

tan a pensar así. En primer lugar, durante el año actual están convocadas dos consultas electorales (europeas y autonómicas en Andalucía), cuyos resultados concitarán a buen seguro la atención no sólo de los expertos, sino del conjunto de la ciudadanía. Por otro lado, el panorama político general ha sufrido una honda alteración tras las elecciones generales de 6 de junio de 1993, volviendo a situarse el Parlamento en el centro de la vida política nacional.

Asimismo, durante 1994 ha de culminarse el proceso de reforma de los Estatutos de las CC.AA. del 143, iniciado con la firma de los Acuerdos Autonómicos de febrero de 1992. Finalmente, 1994 va a ser el año durante el cual se aprecien los primeros resultados de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, resultados que obligarán a meditar sobre su alcance y la conveniencia de fortalecer el carácter territorial de la Cámara Alta.

Todas estas razones avalan la convicción antes expresada de que el *Informe Comunidades Autónomas 1994* ha de marcar un nuevo listón en esta serie anual de informes colectivos, cuya consolidación se hace efectiva gracias a su continuidad.

El art. 156 CE se limita a declarar en su párrafo primero 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». Tan enfática declaración no pareció merecer más explicaciones que las relativas a posibles fuentes de financiación autonómica (contenidas en los arts. 157.1 y 2 y 158 —con una marcada preocupación por resaltar las exigencias de la solidaridad, garantizando, en definitiva, que la territorialización del poder no suponga menoscabo del nivel de prestación de los servicios y actividades públicos—). El art. 157.3 remite a una ley orgánica la regulación concreta de las competencias financieras autonómicas, así como de los mecanismos de colaboración y de solución de conflictos entre las Haciendas del Estado y de las Comunidades Autónomas. Dicha reserva legal acaba convirtiendo de hecho a la LOFCA (Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas) en una ley cuasiconstitucional desde un punto de vista material, habida cuenta el esquematismo y la parquedad de las previsiones constitucionales, que se trasladó después igualmente a los correspondientes Estatutos de Autonomía.

La Constitución dedica, pues, poca atención al eje mismo de la actividad financiera autonómica, como es la caracterización de la autonomía financiera que se atribuye a las Comunidades Autónomas, lo que nos sitúa ante la necesidad de precisar el significado del concepto de autonomía financiera, que remite directamente a las dos vertientes normales de la actividad financiera. Por actividad financiera podemos entender, con el Profesor FUENTES QUINTANA, «el conjunto de elecciones económicas que comporta la realización de ingresos y gastos (...) y la mutua relación existente entre ellos» (1). Si bien la declaración constitucional de la autonomía financiera parece hacer sólo mención de la primera de ellas, es claro el carácter de norma fundamental reguladora del sistema de financiación y de la completa actividad financiera pública territorial que tiene la LOFCA. Por más que la habilitación constitucional de la que deriva dé la impresión de encomendarle exclusivamente la regulación de las competencias relativas a la obtención de recursos, es de-

(1) Enrique FUENTES QUINTANA, *Hacienda Pública. Introducción y Presupuesto*, Madrid, 1990, p. 16; la actividad financiera pública comprende, por tanto, como realidad sobre la que se asienta, dos vertientes, la de los ingresos públicos y la del gasto público, tratándose de un auténtico sistema, ya que la CE ha establecido en su art. 31 una conexión jurídica entre ambos, que dota de unidad material a la actividad financiera.

Sobre el concepto y el contenido complejo de la actividad financiera, su significación jurídica, Fernando SÁINZ DE BUJANDA, *Hacienda y Derecho*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955, pp. 8 a 28; mayores precisiones en Juan José BAYONA DE PEROGORDO y María Teresa SOLER ROCH, *Derecho Financiero*, Librería Compás, Alicante, 2.^a ed., 1989, pp. 9 a 28.

lación entre el ingreso y el gasto, la vinculación entre la autonomía en la determinación de los ingresos y la autonomía en la disposición presupuestaria y en el gasto, supone un dato de primera magnitud. Es una relación tan directa y estrecha, que puede afirmarse que se condicionan recíprocamente en pie de igualdad. No hay auténtica autonomía en el gasto o, cuando menos, es una autonomía fuertemente limitada, si el nivel de ingresos que se obtenga no está vinculado a las decisiones que sean tomadas por la misma instancia territorial que ha de llevar a cabo la realización del gasto, sino que aquél viene predeterminado casi en su totalidad por la decisión soberana de una instancia territorial ajena.

Como explica RODRÍGUEZ BEREIJO, no conviene establecer un abismo entre los centros que deciden sobre la realización del gasto y los centros de decisión de los ingresos necesarios para su financiación. Ello produce un pernicioso efecto de «ilusión financiera», por el cual existe mayor tendencia a un gasto público desmedido e irresponsable allí donde quien gasta no aparece al mismo tiempo —ante los contribuyentes, ante los electores y ante sí mismo— como responsable de los ingresos, pudiendo así desviar fácilmente la imputación de malos resultados de las gestiones y de las políticas públicas sufragadas con éstos hacia una pretendida insuficiencia de los mismos (3). Este planteamiento de la actuación pública comporta consecuencias especialmente delicadas en el marco del *Welfare State* o Estado del Bienestar que la CE se ocupa de establecer y de implementar:

«Cuanto más se separe la decisión del gasto público de la decisión sobre su financiación, más se fortalece la creación por parte de los gobernantes de *ilusiones financieras e incluso políticas* en los ciudadanos contribuyentes, al hacerlos menos conscientes del coste de los bienes y servicios públicos que reciben; fortaleciendo así la creencia, falsa, pero profundamente arraigada en la ideología del Estado social, a la que es tan proclive la opinión pública de nuestras sociedades industriales, fuer-

(3) Vid. Alvaro RODRÍGUEZ BEREIJO, «Una reflexión sobre el sistema general de la financiación de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 15, 1985, pp. 69 a 72; se ha definido en forma sencilla esta regla de correspondencia o de responsabilidad formulada por la teoría económica del federalismo fiscal, como el principio de que «los gobiernos descentralizados deben contar con un volumen significativo de fuentes de ingresos, de manera que obtengan la mayor parte de sus recursos de los ciudadanos beneficiarios del gasto público que es competencia de dichos gobiernos» (Jesús RUIZ-HUERTA CARBONELL, «Seminario sobre transferencias intergubernamentales. Conclusiones generales», *Hacienda Pública Española*, número 118, 1991, p. 122); vid. las precisiones terminológicas que realiza MARTÍN DE ROSALES para explicar la aceptación del vocablo corresponsabilidad, en lugar de otros —como coparticipación y correspondencia, autarquía, etc.— que serían más adecuados (Juan LINARES MARTÍN DE ROSALES, «Corresponsabilización fiscal en la financiación de las Comunidades Autónomas», *Cuadernos Aragoneses de Economía*, número 1, vol. 3, 1993, pp. 57 a 61).

nes sobre el significado y el contenido elemental de la autonomía financiera. Así, sin ahondar en esas formulaciones teóricas, cabe estimar que, como mínima exigencia de objetividad jurídica, «en cualquier caso la autonomía financiera supone al menos que el volumen de los ingresos a disposición del Ente esté determinado de antemano por reglas generales y no dependa de una decisión singular del Ente de nivel superior (el Estado en relación con las Comunidades Autónomas)» (6).

Precisando algo más, podemos considerar cabalmente, con LÓPEZ LABORDA, que en la perspectiva de los ingresos la autonomía financiera consiste en unos elementos integrantes mínimos que deben necesariamente ser garantizados para asegurar el equilibrio financiero en el Estado autonómico: que las Comunidades Autónomas dispongan de recursos suficientes para cumplir sus cometidos, en medida similar a los disponibles por el Estado; que el nivel de prestaciones públicas realizadas por las distintas Comunidades Autónomas, a cargo de esos recursos, sea parecido o que, por lo menos, alcance el umbral de la media nacional; que existan ciertos ingresos propios, exclusivamente dependientes del poder financiero autonómico; y que existan ciertas transferencias complementarias (7). Tales elementos mínimos vendrían a ser una suerte de núcleo indisponible de la autonomía financiera en la vertiente de los ingresos. Núcleo teórico que debería ser respetado por la conformación práctica que en cualquier caso adopte el sistema de financiación autonómica (8). Por ello mismo, también se corresponde con un criterio clasificatorio de los ingresos posibles de las Comunidades Autónomas.

(6) Carlos PALAO TABOADA, «Economía y Hacienda», en Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT (Coord.), *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Civitas, Madrid, 1987, p. 292.

(7) Julio LÓPEZ LABORDA, *Los equilibrios financieros en el Estado de las Autonomías*, Instituto de Estudios Fiscales, Monografía número 95, 1991, pp. 100 a 111.

(8) No nos corresponde a nosotros realizar siquiera una aproximación —ni cuantitativa ni cualitativa— a la comprobación de estos extremos en el sistema español, aunque sería posible apuntar cuando menos aquellos mecanismos técnicos que prevé el Ordenamiento jurídico vigente en orden a la financiación autonómica (tributos propios, tributos cedidos por el Estado, porcentaje de participación en los ingresos del Estado, recargos sobre tributos estatales, transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, asignaciones presupuestarias de nivelación, operaciones de endeudamiento, rendimientos del patrimonio autonómico, ingresos de Derecho privado y multas y sanciones).

La sola concurrencia de estos mecanismos no despliega, desde luego, efectos garantizadores suficientes de su operatividad, sino que habría que analizar, desde un punto de vista jurídico, su posible potencialidad en la actual configuración normativa, aunque sólo fuera para descubrir los ejes centrales del sistema y para estar, por consiguiente, en condiciones de aventurar hipótesis sobre su mejora y sobre técnicas o principios susceptibles de mayor adecuación a las exigencias del Ordenamiento constitucional, aspectos sobre los que gira la abundante bibliografía hoy en día existente en la materia. A estos efectos, un resumen muy completo y atinado es el que ofrece Fernando DE LA HUCHA CELADOR, «Refle-

Otra de las distinciones esbozadas atiende a los principios constitucionales rectores de la financiación autonómica y agrupa entonces los ingresos según cuál de esos principios pretende cumplirse de manera prioritaria. Se habla entonces, en primer lugar, de recursos propios de las Comunidades Autónomas, esto es, aquellos que satisfacen el principio de autonomía, por lo que se le ha llamado a este bloque «tramo de autonomía» de la financiación, que estaría integrado por los tributos propios, los recargos sobre tributos estatales, el endeudamiento, las multas y sanciones y los ingresos de Derecho privado. En segundo lugar, unos ingresos procedentes del Estado con la finalidad de financiar los servicios transferidos por éste a las Comunidades Autónomas y que parecen estar pensando en el principio de suficiencia («tramo de suficiencia», integrado por los tributos cedidos, la participación en los ingresos estatales y las subvenciones en garantía de un nivel mínimo de servicios). Y, en tercer lugar, unos ingresos procedentes del Estado con la finalidad de promover el desarrollo y el equilibrio regional («tramo de solidaridad», integrado por las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial).

En suma, no se nos alcanza, desde una perspectiva jurídica, la utilidad de estos intentos, y de otros parecidos (otras clasificaciones distinguirían aún los ingresos según se tratara de ingresos tributarios o no tributarios, ingresos ordinarios o ingresos excepcionales, de Derecho público o de Derecho privado, etc.), como no sea la de ofrecer, de un solo vistazo, una imagen expresiva —que no completa— del sistema de financiación que regulan los arts. 157 y 158 CE y 4 y ss. LOFCA y, en nuestro caso, el art. 48 del Estatuto de Aragón (en adelante EAr) y los concordantes de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma (Ley de las Cortes de Aragón 4/1986, de 4 de junio, en adelante LHAr). Es el contenido de estos preceptos el que es preciso analizar y para ello nada mejor que abordar directamente por separado cada una de las vías de obtención de recursos que permiten (10).

Supuesta así la satisfacción de la primera vertiente de la autonomía financiera, mediante la obtención de un nivel de recursos que sea suficiente para atender las competencias autonómicas, el contenido dual de la autonomía financiera se completa con lo relativo a la potestad de

y perspectivas de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: algunas reflexiones sobre los problemas principales», en Eliseo AJA (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 1992*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1993, p. 283.

(10) A este respecto, *vid.*, con carácter general, los respectivos comentarios sobre el Título IV («Economía y Hacienda») contenidos en José BERMEJO VERA (Dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, pp. 556 a 741.

ma, dentro de la cual será necesario destacar el papel que cumple una norma jurídica peculiar como es la Ley de Presupuestos.

II. INTRODUCCIÓN A LA NOCIÓN Y AL CONTENIDO DE LA FACULTAD AUTONÓMICA DE GASTO.

1. *Aproximación jurídica versus análisis económico.*

Uno de los indicadores del grado de descentralización alcanzado en un Estado compuesto es precisamente el nivel de gasto que asumen las Entidades descentralizadas en el total acumulado del conjunto del sector público. El porcentaje que en éste último corresponde a las Entidades territoriales se ha llegado a cuantificar en parámetros teóricamente ideales que, considerando tres distintos ámbitos competenciales, atribuyen a cada uno de ellos una determinada participación (como puede ser la de asignar al nivel central el cincuenta por ciento, al regional o autonómico el veinticinco por ciento y al local el veinticinco por ciento restante, o bien otro tipo de distribución más igualitaria) (15). De esta aproximación económica deriva un cierto concepto de la potestad de gasto, en la medida en que ésta debe responder a la importancia del sector público de la Comunidad Autónoma en la economía nacional según un modelo ideal fijado con anterioridad.

Conviene distinguir estas apreciaciones de las que son propias del análisis jurídico, aun aceptando que el Derecho puede servirse de esos materiales para elaborar las soluciones legales a los problemas de articulación territorial del Estado. El estudio que abordamos es un estudio de ciencia jurídica y, como tal, debe efectuarse partiendo de los planteamientos que realizan o que pueden realizar las normas. Nos proponemos averiguar, por tanto, cuáles son los límites jurídicos entre los que

(15) Vid. Antoni CASTELLS OLIVERES, *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ariel, Barcelona, 1988, pp. 37 a 43; los datos actuales sobre esta distribución real en el sistema español, pueden consultarse en *Papeles de Economía Española*, número 59, 1994 (monográfico sobre economía y hacienda de las Comunidades Autónomas).

En relación con esto, también se realizan otros enfoques de teoría económica que no nos corresponde abordar, a pesar de su interés, como es el estudio de la relación existente entre el grado de centralización de un país y el tamaño del sector público, aspectos sobre el que buen número de investigaciones resaltan la dependencia, en el sentido de que a mayor grado de centralización corresponde un mayor volumen del sector público y, por tanto, de gasto público, así como que, a la inversa, la descentralización promueve una reducción del sector público [vid. la obra del autor anteriormente citado, *Descentralización y gasto público (un estudio empírico de diez países)*, Instituto de Estudios Fiscales, Monografía número 94, Madrid, 1991, pp. 15 a 23].

Cabe afirmar, pues, que el factor de atribución competencial se identifica con el dato de la eficiencia y que esas son las líneas maestras que habrían de guiar el diseño de la estructura territorial del Estado para conseguir la optimización de los recursos y de los fines de éste. Partiendo del volumen de gasto que corresponde realizar al nivel descentralizado, esto es, el necesario para atender a las funciones que debe desempeñar, es preciso determinar también la cuantía de esos gastos que se considere debe ser afrontada con ingresos propios territoriales y aquella que debe ser sufragada por aportaciones a cargo del Estado, lo que supondrá decidir el grado de dependencia financiera que se desea. Cuanto más abstracto o impreciso sea el cuadro normativo e institucional por el que se haya de regir esta distribución, aparecerá más necesaria una delimitación económica y funcional de las posibilidades reconocidas al Estado y a las Comunidades Autónomas con base en estos criterios (19).

Estas construcciones resultan de interés a título de ejemplo o con efectos demostrativos de las circunstancias de un determinado momento (se ha hablado de las operaciones de este tipo como *test de vérité du fédéralisme*) (20), pero es más que dudoso que puedan manejarse con esa condición de patrón aplicable indistintamente a cualesquiera sistemas y países. Sin poner, en absoluto, en cuestión las formulaciones económicas y matemáticas que llevarían a tales conclusiones, es cierto que el dato carece por sí mismo de importancia para el análisis jurídico e incluso se duda seriamente de la posibilidad de alcanzar datos homogéneos sobre estas variables en los distintos países, por las diferencias en el reparto competencial y por otras circunstancias (21). Como se ha se-

mejores resultados si se lleva a cabo descentralizadamente, por lo que se propugna que el mayor número posible de actuaciones públicas orientadas a la consecución de ese objetivo se desarrollen por la autoridad o por la Administración regional (o local) y no por la central. La mayoría de estos estudios sostienen la veracidad del dato citado como ejemplo, a la vez que se pronuncian sobre una vocación eminentemente central de las otras funciones (vid. Ramón BARBERÁN ORTI, «De la Estabilización Centralizada a la Centralización de la Política Fiscal», *Cuadernos Aragoneses de Economía*, número 14, 1990, pp. 33 y ss., así como del mismo autor, para un análisis más matizado y en profundidad, *La estabilización en un contexto institucional descentralizado: estabilización y Estado de las Autonomías*, Tesis Doctoral, Zaragoza, 1989).

(19) Juan Antonio BLANCO-MAGADÁN AMUTIO, «Descentralización del sector público (la distribución de competencias de gasto entre la Administración central y las regiones autónomas)», *Hacienda Pública Española*, número 67, 1980, pp. 157 a 164.

(20) AMSELEK, tomado de Ramón FALCÓN Y TELLA, «La distribución de competencias en materia financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en AA. VV., *Estudios de Derecho y Hacienda. Homenaje a César Albiñana García-Quintana*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, vol. I, 1987, p. 501.

(21) José BAREA TEJIEIRO, «El gasto público en las Comunidades Autónomas», en

ro, con independencia de que las soluciones normativas obedezcan a determinadas razones de índole económica o supongan la mayor proximidad del caso español respecto de alguno de los modelos ensayados en otros países.

Se trata de un análisis jurídico-formal en el que interesa poner de manifiesto el régimen básico de los instrumentos de la descentralización y el uso que se ha hecho de los mismos. Nos situamos así en el segundo escalón de la autonomía financiera o la vertiente de ésta más específica y peculiarmente jurídico-pública, centrándonos en el funcionamiento de los instrumentos puestos en manos de la Comunidad Autónoma para la realización de sus competencias, lo que exige ciertamente —haciendo abstracción ahora del condicionante previo que es la obtención de recursos por las diferentes vías de ingresos— contraer obligaciones financieras y hacerlas efectivas, conforme a las técnicas jurídicas de la presupuestación y del gasto públicos, prescindiendo, por tanto también, del estudio de los aspectos propiamente competenciales.

2. Normación y ejecución como elementos de la potestad de gasto.

¿Qué quiere decir que un ente público —Comunidad Autónoma, en este caso— puede gastar? O bien, planteado en términos más jurídicos ¿en qué consiste la potestad de gastar? Y también, por añadidura y de manera fundamental ¿hasta qué punto se trata de una facultad ejercitable libremente o sometida a determinadas limitaciones? Finalmente, en su caso ¿cuáles son tales modulaciones o restricciones? Este inicial catálogo de cuestiones revela, sin duda, la complejidad del asunto que tratamos, frente a la cual el punto de partida desde el que arrancar el estudio se sitúa en el reconocimiento de la facultad autonómica de gasto, que viene configurada por una serie de potestades cuya atribución a la Comunidad Autónoma determina el que ésta pueda gozar verdaderamente de una cierta autonomía financiera.

Siguiendo la elaboración de ROMANO, puede decirse que la potestad de gasto público «vendría a ser la manifestación, en el ámbito del gasto público, del poder que el ordenamiento jurídico otorga a los entes públicos para cumplir con las funciones que se le encomiendan por ese mismo ordenamiento» (24). Las ventajas de esta concepción funcional

(24) Juan José BAYONA DE PEROGORDO, *El Derecho de los gastos públicos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991, p. 329, quien se basa en las precisiones del maestro italiano sobre la distinción entre los conceptos de poder y de potestad, pudiéndose ésta última «acaso considerar como una especie de los poderes (Santi ROMANO, *Fragments de un diccionario jurídico*, traducción española, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos

se trata exclusivamente de una potestad administrativa, sino de un poder más amplio que se expresa a través de la potestad legislativa, de la potestad reglamentaria y de la potestad ejecutiva, incidiendo en su conjunto sobre el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma. Adoptamos esta caracterización, en un cierto paralelismo con los que la doctrina considera elementos constitutivos de la soberanía financiera en cuanto a los ingresos, ya que se entiende que aquélla tiene tres vertientes o manifestaciones: una soberanía legislativa o de establecimiento y regulación, una soberanía administrativa o de gestión y una soberanía sobre las sumas recaudadas o de apropiación y disposición (27). Ahora bien, las decisiones que formalizan la potestad autonómica de gasto tienen dos manifestaciones legislativas principales, en torno a las cuales puede comprenderse el sentido de aquélla en toda su dimensión (28).

En primer lugar, la existencia de una normativa propia en la materia de gasto público. La introducción en el Ordenamiento autonómico de las reglas formales y sustantivas que disciplinan esta materia en el ámbito de la Comunidad Autónoma supone una autoorganización de las circunstancias de toda índole en que los poderes públicos autonómicos deben adoptar las decisiones relativas a los gastos y de los modos formales a los que deben ajustarse en esta actividad. El ejercicio de esta potestad legislativa de significado financiero no es obligatorio, sino que integra el cúmulo de posibilidades que están en manos autonómicas, en ausencia de las cuales entra a jugar el Derecho estatal por virtud de la cláusula general de suplencia del Derecho del Estado (art. 149.3 CE). El Ordenamiento, por más que sea el de un Estado complejo (por esto mismo, con mayor razón), tiende siempre a integrarse, de tal manera que procura evitar la existencia de lagunas, de parcelas de la realidad, sobre todo de la actuación pública, que queden exentas de regulación jurídica. Ante la falta de decisión por la Comunidad Autónoma sobre sus propias reglas del gasto público, son aplicables las previstas —en principio sólo para el Estado— en la LGP (las cuales serían automáticamente desplazadas desde el momento en que se produjera la adopción de una normativa propia por parte de la Comunidad Autónoma). Y ello aunque no exista declaración expresa en la LOFCA de esta supletoriedad, sino a consecuencia de la misma CE, a pesar de que algún intento de llevar a cabo esta formulación durante la tramitación de la Ley fue

(27) José Juan FERREIRO LAPATZA, «Hacienda Pública y Autonomía en la Ley Fundamental de Bonn», *Revista Española de Derecho Financiero*, número 13, 1977, p. 16.

(28) Antonia AGULLÓ AGÜERO, «Ordenación presupuestaria de las Comunidades Autónomas», en AA. VV., *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Dirección General de lo Contencioso del Estado-Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, vol. I, 1984, p. 366.

ción de las modernas técnicas presupuestarias. Procedimientos y sistemas de presupuestación que no son específicos del Presupuesto territorial, sino comunes a todo tipo de Entes públicos que deben ajustar su actuación a unos límites presupuestarios formalmente aprobados, y que se dirigen a garantizar esa misma adecuación, a través de las fases de ejecución y de control del Presupuesto.

En segundo lugar, la potestad de gasto se manifiesta, en un nivel inferior —en cuanto subordinado a la legislación hacendística y a la decisión anual sobre el Presupuesto—, en las decisiones que para ejecutar el Presupuesto tienen que ser tomadas por los diversos órganos de la Administración autonómica, ya sea con carácter reglamentario o puramente ejecutivo. Nos referimos fundamentalmente a aquellas actuaciones que suponen la efectiva contracción de obligaciones financieras, la disposición del gasto y la ordenación del pago correspondiente, operaciones que se encuadran en la fase genérica de ejecución o gestión presupuestaria, a la que aludiremos en la referencia que haremos al ciclo presupuestario autonómico.

III. EL PLANTEAMIENTO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO.

«1. El presupuesto de la Comunidad Autónoma será único, de carácter anual, e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la misma y de todos sus organismos, instituciones y empresas.

2. Corresponde a la Diputación General la elaboración y ejecución del presupuesto y a las Cortes su examen, aprobación y control. El proyecto de presupuesto deberá presentarse antes del último trimestre del ejercicio en curso.

3. Una Ley de Cortes de Aragón regulará las normas de organización y procedimiento para asegurar la rendición de cuentas de la Comunidad Autónoma, que deberán someterse a la aprobación de aquéllas, sin perjuicio del control que corresponde al Tribunal de Cuentas».

Este es el único precepto —art. 55— que el EAr dedica íntegramente a la regulación del Presupuesto autonómico. A partir de él queremos hacer a continuación unas consideraciones sobre el elemento fundamental de la segunda vertiente que integramos en el concepto de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, pues es el principal instrumento que ha de permitir que se lleve a cabo, mediante el empleo de los recursos obtenidos por las distintas vías de financiación, la

preceptos sobre el Presupuesto del Estado, esto es, las normas constitucionales y las de la LGP.

El Presupuesto de la Comunidad Autónoma debe elaborarse, aprobarse, ejecutarse y controlarse conforme a los procedimientos y determinaciones concretas que prevé la legislación que le es aplicable. No obstante, podemos afirmar que, en lo esencial, el régimen presupuestario autonómico se asemeja al del Estado, por lo que, no debiendo entrar aquí a fondo en el mismo, nos limitaremos a dar unas breves pinceladas, dando por sentado que sería perfectamente trasladable (desde luego, con las adaptaciones oportunas) lo relativo al Presupuesto estatal, en cuanto autorización parlamentaria para la realización del conjunto de la actividad financiera pública (31). Sin embargo, antes de mencionar los aspectos más relevantes del ciclo presupuestario autonómico, nos interesará destacar el papel del Presupuesto como uno de los principales instrumentos de la política regional.

El tema del Presupuesto ha tenido históricamente un destacado protagonismo en la evolución constitucional del Estado de Derecho. En los regímenes parlamentarios del siglo XIX la lucha por el Estado de Derecho consistió en el esfuerzo que realizaban los Parlamentos para controlar democráticamente (con el valor que a este término podía dársele en aquel entonces) el Presupuesto elaborado por el Gobierno. El caso paradigmático fue el de la Monarquía prusiana (monarquía constitucional limitada, basada en el principio monárquico pero con la necesaria colaboración del Rey con la representación parlamentaria) en el último tercio del siglo pasado, en el que se produjo el enfrentamiento de la Corona y del Parlamento a propósito de la aprobación del Presupuesto, por el elevado volumen de gastos militares que aquélla quería imponer, lo que desembocó en el nombramiento del canciller Bismarck, que gobernó sin aprobación formal de Presupuesto hasta que esa práctica, tras el éxito de la guerra contra Austria, fue convalidada por la Cámara (32).

En la teoría clásica de la división de poderes, formulada en los regímenes parlamentarios liberales, la necesidad de que el Presupuesto fuera aprobado por el Parlamento supuso la confirmación misma de esa

(31) *Vid.*, en general, Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO, *Manual de Derecho Presupuestario. Ordenación jurídica de los Presupuestos y del control de la Hacienda Pública*, COLEX, Madrid, 1992.

El esquema que seguimos es sustancialmente el que ya hemos apuntado en José BERMEO VERA (Dir.), *Derecho Administrativo. Parte Especial*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 752 y ss.

(32) Alvaro RODRÍGUEZ BEREHO, «Laband y el Derecho Presupuestario del Imperio alemán», Estudio Preliminar a Paul LABAND, *El Derecho Presupuestario*, traducción española, 1979, pp. XII a XXXIX.

nómico se entiende exactamente en los mismos términos en que ha sido explicado habitualmente. Y ello a pesar de que la CE no dedique atención ninguna a estos problemas, puesto que sólo se ocupa, en su art. 134, de los Presupuestos Generales del Estado. Omisión reparada por la LOFCA, para la cual sí merece alguna mención la técnica presupuestaria en las Comunidades Autónomas, aunque sea para remitir esta materia a las normas institucionales básicas de aquéllas —los Estatutos— y a su propia regulación, sin perjuicio de que queden fijados unos «principios de coordinación» (35). Su calificación como tales deriva del hecho de que, al ser aplicables también a las Comunidades Autónomas, se pretende que sea posible la consolidación de los Presupuestos autonómicos con los generales del Estado (finalidad a la que se refieren los arts. 21.3 LOFCA y 52.4 LGP).

Es preciso considerar la coordinación presupuestaria en cuanto exigencia directamente impuesta por la peculiaridad que tienen los Presupuestos de unas Entidades políticamente descentralizadas, pero incardinadas en un Estado complejo, en la medida en que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica del Ente que presupuesta y teniendo en cuenta que las políticas económicas, sean cuales sean, «se encaminan al doble objetivo de frenar los gastos, por un lado, y de establecer sistemas más racionales que los seguidos hasta hace pocos años, para asignar los recursos, siempre escasos, a la cobertura de necesidades siempre crecientes» (36). Hay que remarcar en este punto la influencia del proceso de la unión económica y monetaria en la Comunidad Europea, que determina la necesidad de coordinar las políticas presupuestarias del Estado y de las Comunidades Autónomas, con vistas a la convergencia fiscal en el ámbito comunitario. Es ésta una de las misiones del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que al acordar el método para el cálculo de la financiación autonómica en el quinquenio 1992-1996 ha incidido sobre la misma, mediante la elaboración de una Escenario de Consolidación Presupuestaria —adaptado al marco competencial vigente y anualmente revisable—, que debe ser respetado tanto por la Administración estatal como por las autonómicas (37).

(35) RECODER, art. cit., pp. 145 a 149.

(36) Vicente QUEROL BELLIDO, «La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado», *Presupuesto y Gasto Público*, número 19, 1984, pp. 91 y ss.

(37) Por Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera se adoptó el método para la aplicación del sistema de financiación autonómica en el quinquenio de 1992 a 1996, que —salvo error u omisión por nuestra parte y siguiendo la criticable práctica habitual de este Organismo— no ha sido todavía publicado en el Boletín Oficial del Estado. No obstante, aparte de la documentación de trabajo manejada en el Consejo, que no es de fácil acceso, y de la propia publicación realizada por el organismo —tampoco muy difun-

flujo de los recursos que, a su vez, influyen en los comportamientos de los operadores públicos y privados» (38).

El Presupuesto cumple, en este sentido, dos principales funciones, como son la de concretar financieramente en el corto plazo los programas y planes de política económico-social formulados a medio plazo y la de posibilitar la formulación o reformulación de la política socioeconómica del Gobierno (por ejemplo, unificando en un programa de carácter conjunto o global, con previsiones financieras cohonestadas, las diversas acciones específicas que pretende acometer para cumplir las finalidades económicas que se haya marcado) (39). Nos limitamos aquí a dejar simple constancia indiciaria del tema (en ocasiones y para algunos, problema) de la política económica de las Comunidades Autónomas, por cuanto a veces se plantean como términos antitéticos, como un supuesto de difícil o imposible realización, cuando a estas alturas resulta ya evidente que, más allá del nominalismo cargado de implicaciones centralistas, hay que entender por política económica autonómica la realizada en la propia Comunidad Autónoma y por los sujetos agentes de la misma. Esta política o actuación pública viene caracterizada estructuralmente por el empleo que hacen el Gobierno y el Parlamento regional de ciertos instrumentos que inciden en el comportamiento de las variables económicas (sectoriales, sociales y territoriales), con arreglo a unos objetivos concretos y a unos fines generales de naturaleza económica resumibles en el bienestar general (40). El Presupuesto de la Comunidad Autónoma destaca, cómo no, entre tales instrumentos, tanto desde el punto de vista formal como materialmente.

(38) Sabino CASSESE, «La Finanza come strumento di azione dei poteri pubblici», *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle finanze*, anno XLIX, número 2, 1990, p. 230; nos limitamos a hacernos eco de la interesante línea teórica que se abre a partir de esta realidad que expresa el autor italiano, pues no podemos dedicar mayor atención a la polémica sobre el carácter normativo de las leyes de presupuestos y a los problemas que se han venido suscitando por la inclusión indiscriminada en dichas leyes de todo tipo de modificaciones sustantivas del Ordenamiento jurídico (anomalía que ha sido hoy día parcialmente atajada por nuestro Tribunal Constitucional, al considerar la naturaleza jurídica del contenido presupuestario, desde la Sentencia 27/1981, de 20 de julio y en otras posteriores como las Sentencias 63/1983, de 21 de mayo, 65/1987, de 21 de mayo, 134/1987, de 21 de julio y las más recientes Sentencias 13/1992, de 6 de febrero, 76/1992, de 14 de mayo y 237/1992, de 15 de diciembre). Vid. BERMEJO VERA (Dir.), *Derecho Administrativo...*, ob. cit., pp. 760 a 768.

(39) Oscar DE JUAN ASENJO, *Introducción a la Hacienda Pública y la Política Económica*, PPU, Barcelona, 1989, pp. 498 y ss.

(40) Antonio GARCÍA LIZANA, «Hacia una teoría de la política económica autonómica», *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Málaga*, número 23, 1992, pp. 174 y 178 a 180. Mayores precisiones sobre estos aspectos en nuestra obra *La unidad de mercado en el Estado autonómico*, Escuela Libre Editorial (Fundación ONCE), Madrid, 1994.

las dotaciones y los medios asignados, para lo cual será también imprescindible realizar la estimación de los ingresos previsibles de la Comunidad Autónoma durante ese año, el conjunto de recursos de los que dispondrá en virtud de los diversos mecanismos de financiación. Lo que, dicho sea de paso, supone ya en cierta medida un instrumento de presumible coordinación de la Hacienda autonómica con la estatal, al tener aquélla que conocer el volumen de recursos estatales que por los distintos conceptos van a serle transferidos en cumplimiento del Presupuesto del Estado.

El órgano legislativo —las Cortes de Aragón [arts. 55 EAr y 8.1 a) LHAr]— es el competente para el examen, enmienda y, en su caso, aprobación del Presupuesto mediante Ley, una vez que el Proyecto le ha sido presentado por el Gobierno autonómico antes del último trimestre del ejercicio anterior al que se presupuesta. Conforme a los arts. 143 a 149 del Reglamento de las Cortes de Aragón (42), la tramitación del Presupuesto es preferente sobre los demás asuntos de la Cámara. En ésta, el examen del texto remitido por el Gobierno comenzará por un debate de totalidad en el Pleno, caso de que se hayan presentado enmiendas con ese carácter, las cuales, si son aprobadas, pueden dar lugar a la devolución del proyecto a la Diputación General o bien a la puesta en marcha del proyecto alternativo contenido en la misma. A continuación, el texto pasa a la Comisión de Presupuestos, donde sufre una tramitación bifásica —informe de la ponencia y dictamen de la Comisión—, y finalmente el debate en Pleno. Hay que resaltar el requisito establecido por el art. 135.3 del Reglamento, según el cual las enmiendas que supongan aumento de créditos en el presupuesto de gastos deben acompañarse de propuesta sobre la correspondiente minoración del crédito relativo a otra partida.

El texto de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma finalmente aprobada se publica tanto en el Boletín Oficial propio —BOA— como en el BOE. Caso de no estar aprobada el primer día del ejercicio presupuestario, tiene lugar la prórroga automática del Presupuesto anterior (art. 37 LHAr, conforme con el 21.2 LOFCA).

Por lo que respecta a la gestión presupuestaria, debe señalarse cómo en la misma se encuentra el núcleo de la fase administrativa de la potestad autonómica de gasto que antes identificábamos. Se trata, en efecto, de la ejecución de los créditos presupuestarios, esto es, de la utilización de los créditos legalmente autorizados, mediante la contratación de las obligaciones financieras que permitan realizar todas aquellas

(42) Aprobado por Resolución de las Cortes de Aragón de 19 de noviembre de 1992 (y publicado en el BOA de 4 de diciembre de 1992).

sos que manejan las Administraciones y los Organismos públicos hubiera debido llevar al constituyente a formular mayores precisiones, si bien la fijación de criterios para el gasto público que se realiza en el art. 31.2 CE es ya, por sí misma, una de las aportaciones del texto español de 1978 al constitucionalismo comparado (44).

Se ha hecho notar reiteradamente por la doctrina la escasez de este tratamiento constitucional, cuyo significado va más allá, pues no ha sido subsanada por la legislación postconstitucional (en la que se ha mantenido el «raquitismo» de esta regulación, pues ni la LGP ni la LOFCA ni la Ley del Proceso Autonómico (Ley 12/1983, de 14 de octubre) abordaron sistemática y globalmente el problema del gasto público, en especial con referencia a las situaciones que se producen en un Estado descentralizado, en el que son varias las instancias territoriales que inciden en este campo (45). Aunque estas apreciaciones tienen en cuenta el anterior texto de la LGP, no ha habido cambio sustancial con el nuevo texto refundido de 1988, en el que el Título IX está dedicado a los Entes territoriales (regulando la mecánica financiera de su participación en los ingresos estatales, así como las subvenciones que deban ser gestionadas por las Comunidades Autónomas y los anticipos de tesorería a éstas), pero sigue sin darse relevancia a la faceta del gasto público y, por supuesto, no existe, como se ha propugnado, una ley general del gasto público, que atendiera correctamente esta vertiente, distinguiéndola del requisito jurídico-formal previo que es el Presupuesto. Es cierto también que esta situación debe valorarse a la luz de otra realidad, como es la dificultad que históricamente ha tenido el Derecho para introducirse en los aspectos sustantivos o de contenido del gasto público, limitándose tradicionalmente a los aspectos formales (46).

No obstante, la Constitución establece unas indicaciones que conviene resaltar, por cuanto son las determinantes —cuando menos metodológicas y finalistas— de la orientación que deberá seguir la política de gasto público. Tales determinaciones se concretan en los principios rectores del gasto público que pasamos a considerar brevemente.

(44) Santiago VARELA, «La Constitución española en el marco del Derecho Constitucional Comparado», en AA. VV., *Lecturas sobre la Constitución Española*, UNED, Madrid, 1978, pp. 13 y ss.

(45) Vid. Santiago HERRERO SUAZO, «El gasto público en la Constitución y en los ordenamientos jurídicos de las diversas Administraciones», en AA. VV., *Gobierno y Administración en la Constitución*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado-Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, vol. I, 1989, pp. 880 a 883.

(46) Eugenio SIMÓN ACOSTA, «Consideraciones sobre el poder de gastar y el gasto público en enseñanza», en AA. VV., *Estudios de Derecho y Hacienda...*, ob. cit., vol. II, pp. 1.355 a 1.357.

y, por lo tanto, cuando estamos defendiendo que el gasto público tenga esa asignación equitativa de los recursos públicos, lo que en definitiva tratamos de posibilitar es que el ciudadano tenga el derecho al acceso a un conjunto de suministros, de bienes públicos (...) que ha conseguido el Estado poder satisfacer gracias a la mano correspondiente de los ingresos» (50).

En segundo lugar, como criterios económico-financieros de nivel inferior, que deben regir la realización del gasto público una vez decidido su destino, la programación y la ejecución del gasto deben acomodarse a las reglas de eficiencia y de economía. Como ha explicado CAZORLA, ello supone una juridificación de estos términos políticos y económicos. Se ha convertido en regla jurídica de valor constitucional la de que al elaborar, planificar y ejecutar propuestas de gasto público se tenga presente la capacidad, la posibilidad real de afrontar ese gasto y se haga, además, en las condiciones que resulten más beneficiosas para la obtención del resultado que se pretende (51). Es éste, sin duda, uno de los principios básicos que deben orientar la política de gasto público de cualquier Gobierno, por la contrastada repercusión que tiene sobre la actividad económica general y sobre el nivel de rentas de los ciudadanos y de las empresas, ya que «en la medida en que el Estado despilfarras el contenido del conjunto en sus gastos públicos, es evidente que lo que está haciendo es malbaratar el conjunto, no defender el conjunto de los derechos individuales de los ciudadanos» (52).

El principio de legalidad supone en este punto, como es lógico, que la realización del gasto por parte de las Administraciones públicas debe hacerse de acuerdo con lo previsto en las leyes. Adecuación a la legalidad de carácter general que exige, como mínimo, la cobertura presupuestaria previa por vía legislativa, así como el cumplimiento de otros

(50) Loc. cit., p. 3.396.

(51) Luis María CAZORLA PRIETO, Comentario al artículo 31 en Fernando GARRIDO FALLA (Dir.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, pp. 657 a 661; en sentido parecido, PÉREZ ROYO, para quien la equidad se sitúa en el nivel de las decisiones sustanciales en materia de gasto público (muchas de las cuales se adoptan fuera del Presupuesto o con carácter previo a éste), mientras que la eficiencia y la economía se refieren ya al nivel presupuestario, de la programación y ejecución («La financiación...», art. cit., p. 136).

(52) FUENTES QUINTANA, loc. cit., p. 3.396.

Sin embargo, el problema de la eficacia jurídica de estos principios de racionalidad económica nos lleva a considerar, con CAYÓN, su primordial papel como criterios inspiradores del Ordenamiento, cuyo control sólo podrá tener lugar a través de la concreción que encuentren en las normas dictadas para regular el modo de producción de las decisiones financieras, de manera que se limite adecuadamente la discrecionalidad de éstas (*La unidad funcional...*, ob. cit., pp. 268 a 271).

Los restantes preceptos se dedican a desglosar los recursos que constituyen la Hacienda autonómica, haciendo especial hincapié en la potestad tributaria propia de la Comunidad, así como a delimitar el ejercicio de la potestad presupuestaria. No se realiza, en cambio, alusión alguna a los otros aspectos del gasto público y aun los directamente atinentes a la presupuestación pública quedan tan sólo escasamente esbozados. Del desarrollo de estas mínimas previsiones se encarga la norma legal específica, la LHAR, que será la que fundamentalmente tomaremos en cuenta para referirnos en los epígrafes siguientes a la participación de la Hacienda autonómica en el ciclo del Presupuesto de la Comunidad.

Paralelamente a lo que hemos expuesto hasta aquí, hay que traer a colación lo que nos atrevemos a calificar como un auténtico principio rector del gasto público, especialmente al considerar las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas, aunque no sea habitual tratarlo así. Un principio que tampoco es declarado de forma expresa en nuestro Ordenamiento, pero que ayuda muy directamente a entender el significado de la autonomía financiera, al delimitar el alcance y el significado jurídico que puede tener la potestad de gasto del Estado. Se trata de que la decisión económico-presupuestaria autonómica no puede verse mediatizada o condicionada por decisiones similares del Estado, es decir, el poder de gasto que éste ostenta (siempre superior por el mayor volumen de recursos que maneja) no puede implicar desplazamiento de lo que son verdaderas competencias autonómicas. La potestad de gasto no tiene en ningún caso en el sistema español (a diferencia de lo que ocurre en algunos del Derecho comparado) un significado competencial. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido con claridad que la potestad de gasto se mantiene dentro de sus estrictos límites de técnica financiera (54). Técnica instrumental

(54) Ha sido una doctrina muy reiterada, aunque ha sufrido una cierta evolución, como puede comprobarse en las Sentencias 63/1986, de 21 de mayo, 146/1986, de 25 de noviembre, y 13/1992, de 6 de febrero; sobre esta última, que supone una revalorización del concepto de autonomía financiera o, cuando menos, la más clara expresión de sus efectos, *vid.* nuestro comentario, «Incidencia de la técnica subvencional en el correcto funcionamiento del sistema de financiación autonómica y en el concepto de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 77, 1993, en particular pp. 169 a 173; también, Manuel MEDINA GUERRERO, «Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado autonómico: algunas consideraciones en torno a la STC 13/1992», *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 35, 1992, pp. 155 y ss. Germán FERNÁNDEZ FARRERES, «La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 38, 1993, pp. 225 y ss.; Juan RAMALLO MASSANET, «El poder de gasto del Estado: Subvenciones y orden competencial», *Documentación Administrativa*, número 232-233, 1993, pp. 403 y ss.; Carlos Ignacio AYMERICH CANO, «Las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas:

plearse por las Comunidades Autónomas los fondos estatales transferidos, entonces el Estado estaría restringiendo la autonomía política de las Comunidades Autónomas y su capacidad de autogobierno, que se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia, forzándolas a una suerte de regateo con el Estado so pena de perder los fondos asignados a la subvención» (56).

IV. APUNTE SOBRE EL CONTROL Y LA AUTONOMÍA: CARACTERÍSTICAS Y POSIBILIDADES DEL CONTROL PRESUPUESTARIO EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO.

El ciclo presupuestario se cierra con la fase del control, mediante la que se verifica que el Presupuesto ha sido ejecutado conforme a los límites y requisitos establecidos en la autorización presupuestaria. Existen diversos tipos de control, atendiendo al objeto y procedimiento del mismo, así como también al sujeto encargado de realizarlo (57). Con este último criterio, se habla de control interno o de control externo, según que el organismo que lo lleve a cabo sea uno integrado en la propia Hacienda autonómica —como la Intervención General— o bien uno ajeno a la misma —como el Tribunal de Cuentas—. Puesto que hemos visto que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas se escora principalmente hacia el lado del gasto, constituyendo éste el arma para un ejercicio directo de sus propias competencias, la noción de control presupuestario y sus modalidades de actuación debe ponerse en conexión con aquella realidad. Habrá que comprobar, en suma, hasta dónde llega «físicamente» la autonomía financiera o, si se prefiere, en qué forma pueden llegar a condicionar esa autonomía las técnicas del control presupuestario en el ámbito autonómico.

La Intervención General de la Administración de la Comunidad Autónoma es el centro directivo de la función interventora y de la contabilidad pública, así como el gestor de ésta, funciones que realiza con plena autonomía e independencia funcional aun cuando está encuadrada en la estructura organizativa del Departamento de Economía y Hacienda (arts. 14 y 15 y 62 y ss. LHA) (58). Este órgano interno de control es

(56) Sentencia últimamente citada, loc. cit.

(57) En general, Juan José BAYONA DE PEROGORDO y María Teresa SOLER ROCH, *Temas de Derecho Presupuestario*, Librería Compás, Alicante, 1990, pp. 199 y ss.

(58) A imagen y semejanza de lo que prevé la LGP (arts. 16, 17 y 92 a 100) sobre la Intervención General de la Administración del Estado (MARTÍNEZ LAGO, *Manual...*, ob. cit., pp. 301 a 314).

blico» (60). Configuración que es coherente con los principios básicos de la democracia parlamentaria, según la división de los poderes, en la medida en que desde el Legislativo se pretende asegurar un control imparcial de la actividad económica y financiera del Ejecutivo, lo que sólo puede lograrse si se realiza por un órgano ajeno a la propia Administración y si dicho órgano efectúa el control con posterioridad a la actuación fiscalizada (sin que suponga intromisión o condicionamiento en las labores propias de los órganos encargados del gasto público) (61).

Entendido el sector público en el sentido del art. 4.1 LOTCu, equivale a decir que su actuación no se limita al sector público estatal *stricto sensu*, sino que abarca también el sector público autonómico y el local, en cuanto órgano cuya competencia no sólo se extiende a todo el territorio nacional, sino a todas las Entidades que manejan recursos públicos, encargándose tanto de la fiscalización económico-financiera como del enjuiciamiento contable de todo el sector público. Interesa contemplar ahora sólo la primera de esas funciones, en virtud de la cual se hace un examen de la actividad económico-financiera pública (en particular, pero no sólo, de la ejecución presupuestaria), comprobando su adecuación a los principios de legalidad, de eficiencia y de economía.

A dicho Tribunal le encomienda expresamente el art. 153 d) CE el control económico-presupuestario de las Comunidades Autónomas, en lo que abunda el art. 22 LOFCA, estableciendo también el art. 13 de la Ley del Proceso Autonómico que se aplicarán a la Administración de

(60) En desarrollo de las previsiones constitucionales han sido dictadas la Ley Orgánica 2/1982, de 2 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu), y la Ley 7/1988, de 5 de abril, reguladora del Funcionamiento del Tribunal (LFTCu). El tratamiento doctrinal de la institución y de sus funciones no ha sido muy abundante desde la aprobación de la CE. Una obra que sigue siendo imprescindible es el volumen colectivo surgido de las Jornadas organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado en el año 1981, aun antes de haberse promulgado la LOTCu (AA. VV., *El Tribunal de Cuentas*, Dirección General de lo Contencioso del Estado-Instituto de Estudios Fiscales, dos vols., Madrid, 1982).

(61) Francisco SOSA WAGNER y Raúl BOCANEGRA SIERRA, «Tribunal de Cuentas y Autonomías Territoriales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 30, 1981, pp. 426 y 427 (también, en AA. VV., *El Tribunal...*, ob. cit., p. 1.373); Antonio CAYÓN GALIARDO, «El Tribunal de Cuentas: una perspectiva», *Presupuesto y Gasto Público*, número 9, 1981, pp. 47 y ss.

Son dos, en realidad, las funciones propias del Tribunal de Cuentas, ya que, además de la fiscalización externa, le compete igualmente el enjuiciamiento contable, es decir, el de la responsabilidad en que pueden incurrir quienes manejan caudales públicos. Pero sobre este punto no se plantea problema alguno, pues la intervención en esta función jurisdiccional de los órganos propios de las Comunidades Autónomas quedó desde el principio limitada exclusivamente a la fase de instrucción del procedimiento de enjuiciamiento contable y sólo previa delegación realizada por el Tribunal (art. 26.3 LOTCu).

nuestro texto constitucional. Ahora bien, el encaje constitucional de ambas realidades tiene que hacerse con arreglo no sólo a sus propios términos, sino fundamentalmente según su significado. Queremos decir que el valor de las mismas no es otro que el del argumento de fondo que les presta un contenido y un significado estructural en la CE.

La regla del control (en este caso, el control económico-financiero) se integra en el mismo significado abstracto y difuso de la autonomía. El control, en todas sus variantes, es uno más de los elementos que concurren en la definición de la autonomía, aunque se trate entonces de una definición en negativo. Los argumentos que habitualmente se manejan a este respecto están basados en las tempranas afirmaciones del Tribunal Constitucional sobre el significado de la autonomía, realizadas con referencia directa a las Entidades locales y a propósito de la adecuación a la CE de la legislación preconstitucional de régimen local. En cualquier caso, los controles posibles son siempre los relativos a la legalidad de la actuación del Ente dotado de autonomía y no los concernientes a la oportunidad de la misma, esto es, a los criterios de gestión (criterios administrativos y políticos, al fin y al cabo) que han sido aplicados. De lo contrario, se vaciaría de contenido la declaración constitucional de autonomía. Se trata de las conocidísimas expresiones del Tribunal Constitucional según las cuales ciertas formas de control sobre la actuación de las Corporaciones locales no suponen vulneración de la autonomía local, por cuanto «la autonomía hace referencia a un poder limitado (...) autonomía no es soberanía», lo que permite sostener —para atender las exigencias de la unidad y del interés nacionales— que «el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias» (63).

Son muchos los autores, en el ámbito jurídico-financiero y en el jurídico-administrativo, que parten de estas afirmaciones para justificar la existencia del control externo sobre la actividad económico-financiera de las Comunidades Autónomas encomendado al Tribunal de Cuentas (64), pero entendemos que el planteamiento no es adecuado por no responder a las premisas que se utilizan. Ni la posición de las Comunidades Autónomas es idéntica a la de las Entidades locales ni el Tribunal de Cuentas es tampoco un órgano de la Administración del Estado (como lo eran —Gobernador civil y Ministro— aquellos que ejercitaban esas potestades de tutela sobre Municipios y Provincias). No es preciso

(63) Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, Fundamento Jurídico Tercero.

(64) En este sentido, por todos, Antonio APARICIO PÉREZ, «Control económico-financiero del sector público regional», en AA. VV., *Estudios de Derecho y Hacienda...*, ob. cit., vol. II, p. 1.190.

respondientes poderes del Estado y de la Comunidad Autónoma (67). Aunque encaja con el concepto de control que esboza de modo genérico TOLIVAR (68), y ciertamente podría despejar el problema en cuanto a la así llamada «función jurisdiccional» del Tribunal de Cuentas (la de enjuiciamiento contable), no se presta la suficiente atención, sin embargo, al alcance que tiene la función fiscalizadora. Se admitirá sin dificultad que la fiscalización externa de las cuentas autonómicas por un órgano de carácter estatal puede poner seriamente en riesgo la misma autonomía financiera, en cuanto que llega a pronunciarse no sólo sobre la legalidad del gasto, sino también —muy especialmente— sobre su oportunidad, esto es, la eficacia de la gestión, la economía, etc. Máxime si creemos que, en efecto, como argumenta este autor, el control está integrado necesariamente por dos elementos inseparables en esta función, como son el juicio que se realiza sobre la actividad del controlado y la medida aprobatoria o correctora de ésta que lleva a cabo el controlante, por lo que se afecta decididamente a la autonomía del Ente controlado. Muy especialmente, además, cuando sabemos que la autonomía financiera no resulta ser en gran medida sino la capacidad de decisión propia sobre el destino de los recursos económicos y sobre la realización del gasto cuya adecuación y más eficaz realización se pretende verificar a través del control.

Sólo la plena jurisdiccionalización del Tribunal de Cuentas acabaría con estos rastros de tutela o control injustificado sobre la actividad económico-presupuestaria de las Comunidades Autónomas. Pero no es posible avanzar por este terreno, por cuanto es ya claro que el Tribunal de Cuentas, aun realizando una cierta función jurisdiccional (en lo relativo al enjuiciamiento contable), no se encuadra en el poder judicial único del Estado, sino que es un órgano auxiliar de las Cortes Generales, de carácter técnico, al que se le encarga constitucionalmente —entre otras tareas— el control de la actividad económica y presupuestaria de los órganos de las Comunidades Autónomas. Un Organismo cuya composición sólo se tiene en cuenta en la CE para adjudicar a sus miembros

(67) En este sentido, Leopoldo TOLIVAR ALAS, *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981, pp. 155 a 158.

(68) «Actividad de constatación que un órgano realiza sobre la actividad de otro, a través de un juicio, y que conlleva la aplicación de una medida, que puede recaer, bien sobre la actividad, bien sobre el órgano que la dictó. El juicio comporta un examen de la conformidad de la actividad objeto de control a criterios de legalidad o de interés general, produciéndose en todo caso la medida, ya que aun en el caso de plena conformidad de la actividad a la regla con la que se juzga se deriva una consecuencia susceptible de ser calificada como tal. Así nos encontramos con las aprobaciones y autorizaciones» (loc. cit., pp. 92 a 94).

parte mínima —y negativa— de lo que la autonomía supone, un elemento restrictivo que debe, en consecuencia, ser interpretado restrictivamente. Así pues, el Tribunal de Cuentas se encarga del control externo de la actividad financiera autonómica, por directa disposición constitucional, pero ello no debe anular la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. A la inversa, es preciso salvaguardar ésta, sin perjuicio de que haya un Organismo estatal que realice funciones de control en relación a la actividad autonómica. No es fácil, de todas formas, concretar mucho los efectos y consecuencias de esta relación, pero sí aparecen claras algunas notas características. El principal elemento de reflexión que deriva de estas matizaciones queda fijado en torno a la misma configuración de la autonomía financiera que se ha apuntado en las páginas precedentes. El control que ejercite el Tribunal de Cuentas no podrá desvirtuar, en suma, el sentido de las facultades autonómicas en cuanto al gasto a las que nos hemos referido. Con todo, el problema no acaba aquí, sino que se ha complicado todavía por la creación en algunas Comunidades Autónomas de Organismos fiscalizadores de cuentas con denominaciones diversas.

2. *El Organismo autonómico de control: posibilidad y perspectivas.*

Así ha ocurrido en las Comunidades de techo competencial inicialmente elevado, además de en la Comunidad de las Islas Baleares (70). Su existencia puede suponer una duplicidad de control (aun prescindiendo ahora de que éste también se extiende a las Corporaciones locales respectivas) que no ha sido solucionada ni por las leyes reguladoras del propio Tribunal de Cuentas ni por la jurisprudencia constitucional, que ha consagrado dicha situación. Así, las Sentencias del Tribunal Constitucional 187/1988, de 17 de octubre, sobre la Sindicatura de Cuentas de Cataluña —ratificada por la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, sobre la Ley de bases de régimen local—, y 18/1991, de 31 de enero, sobre el Consejo de Cuentas de Galicia, deducen que el Tribunal de Cuentas «es supremo, pero no único, cuando fiscaliza y único, pero no supremo, cuando enjuicia la responsabilidad contable», con base en que

(70) Andalucía: Ley 1/1988, de 17 de marzo; Baleares: Ley 8/1991, de 20 de marzo; Canarias: Ley 4/1989, de 2 de mayo; Cataluña: Ley 15/1991, de 4 de julio; Galicia: Ley 6/1985, de 24 de junio; Navarra: Ley de 20 de diciembre de 1984; País Vasco: Ley 1/1988, de 5 de febrero; Valencia: Ley 6/1985, de 11 de mayo (modificada por Ley 10/1988, de 23 de diciembre). *Vid.*, con carácter general, Clemente CHECA GONZÁLEZ, «El control económico-financiero del gasto público regional: especial análisis de los órganos de control propios de las Comunidades Autónomas como fiscalizadores del mismo», en A.A.VV., *El sistema económico...*, ob. cit., Vol. II, pp. 1.699 y ss.

más íntimo de la autonomía, esto es, la ausencia de jerarquía —la imposibilidad misma de una relación de esta naturaleza— entre el Estado y las Comunidades Autónomas (73). Surge aquí una idea-fuerza en el planteamiento constitucional de la organización territorial, que consideramos auténticamente esencial. Se trata de que las relaciones territoriales sólo pueden ser articuladas sobre la base de los respectivos títulos competenciales, cuyo ejercicio debe estar guiado, sin embargo, por un criterio o principio general de lealtad, de colaboración y de cooperación. No es posible en nuestro sistema constitucional entender atribuidas a una determinada instancia territorial competencias que no le son realmente conferidas por la CE, por más que en ocasiones sea difícil desentrañar el contenido de los títulos competenciales y su sistema de interconexión.

El Tribunal Constitucional se ha conformado dando carta de naturaleza a una situación confusa, confirmando la plena vigencia y la constitucionalidad de un esquema de control absurdo en el conjunto del Estado de las Autonomías, una situación tan poco razonable como impropia de la profunda descentralización acometida por la CE (74). No cabe sostener ya las opiniones inicialmente vertidas, sobre la justificación del poder de control en manos del Estado (vía Tribunal de Cuentas), con base en la procedencia primordialmente estatal de los fondos manejados por las Comunidades Autónomas. El mismo Tribunal Constitucional ha rechazado esta asimilación, aludiendo al significado profundo de la autonomía financiera, en cuanto poder que no va aparejado a la simple potestad de gasto. Pero la interpretación que ha hecho en las Sentencias citadas sólo aboca a un resultado que de ninguna manera ha podido querer el constituyente: existen dos controles sobre el gasto público autonómico, controles distintos más que superpuestos (ya que pueden ser sucesivos o paralelos), dos distintas actividades sin conexión conferidas a diferentes instituciones para llevar a cabo la misma labor.

El resultado, comprensible, está bien a la vista. El Tribunal de Cuentas no llega a realizar un control completo de la actividad autonómica (lo hace poco extensamente, con demasiada generalización, y tar-

(73) Ramón PARADA, *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, Marcial Pons, Madrid, 1991, pp. 140 y 141.

(74) Se viene insistiendo, con reiteración pero sin demasiado éxito aparente, en la necesidad de que tanto algunos de los sistemas de relación interterritorial como el uso que se hace de las competencias propias (fundamentalmente por parte del Estado) se adecúe verdaderamente a la nueva realidad, superando recelos y desconfianzas, procurando el entendimiento y evitando, con generosidad, los posibles enfrentamientos. Por encima de las actitudes de predisposición a este «clima» de relaciones, se han apuntado también soluciones de adecuación que pasarían por la reforma de determinadas piezas esenciales del Ordenamiento, llegando incluso a la propia CE.

juicio del control que corresponde al Tribunal de Cuentas» [competencia parlamentaria igualmente reconocida en el art. 16. h) EAr].

Los Organismos actualmente existentes, sólo son expresamente contemplados por la norma estatutaria en los casos de Cataluña (Sindicatura de Cuentas: art. 42), Galicia (Consejo de Cuentas: art. 53), Navarra (Cámara de Comptos: art. 18) y Valencia (Sindicatura de Cuentas: art. 59), mientras que en algunos casos la regulación de este asunto es similar al aragonés [como el de Baleares, donde los arts. 28.7 y 65.a), reconocen la competencia del Parlamento balear «sin perjuicio...»], en otros la visión es más unidimensional (por ejemplo, el de Canarias, refiriéndose el art. 60.1 sólo a las competencias del Parlamento canario, en las que participa la Audiencia de Cuentas posteriormente creada por ley) e incluso en otros parecería vetarse toda posibilidad (como el de Andalucía, cuyo art. 70 declara escueta y taxativamente que «el control económico y presupuestario de la Comunidad Autónoma se ejercerá por el Tribunal de Cuentas, en los términos de la ley», lo que no ha impedido la creación de la Cámara de Cuentas, entendiendo que tal norma es la ley autonómica).

Este es el sentido que debe darse, además, a la mención que hace la LOFCA cuando, en su art. 22.1, deja a salvo el control por el Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de «los sistemas e instituciones de control que pudieran adoptar [las Comunidades Autónomas] en sus respectivos Estatutos, y en su caso las que por Ley se autorizaran en el territorio» autonómico. La misma norma prevé —aun sin ser necesario que lo hiciera— la posibilidad de creación de los Organismos autonómicos de control mediante ley regional (76).

b) En segundo lugar, cabría *articular el control económico-financiero del sector público autonómico sobre la actuación, con preferencia, del Organismo propio de fiscalización*. Con ello no se pretende, en absoluto, relajar este control o hacerlo ajeno a las reglas mínimas exigibles de objetividad, de veracidad, de imparcialidad y de tecnicidad, sino más bien todo lo contrario. Además, las garantías de legitimidad democrática, de composición imparcial y de funcionamiento independiente de este Organismo serían, cuando menos, las mismas que las del órgano estatal.

El de las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los homólogos

(76) En este sentido, sobre el tipo de ley necesario para la creación del órgano autonómico, vid. Eliseo AJA, Joaquín TORNOS, Tomás FONT, Juan Manuel PERULLES y Enoch ALBERTI, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, pp. 308 y 309.

tas. Este vendría a actuar, respecto a las Comunidades Autónomas, como un centro gestor de la información presupuestaria y contable, pudiendo desempeñar indirectamente funciones asesoras o consultivas de rango superior.

En nuestra opinión, debería potenciarse decididamente esta orientación, hasta el punto de conseguir, en la práctica, la casi total desvinculación activa del Tribunal de Cuentas con respecto a las Comunidades Autónomas. El espíritu de la Constitución, que se plasma en el principio de colaboración o de lealtad de todas las partes para con las restantes y para con el Ordenamiento constitucional, debería permitir que las funciones de fiscalización fueran eminentemente territorializadas, en un ejercicio de normalidad y sin quiebra de ningún tipo ni susceptibilidad alguna, situándose el control sobre la actividad económica y financiera del propio ámbito competencial autonómico en el terreno donde se juegan democráticamente las relaciones entre los poderes públicos territoriales en un régimen de Estado de Derecho parlamentario.