forales sin la previa habilitación de una ley tributaria sustantiva.
>
> En la misma línea, la **STC 149/1994, de 12 de mayo,** desestimó las cuestiones de inconstitucionalidad 577/1994, 585/1994 y 693/1994 presentadas en relación con el art. 68 de la Ley Foral del Parlamento de Navarra 3/1988, de 12 de mayo, de Presupuestos de Navarra, por el que se restringían las exenciones del impuesto de actos jurídicos documentados recogidas en el Decreto del Parlamento Foral de Navarra de 17 de marzo de 1981, en la redacción de su art. 36.1 B), párrafo 18, dada por la Ley Foral 24/1988, de 11 de diciembre.
>
> Se opuso al razonamiento y fallo de la STC 116/1994 el magistrado *RODRIGUEZ BEREIJO* en un fundamentado voto particular que defendió que la Constitución al incorporar en su texto los principios y reglas presupuestarias trata de fijar los perfiles de una institución basilar de toda organización política, que cumple la misma función cualquiera que sea el ámbito, estatal o autonómico, como uno de los instrumentos indispensable del equilibrio constitucional entre los poderes que es característico del sistema democrático parlamentario.

[1] Vid. SSTC 116/1994, de 18 de abril, FJ 5; 149/1994, de 12 de mayo, FJ único; 174/1998, de 23 de julio, FJ 6, y 130/1999, de 1 de julio, FJ 5.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Actualmente, el Tribunal Constitucional mantiene que la norma constitucional y las normas estatutarias en esta materia no hacen otra cosa que recoger una serie de principios que son consustanciales a la institución presupuestaria y al sistema parlamentario[2]. La aprobación de los presupuestos constituye uno de los momentos más significativos del ejercicio del control democrático que ejercen los representantes de la soberanía nacional sobre el ejecutivo, por lo que su contenido constituye una regla o principio constitucional aplicable a todos los poderes públicos que conforman el Estado en sentido amplio, es decir, el contenido del art. 134 de la CE constituye una norma general aplicable a los distintos niveles de gobierno[3].

Dentro del marco constitucional expuesto, las Comunidades Autónomas tienen competencia para la elaboración y aprobación de sus presupuestos. Esta facultad reconocida en los distintos Estatutos de Autonomía se recoge en el art. 17 de la LO 8/1980 de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas que dispone que *"las Comunidades Autónomas regularán por sus órganos competentes, de acuerdo con sus Estatutos, las siguientes materias: a) La elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos…".*

La concisa regulación del régimen presupuestario de las CCAA en la LOFCA

§3. El legislador estatal ha realizado una regulación muy concisa del régimen presupuestario de las Comunidades Autónomas en el art. 21 de la LOFCA, recogiendo los principios básicos de esta institución.

> ***Art. 21 de la LOFCA*** *"Uno. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado, atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera 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 tributos atribuidos a las referidas Comunidades. Dos. 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. Tres. Los Presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados con criterios homogéneos, de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado".*

[2] Vid. Entre otras, SSTC 3/2003 de 16 de enero, 223/2006 de 6 de julio, 242/2006 de 24 de julio y 215/2014, de 18 de diciembre.

[3] Vid. ESCRIBANO LÓPEZ, F. (2008), p.58. y DE LA HUCHA CELADOR, F. (2013), p. 245.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Así, el art. 21.1 de la LOFCA recoge el principio de anualidad, el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y el principio de universalidad. En el segundo apartado, se ocupa de la prórroga presupuestaria y, por último, el apartado tercero, establece la necesaria coordinación y homogeneidad de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas con los Presupuestos Generales del Estado.

Las normas presupuestarias de los diferentes Estatutos de Autonomía reflejan que el presupuesto autonómico cumple la misma función que el del Estado. Por ejemplo, el art. 61.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, dispone que "*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".* Esta identidad de función y estructura del presupuesto autonómico y estatal se ve también confirmada en las leyes generales de hacienda o finanzas de cada Comunidad Autónoma (por ejemplo, la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid).

La potestad de gasto de las CCAA está vinculada al ejercicio de sus propias competencias

§4. La potestad de gasto de las Comunidades Autónomas no permite que puedan financiar o subvencionar cualquier clase de actividad sino solamente aquellas sobre las que tienen competencias. El Tribunal Constitucional ha declarado que el poder legislativo presupuestario en la vertiente de gasto público no es un poder libre o desvinculado del orden competencial, sino un poder instrumental que debe ejercerse con respeto al orden constitucional de distribución de competencias y a los límites que la Constitución establece. Principio que, en relación con las Comunidades Autónomas, es consecuencia, de la vinculación de su autonomía financiera al desarrollo y ejecución de sus propias competencias (arts. 156 CE y 1.1 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas).

La STC 90/2017, de 5 de julio declaró la nulidad de la Disposición Adicional Cuadragésima y de diversas partidas presupuestarias de la Ley 4/2017, de 28 de marzo, de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2017, en cuanto que se utilicen por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña para hacer frente a los gastos derivados de la organización, gestión y convocatoria del proceso referendario sobre el futuro político de Cataluña. Razona el Tribunal Constitucional que la citada Disposición Adicional es contraria al régimen de distribución de competencias en materia de referéndum que dimana del bloque de la constitucionalidad, lo que implica que al estar incluida en la Ley de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña desborda el contenido que constitucional y estatutariamente es propio de este tipo de fuente, al pretender sufragar una actuación ajena a las competencias autonómicas.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

2. PRINCIPIOS GENERALES DE LOS PRESUPUESTOS AUTONÓMICOS

2.1 Principio de competencia

Principio de competencia

§5. La Constitución distribuye las competencias presupuestarias entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, materializando en este ámbito el esquema constitucional de división de poderes. Así, corresponde al Gobierno la elaboración del presupuesto y al poder legislativo su aprobación. La referencia expresa en el art. 66 de la CE a que las Cortes Generales aprueban los Presupuestos, muestra la relevancia de la institución presupuestaria. Ahora bien, en la práctica, el debate presupuestario se produce entre la mayoría parlamentaria –que apoya al Gobierno- y la oposición, y es en esta dialéctica "mayoría *versus* minoría" en la que se resuelve "la lucha por el Presupuesto"[4]. En el ámbito autonómico se reproduce el mismo esquema de distribución de competencias presupuestarias.

2.2 Principio de universalidad

Principio de universalidad

§6. La Ley de presupuestos deben incluir la totalidad de los ingresos y gastos. Ahora bien, los efectos jurídicos sobre los ingresos y gastos son diferentes, mientras que respecto de los ingresos, en virtud de la existencia de normas de vigencia permanente que autorizan su exacción, la Ley de presupuestos realiza una mera estimación, respecto de los gastos, constituye una verdadera autorización de su cuantía y destino[5]. Una manifestación contable del principio de universalidad es el principio del *"presupuesto bruto",* que conlleva que todos los ingresos y todos los gastos deben figurar explícita o expresamente en el presupuesto, sin compensaciones o minoraciones, prohibiéndose, por tanto, que puedan figurar por su importe neto. Relacionado con este principio de universalidad *"el principio de no afectación"* supone que todos los ingresos, salvo excepciones, se destinan a financiar global e indistintamente todos los gastos públicos.

[4] Vid. RAMALLO MASSANET, J. (2013), p. 12.

[5] Vid, entre otras, SSTC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 3; 65/1987, de 21 de mayo, FJ 5; 134/1987, de 21 de julio, FJ 6; 65/1990, de 5 de abril, FJ 3; 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a); 16/1996, de 1 de febrero, FJ 6; 203/1998, de 15 de octubre, FJ 3; 33/2000, de 3 de febrero, FJ 5; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

2.3 Principio de unidad

§7. Este principio implica la existencia de un único documento presupuestario que englobe todos los ingresos y gastos, y se opone a la existencia de presupuestos especiales, extraordinarios o adicionales. Supone que no pueden existir ingresos y gastos fuera del presupuesto ni multiplicidad de presupuestos.

Principio de unidad

Desde una perspectiva contable, el principio de *"unidad de caja"* determina la centralización de cobros y pagos, la existencia de una caja única con el fin de conseguir una gestión eficaz de las disponibilidades líquidas.

2.4 Principio de anualidad.

§8. Los Presupuestos de las Comunidades Autónomas tienen carácter anual (de 1 de enero a 31 de diciembre) y si no son aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, queda automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores. La Ley de presupuestos expresa una autorización que tiene naturaleza temporal, esto es, se trata de una autorización que tiene un plazo de vigencia sometida a un límite temporal constitucionalmente determinado de un año[6].

Principio de anualidad.

Excepción: prórroga presupuestaria

Como hemos expuesto, el art. 21.2 de la LOFCA prevé la aplicación automática de la prórroga presupuestaria si los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas no resultan aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente. También el apartado segundo de la Disposición Adicional Tercera de la LO 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera regula la prórroga presupuestaria, al señalar que en el caso de que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 161.2 de la CE la impugnación de una Ley de Presupuestos produzca la suspensión de su vigencia, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los Presupuestos del ejercicio siguiente al impugnado, hasta la aprobación de una ley que derogue, modifique o sustituya las disposiciones impugnadas o, en su caso, hasta el levantamiento de la suspensión de la ley impugnada.

---

[6] Vid. STC 3/2003, de 16 de enero de 2003, que concluyó que la Ley 1/2002, de 23 de enero del Parlamento Vasco, al resultar el intento frustrado de aprobar la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el ejercicio 2002, e incidir sobre la realidad de la prórroga presupuestaria, era contraria a la Constitución y a las normas que integran el bloque de la constitucionalidad (arts. 21 LOFCA y 44 EAPV), concretamente, a los principios de unidad y universalidad presupuestaria recogidos en los arts. 134 CE, 21 LOFCA y 44 EAPV.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

STC 215/2014, de 18 de diciembre, desestimó el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la D.A. 3ª., apartado segundo de la LO 2/2012, de 27 de abril, señalando que la citada disposición efectúa simplemente una precisión sobre el alcance de la prórroga presupuestaria con fundamento, de un lado, en el art. 156.1 CE y, de otro, el art. 149.1.13 CE. Esta sentencia contiene un voto particular suscrito por los magistrados doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan Antonio Xiol Ríos que entienden que esta disposición desconoce las exigencias de la autonomía presupuestaria de las Comunidades Autónomas y desfigura los contornos de la prórroga presupuestaria, tal y como se regula en el art. 21 de la LOFCA y en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma recurrente.

2.5. Principio de especialidad

Principio de especialidad

§9. Este principio presenta tres vertientes: la especialidad cualitativa, la especialidad cuantitativa y la especialidad temporal. La primera hace referencia a que la autorización presupuestaria es para realizar gastos concretos y determinados, totalmente especificados, es decir, no se faculta para efectuar gastos genéricos, existiendo limitaciones al traspaso de créditos entre partidas presupuestarias o la creación de otras diferentes a las inicialmente aprobadas. La especialidad cuantitativa hace referencia a que la autorización presupuestaria es para realizar gastos por una cantidad máxima y concreta. Finalmente, la especialidad temporal, hace referencia a que la autorización presupuestaria es para gastar durante un período de tiempo concreto, y no por tiempo indefinido. Este período de tiempo es lo que se denomina "ejercicio presupuestario", que coincide con el año natural. Cada una de las vertientes de esta triple limitación matiza su rigor a través de la aplicación de excepciones que permiten flexibilizar la gestión presupuestaria[7].

Modificaciones presupuestarias: excepciones al principio de especialidad presupuestaria	
Principio de especialidad temporal	Anualidad en la aprobación: Créditos plurianuales. Prórroga presupuestaria
	Anualidad en la ejecución: Incorporaciones de crédito
Principio de especialidad cuantitativa	Ampliación de crédito
Principio de especialidad cualitativa	Transferencia de crédito
Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa	Créditos extraordinarios y suplementos de crédito. Generación de créditos. Anticipos de Tesorería

[7] Vid. PÉREZ ROYO, F. (2010), p. 510.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

2.6. Principios relacionados con la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

§10. En este ámbito, el hito más relevante ha sido la inclusión del principio de estabilidad en la Constitución de 1978, a través de la reforma operada en el art. 135 CE el 27 de septiembre de 2011 (BOE Núm. 233 de 27 de septiembre de 2011), que tuvo por objeto -según recoge su exposición de motivos- garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica[8].

Con anterioridad a esta reforma constitucional, el legislador estatal ya había aprobado la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la LO 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la primera, que en el ámbito de las Comunidades Autónomas tuvo por objeto establecer los mecanismos de coordinación entre la Hacienda pública estatal y la de las Comunidades Autónomas en materia presupuestaria, y se aprobó con rango de ley orgánica en aplicación del art. 156.1 de la CE. Algunas Comunidades Autónomas interpusieron recursos de inconstitucionalidad contra estas leyes por considerar determinados preceptos contrarios al principio de autonomía financiera. El Tribunal Constitucional desestimó los recursos reconociendo la competencia del legislador estatal para regular esta materia, en virtud de los títulos establecidos en el art. 149.1. 13 y 14 (Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y Hacienda general y Deuda del Estado), y 11 y 18 (Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros y bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas) de la CE[9].

Actualmente, la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEP) ha desarrollado este mandato constitucional. A diferencia de la normativa anterior, esta ley regula en un texto único la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de todas las administraciones públicas, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, Entidades locales y Seguridad Social.

---

[8] Sobre la evolución de la normativa de estabilidad presupuestaria véase Lección 2. Epígrafe.3.

[9] Vid. SSTC 134/2011, de 20 de julio; 157/2011, de 18 de octubre; 185/2011, de 23 de noviembre; 186/2011, de 23 de noviembre; 187/2011, de 23 de noviembre; 188/2011, de 23 de noviembre; 189/2011, de 23 de noviembre, 195/2011, de 13 de diciembre; 196/2011, de 13 de diciembre; 197/2011, de 13 de diciembre; 198/2011, de 13 de diciembre; 199/2011, de 13 de diciembre y 203/2011, de 14 de diciembre.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Esta ley también ha sido avalada por el Tribunal Constitucional a través de la STC 215/2014, de 18 de septiembre, si bien esta sentencia cuenta con el voto particular de cinco magistrados, que en el fondo reflejan el difícil equilibrio entre la regulación estatal en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas[10].

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera ha establecido tres reglas fiscales al mismo nivel: a) estabilidad presupuestaria, b) deuda pública, c) regla de gasto. Como ha señalado la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRF) los objetivos tienen que ser exigentes pero factibles, dado que su incumplimiento recurrente erosiona la credibilidad de las reglas fiscales.

La AIReF ha estimado que las CCAA podrían alcanzar en 2020 un déficit entre el -1,5% y el 2% del PIB, del que el impacto del COVID-19 supondría entre 1,2 y 1,7 puntos. Las perspectivas del subsector autonómico en 2021 y 2022 empeoran respecto a 2020. Los recursos de las CCAA podrían descender en 2021 entre un 12% y un 14%, incorporando una caída estimada de los recursos del sistema de régimen común de entre el 9% y el 12% respecto a las cuantías abonadas en 2020. Adicionalmente, en 2022 las CCAA de régimen común tendrán que hacer frente a la liquidación negativa definitiva de 2020, que podría oscilar entre 6 y 9 décimas de PIB. Sólo en las comunidades de régimen foral se espera una recuperación en 2022.

Fuente: Informe de la AIReF sobre la actualización del programa de estabilidad 2020-2021, Informe 2/2020 (julio 2020).

[10] El Tribunal Constitucional en la STC 215/2014, de 18 de diciembre desestimó el recurso de inconstitucionalidad presentado contra algunos de los preceptos de la LO 2/2012, razonando que el cumplimiento de los objetivos de déficit y de endeudamiento representan una cuestión general respecto de cuya consecución el Estado es el último garante. No obstante, esta sentencia contó con el voto particular formulado por cinco magistrados que consideraron que la LO 2/2012 vulnera la reserva de ley orgánica establecida por el art. 135.5 CE en lo que respecta a sus arts. 11.6 y 16 y a la disposición adicional segunda, que los arts. 25.2 y 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012 establecen unas medidas coercitivas que desbordan el sistema de controles sobre las Comunidades Autónomas previsto en la Constitución, y que el apartado 2 de la disposición adicional tercera que considera automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior en el caso de que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 161.2 de la Constitución, la impugnación de una Ley de presupuestos produzca la suspensión de su vigencia, desconoce las exigencias de la autonomía presupuestaria de las Comunidades Autónomas.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

El acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de febrero de 2020 fijó los siguientes objetivos:

1. El **objetivo de estabilidad presupuestaria** para el período 2020-2023 para el conjunto de Administraciones Públicas:

Capacidad (+) Necesidad (-) de Financiación, SEC-2010 (en porcentaje del PIB)

	2020	2021	2022	2023
Administración Central	-0,5	-0,4	-0,3	-0,1
Comunidades Autónomas	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Entidades Locales	0,0	0,0	0,0	0,0
Seguridad Social	-1,1	-1,0	-0,9	-0,8
Total Administraciones Públicas	**-1,8**	**-1,5**	**-1,2**	**-0,9**

2. El **objetivo de deuda pública** para el período 2020-2023 en el conjunto de Administraciones Públicas es el siguiente (%PIB):

Objetivos de deuda pública (%PIB)

	2020	2021	2022	2023
Administración Central y Seguridad Social	69,2	68,6	67,7	66,6
Comunidades Autónomas	23,4	22,8	22,1	21,4
Entidades Locales	2,0	2,0	1,9	1,8
Total Administraciones Públicas	**94,6**	**93,4**	**91,7**	**89,8**

3. **Regla de gasto** para el período 2021-2023. La variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la siguiente tasa de referencia:

Tasa de referencia nominal
(% variación anual)

2020	2021	2022	2023
2,9	3,0	3,2	3,3

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

El art. 135.4 de la CE y el art. 11.3 de la Ley Orgánica de Sostenibilidad Financiera prevén excepciones al cumplimiento de las reglas fiscales. El 6 de octubre de 2020, ante la aguda crisis económica provocada por la pandemia derivada de la COVID-19, el Gobierno solicitó al Congreso de los Diputados la suspensión de los objetivos de estabilidad y deuda aprobados por el Parlamento en el mes de marzo de 2020. El Pleno del Congreso de los Diputados acordó el 22 de octubre de 2020 el reconocimiento de la existencia de una emergencia extraordinario derivada de la pandemia y la suspensión temporal de las reglas fiscales en 2020 y 2021. Esta medida fue prorrogada en 2022, y se ha extendido al ejercicio 2023 por las consecuencias económicas de la invasión rusa de Ucrania, que ha provocado el aumento de la incertidumbre, las subidas sin precedentes de los precios de la energía y perturbaciones en las cadenas de suministro.

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, mantiene los cuatro principios de la legislación anterior –estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos–, e introduce tres nuevos principios: sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional.

2.6.1. Principio de estabilidad presupuestaria

Principio de estabilidad presupuestaria

§11. Este principio supone que la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de las Comunidades Autónomas se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea. Se entiende por estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas la situación de equilibrio o superávit estructural.

2.6.2 Principio de plurianualidad

Principio de plurianualidad

§12. Este principio determina que la elaboración de los presupuestos de las Comunidades Autónomas se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad por el que se rigen su aprobación y ejecución de conformidad con la normativa europea.

2.6.3 Principio de transparencia

Principio de transparencia

§13. Supone que la contabilidad de las CCAA, así como sus presupuestos y liquidaciones deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera, y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea en esta materia.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno ha configurado la transparencia e información pública como un eje fundamental de la acción política, extendiendo este requerimiento a todos los ámbitos de la actuación administrativa, incluido el presupuestario. Así, el art. 8 de la citada ley prevé que deberán hacerse públicos los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas. También deben ser públicas las cuentas anuales y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan.

2.6.4 Principio de eficiencia en la asignación de los recursos públicos

Principio de eficiencia

§14. Este principio supone que la gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin las Comunidades Autónomas aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público.

2.6.5 Principio de sostenibilidad financiera

Principio de sostenibilidad financiera

§15. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, en su redacción originaria, entendía por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública, conforme a lo establecido en la citada Ley y en la normativa europea. La LO 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, también ha incluido dentro de estos límites la morosidad de la deuda comercial. Razona la exposición de motivos de la citada ley que limitar el control del endeudamiento a la deuda pública financiera es obviar una de las expresiones más relevantes del endeudamiento, la deuda comercial. La LO 9/2013 entiende que existe sostenibilidad de la deuda comercial, cuando el periodo medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

2.6.7. Principio de responsabilidad

Principio de responsabilidad

§16. Este principio supone que el Estado no asume ni responde de los compromisos de las CCAA, de las EELL y de los entes previstos en el artículo 2.2 de la LO 2/2012, de 27 de abril, vinculados o dependientes de aquellas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos y que, en la misma línea, las CCAA no asumen ni responden de los compromisos de las Corporaciones locales ni de los entes vinculados o dependientes de estas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.

> STS de 4 de mayo de 2017 (Nº de recurso: 4562/2016) desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de la Comunidad Valenciana, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2016, por el que se resuelve el procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, derivadas de la Decisión (UE) 2015/1289 del Consejo de la Unión Europea, de 13 de julio de 2015, imponiendo una multa al Reino de España por la manipulación de los datos de déficit en la Comunidad Valenciana.

2.6.8 Principio de lealtad institucional

Principio de lealtad institucional

§17. El principio de lealtad institucional se configura como un principio rector para armonizar y facilitar la colaboración y cooperación entre las distintas administraciones en materia presupuestaria.

III. EL CICLO PRESUPUESTARIO AUTONÓMICO

§18. Los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas atribuyen al Gobierno la elaboración y ejecución del presupuesto de la Comunidad Autónoma y a la Asamblea legislativa su examen, enmienda, aprobación y control.

> **El art. 61.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero**, dispone que "*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*"

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

3.1 Elaboración y aprobación del presupuesto de las Comunidades Autónomas

§19. Ya hemos señalado que las Comunidades Autónomas tienen competencias exclusivas para la elaboración y aprobación de sus presupuestos. Esta facultad se recoge en el artículo 17 de la LOFCA que señala que "*las Comunidades Autónomas regularán por sus órganos competentes, de acuerdo con sus Estatutos, las siguientes materias: a) la elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos*....".Por ejemplo, de conformidad con lo dispuesto en el apartado b) del artículo 9 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, corresponde al Consejero de Economía y Hacienda elaborar y someter el anteproyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad al Consejo de Gobierno para su aprobación, y el Gobierno presentará el proyecto de presupuesto a la Asamblea para su aprobación.

§20. Ahora bien, la normativa de estabilidad presupuestaria estatal incide sustancialmente en la elaboración y aprobación de los presupuestos autonómicos. Así el art. 16 de la LO 2/2012, con el rótulo «Establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas», autoriza al Gobierno a fijar los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada Comunidad Autónoma, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, sobre la propuesta efectuada por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril también ha previsto que las Comunidades Autónomas incluyan un Fondo de Contingencia que se destinará a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio. La cuantía y las condiciones de aplicación de dicha dotación será determinada por cada Comunidad Autónoma.

3.2 Ejecución del presupuesto

3.2.1 Introducción

§21. La Constitución establece en el art. 134 apartados 5 y 6 limitaciones a la modificación de los presupuestos al señalar que *"aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario"* y que *"toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación"*. La mayoría de los Estatutos de Autonomía recogen previsiones similares.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

En la STC 223/2006, de 6 de julio, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, ya que pretendía privar al Ejecutivo de la facultad de veto que le atribuye el Estatuto de Autonomía de Extremadura, sometiendo su ejercicio a una condición que no puede deducirse del texto del propio Estatuto: la de que, en caso de la producción de una discrepancia sobre si una enmienda o proposición de ley afecta al equilibrio presupuestario, será el Pleno de la Cámara quien la resuelva. Así, la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura privaba al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de la facultad que tiene reconocida en el art. 60 b) EAE, facultad que viene justificada como consecuencia de la asunción de los principios básicos del llamado «parlamentarismo racionalizado» por parte tanto del Texto constitucional español como de los Estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas»

Véase, también la STC 242/2006, de 24 de julio.

3.2.2 Procedimiento general de ejecución del gasto

§22. La gestión económica y financiera de los créditos incorporados en los presupuestos de las Comunidades Autónomas se concreta, como en el ámbito estatal, en las siguientes fases que comprenden el proceso del gasto:

- **Autorización** es el acto de previsión en virtud del cual la autoridad competente acepta una propuesta para la realización del gasto, calculado de forma cierta o aproximada por exceso, reservando a tal fin el importe de la propuesta, del crédito presupuestario adecuado, habida cuenta de la finalidad y naturaleza económica del gasto.
- **Disposición** es el acto en virtud del cual la autoridad competente acuerda, concierta o determina, según los casos, después de cumplir los trámites que con acuerdo a derecho procedan, la cuantía concreta que debe alcanzar el compromiso económico para la realización de todo tipo de actuaciones por un tercero. Con los actos de disposición o compromiso queda formalizada la reserva del crédito por un importe y condiciones exactamente determinadas.
- **Reconocimiento de la obligación** es la operación por la que se contrae en cuentas los créditos exigibles contra la Administración autonómica, reconociendo que ésta queda obligada, frente a un tercero, a cumplir una prestación dineraria.
- **Propuesta de pago** es la operación por la que el representante autorizado del Centro gestor que ha reconocido la existencia de una obligación de pagar en favor de un tercero, solicita de la Consejería de Hacienda de la Comunidad Autónoma, o de la persona que tenga encomendada las funciones de Tesorería que, de acuerdo con la normativa vigente, realice su pago.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

Estas fases han de ser realizadas sin omisiones en el orden expuesto, aunque pueden ser acumuladas y emitidas en un solo acto y un solo documento que recoja más de una fase.

Finalmente, el proceso de pago comprende la ordenación del pago, que es el acto que tiene por objeto adecuar el ritmo del cumplimiento de las obligaciones de la Comunidad Autónoma respectiva a las prescripciones del Plan de Disposición de Fondos, de acuerdo con las disponibilidades líquidas de la Tesorería en cada momento y la realización del pago, que es el acto por el cual se produce la salida material o virtud de fondos de la Tesorería.

3.2.3 Procedimientos especiales de ejecución de gasto

- **Gastos plurianuales** Cuando se comprometen gastos que se extienden a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen.
- **Tramitación anticipada de expedientes de gasto** Se anticipa la tramitación de los expedientes de gasto, autorizando el gasto en el ejercicio anterior a aquel a cuyo presupuesto va a ser imputados, constituye una excepción al principio de especialidad temporal.
- **Pagos a justificar** constituyen una excepción a la regla del *"servicio hecho"*.
- **Anticipos de caja fija** Son provisiones de fondos de carácter permanente que se realizan con objeto de atender gastos periódicos y repetitivos.

3.2.4 Ejecución del presupuesto de ingresos

§23. En el caso de los ingresos, las **previsiones iniciales** son los ingresos consignados en el presupuesto aprobado por cada uno de los parlamentos regionales. Las **previsiones definitivas** son el resultado de incorporar a las previsiones iniciales las modificaciones aprobadas a lo largo del ejercicio económico. **Los derechos reconocidos** son los recursos a favor de las Comunidades Autónomas exigibles por débitos de terceros al haber nacido una obligación por parte de estos deudores con respecto a la misma. Finalmente, **los ingresos líquidos o recaudación**: son la materialización de la fase anterior y suponen la entrada material de fondos para hacer efectivo cualquier derecho previamente reconocido.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

3.3 El control presupuestario

§24. Con carácter general, la actividad de control tiene por objeto comprobar que la actuación de un órgano se adecua a los principios de legalidad y de buena gestión, es decir, cumple la legalidad vigente y se acomoda los objetivos previamente definidos.

Atendiendo al órgano que realiza el control puede ser político (los parlamentos autonómicos despliegan el control político o parlamentario) o administrativo -este último puede ser externo o interno-. Atendiendo al momento temporal puede ser previo o "*ex ante",* simultaneo a la actividad objeto de control o *"a posteriori"* de esta actividad.

3.3.1 Control interno

§25. Las Intervenciones Generales de las CCAA son el superior órgano de control interno y de contabilidad pública de la gestión económico-financiera de estas administraciones territoriales. Este control comprende la función interventora y el control financiero.

La **función interventora** tiene por objeto controlar todos los actos que dan lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la recaudación, inversión o aplicación en general de los caudales públicos, con el fin de asegurar que la administración de las Haciendas Autonómicas se ajusta a la legalidad económico-presupuestaria y contable aplicable en cada caso.

El ejercicio de la función interventora comprende:

- La intervención crítica o previa de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores.
- La intervención formal de la ordenación del pago.
- La intervención material del pago.
- La intervención de la aplicación o empleo de las cantidades destinadas a obras, suministros o adquisiciones y servicios, que comprenderá tanto la intervención material como el examen documental.

Son inherentes a la función interventora:

- Interponer los recursos y reclamaciones que autoricen las disposiciones de aplicación.
- Recabar de los órganos competentes, cuando la naturaleza del acto, documento o expediente a intervenir así lo requiera, los asesoramientos jurídicos y los informes técnicos que considere necesarios, juntamente

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

con los antecedentes y documentos precisos para el mejor ejercicio de esta función.

- La comprobación de los efectivos de personal y las existencias de metálico, valores y demás bienes de todas las dependencias y establecimientos de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus agencias administrativas.

Si la Intervención discrepase con el fondo o con la forma de los actos, documentos o expedientes examinados, formulará sus objeciones por escrito.

El **control de carácter financiero** tiene por objeto comprobar el funcionamiento económico-financiero de las Comunidades Autónomas. Se entiende por control financiero permanente el control regular posterior sobre la totalidad de las operaciones de contenido económico de la entidad sujeta al mismo, con un triple objetivo:

- Comprobación del cumplimiento de la legalidad y de las normas y directrices de aplicación.
- En su caso, examen de las cuentas anuales, con objeto de emitir un dictamen sobre si las mismas se gestionan y presentan de acuerdo con los principios, criterios y normas contables aplicables al efecto.
- Examen y juicio crítico sobre la gestión de los programas asignados a la entidad sujeta a control, con objeto de verificar si su ejecución se ha desarrollado en forma económica, eficaz y eficiente.

En sustitución de la intervención previa señalada anteriormente las Comunidades Autónomas pueden establecer el sometimiento a control financiero permanente de determinados órganos o servicios en los que se considere adecuada esta fórmula de control[11].

3.3.2 Control externo: Tribunal de Cuentas y Órganos de Control Externo de las CCAA

§26. Con carácter previo a hacer referencia a los órganos de control externo tradicionales cabe mencionar que la normativa estatal de estabilidad presupuestaria estatal también incide en el control de los presupuestos autonómicos. Así, ante la falta de adopción por parte de una Comunidad Autónoma de las decisiones presupuestarias necesarias para la aplicación efectiva del principio de estabilidad, el art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012, con anterioridad a la adopción de las medidas de cumplimiento forzoso recogidas en el art. 26.1 de la cita Ley, prevé la proposición de unas medidas coercitivas por el Gobierno que tienen por objeto forzar el cumplimento de la Comunidad Autónoma incumplidora.

[11] Vid. Por ejemplo, el Decreto-legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (arts. 85 a 96).

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

STC 215/2014, de 18 de diciembre. El art. 25.2 de la LO 2/2012 fue recurrido ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno de Canarias, recurso que fue desestimado. Esta sentencia contiene un voto particular en el que se pone de manifiesto que los arts. 25.2 y 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012 establecen unas «medidas coercitivas» que desbordan el sistema de controles sobre las CCAA previsto en la Constitución.

§27. La Constitución de 1978 en sus arts. 136 y 153 d) y las Leyes Orgánica y de Funcionamiento de esta institución (LO 2/1982, de 13 de mayo y Ley 7/198, de 5 de abril) definen al **Tribunal de Cuentas** como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del Sector Público, sin perjuicio de su propia jurisdicción.

El Tribunal de Cuentas cuenta con dos funciones principales:

a) En primer lugar, la función fiscalizadora -caracterizada por ser externa, permanente y consuntiva-, que consiste en comprobar si la actividad económico-financiera del sector público respeta los principios de legalidad, eficiencia y economía y su destinatario son las Cortes Generales (o en su ámbito, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas)[12].

b) En segundo lugar, la función jurisdiccional conformada por el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurren los que tienen a su cargo el manejo de bienes, caudales o efectos públicos.

En lo que aquí interesa, el artículo 153.d) CE asigna al Tribunal de Cuentas el control económico y presupuestario de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas. Por lo tanto, el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del sector público, que está integrado, entre otros subsectores, por las Comunidades Autónomas.

Esta competencia es compatible con las atribuciones fiscalizadoras de los **Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas (OCEX)** que fiscalizan específicamente su correspondiente sector público autonómico. La creación de estos órganos es competencia de los parlamentos de las Comunidades Autónomas, que regulan su estatuto jurídico a través de una norma con rango de ley. Las funciones de los OCEX vienen definidas por cada una de sus leyes constitutivas. Su función principal es la de fiscalizar la gestión o actividad económica, financiera y contable del sector público regional.

[12] Vid. Por ejemplo, el Informe del Tribunal de Cuentas de Fiscalización del Sector Público Autonómico de 2008 y 2009 (junio de 2013), en www.tcu.es .

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

También ejercen competencias fiscalizadoras sobre las Entidades locales de la Comunidad Autónoma respectiva (provincias y municipios). Esta función fiscalizadora se manifiesta en una triple vertiente: a) control de regularidad financiera a través de la que se verifica si los estados contables han sido elaborados y presentados de acuerdo con los principios contables que resulta aplicable, b) control de legalidad que comprueba si la entidad cumple la normativa legal que rige su actividad, c) los controles de eficacia, eficiencia y economía, que evalúan la actuación de acuerdo con los objetivos asignados y los principios de una buena gestión. Además tienen funciones de asesoramiento a los parlamentos autonómicos en materia económico-financiera.

Si en el ejercicio de su función fiscalizadora los órganos autonómicos de control externo advierten la existencia de indicios de responsabilidad contable trasladaran esta circunstancia al Tribunal de Cuentas, a los efectos de su posible enjuiciamiento. Los OCEX carecen de potestad jurisdiccional, pues se reserva en exclusiva al Tribunal de Cuentas. No obstante, los órganos autonómicos de control externo, por delegación del Tribunal de Cuentas, pueden instruir las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidades contables. En el supuesto de que el Tribunal de Cuentas hiciere uso de la facultad de delegación que le confiere el art. 26.3 de la LO 2/1982, de 13 de mayo, los órganos autonómicos instruirán estas actuaciones previas.

Para conseguir una adecuada coordinación entre estos órganos de control y el Tribunal de Cuentas el artículo 29 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, al regular las relaciones del Tribunal de Cuentas con los OCEX, dispone que éstos "*coordinarán su actividad con la del Tribunal mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y eviten la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras*".

La Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa ha modificado la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, a fin de contemplar la posibilidad de establecer, allí donde no existan o se supriman OCEX, secciones territoriales del Tribunal de Cuentas para el cumplimiento de las funciones propias de estos órganos.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.

BIBLIOGRAFIA:

DE LA HUCHA CELADOR, F. (2013): *La deuda pública como recurso financiero en los distintos niveles de gobierno y sus limitaciones. El control del endeudamiento de las Administraciones Públicas,* en Crónica Presupuestaria Nº.1, Instituto de Estudios Fiscales, en www.ief.es .

DÍAZ ÁLVAREZ, E. (2013): *El Fondo de Contingencia en las CCAA.* Auditoría Pública nº 61.

ESCRIBANO LÓPEZ, F. (2008): *La disciplina constitucional de los Presupuestos Generales del Estado y su aplicación al ámbito de las Comunidades Autónomas,* en Auditoría Pública: Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo nº 45.

FERNÁNDEZ LLERA, R y MORÁN MÉNDEZ, E. (2013): *Las Comunidades Autónomas en la crisis: cifras, planes y retos de control.* Auditoría y Gestión de los Fondos Públicos. Auditoría Pública nº. 13.

MARTÍNEZ LAGO, M. Á. (1992): *Manual de Derecho Presupuestario,* Colex, Madrid.
-(2006): *Las restricciones de los debates parlamentarios sobre Presupuestos. Nueva aproximación al tema tras las sentencias del Tribunal Constitucional 223 y 242/2006, de 6 y 24 de julio* , Revista Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, núm. 15.

MORENO GONZÁLEZ, S. (2003): *STC 3/2003, de 16 de enero: Inconstitucionalidad y nulidad de la Ley 1/2002, de 23 de enero, del Parlamento Vasco (prórroga presupuestaria, leyes de contenido presupuestario y seguridad jurídica).* Comentarios Jurisprudencia Constitucional, en www.ief.es .

PÉREZ ROYO, F. (2010): *Derecho Financiero y Tributario. Parte General.* Vigésima Edición. Civitas. Thomson Reuters.

RAMALLO MASSANET, J. (2013): *El Presupuesto del Estado,* en Revista Española de Derecho Financiero Nº 157. Enero –Marzo.

RODRÍGUEZ BEREIJO, Á. (2013): *La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado,* en Crónica Presupuestaria Nº.1, Instituto de Estudios Fiscales, en www.ief.es .

VVAA Informe Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (2013). Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

VVAA Análisis de los Presupuestos de las CCAA: cumplimiento 2015 y valoración 2015 (Mayo 2015). Observatorio Fiscal y Financiero de las CCAA. Manuel Díaz (FEDEA) y Carmen Marín (FEDEA), en www.fedea.net.

Esta obra se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España.