

### 3. LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA

*Xavier Padrós Castillon  
Montserrat Bassols Santamaria*

#### 1. Leyes presupuestarias

##### A) ASPECTOS GENERALES

Como en el ejercicio anterior, la mayoría de las leyes de presupuestos de las CCAA para 1992 han sido aprobadas con anterioridad a 1 de enero de 1992. Concretamente, once leyes se aprobaron a lo largo del mes de diciembre de 1991. Del resto, una se aprobó dentro del primer trimestre de 1992 y cuatro a lo largo del segundo trimestre. En cambio la Comunidad de Cantabria no dispone de ley de presupuestos para 1992 y durante todo el ejercicio ha mantenido prorrogada la ley de 1991.

La comparación con años anteriores permite constatar el mantenimiento de buena parte de las estructuras y contenidos propios de este tipo de leyes y la persistencia de los problemas que derivan de la falta de leyes de hacienda propia en las Comunidades de La Rioja y de Castilla-La Mancha.

También en relación con aspectos comentados en informes anteriores y, en particular, en el correspondiente al año 1991, hay que apuntar que, a pesar de que las leyes de presupuestos siguen conteniendo modificaciones de las leyes de hacienda respectivas, no se ha avanzado en la técnica de formación de textos refundidos, a la que en el informe anterior se aludía como de interés para clarificar el marco jurídico en esta materia.

En cambio, debe valorarse positivamente la nueva regulación del régimen financiero y presupuestario de Galicia, contenida en la Ley 11/1992, de 7 de octubre, que sustituye a la anterior normativa de 1984, incorporando las modificaciones que las sucesivas leyes de presupuestos de dicha Comunidad introdujeron a lo largo de los años.

##### B) PARTE DISPOSITIVA

Según se ha avanzado, los contenidos de las leyes de presupuestos no han variado sustancialmente en relación con los del ejercicio precedente. Cabe esperar, sin embargo, que a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1992, de 14 de mayo, en la que se reitera la ya clásica doctrina del Tribunal al respecto, a la vez que se establecen con mayor rotundidad los lími-

tes a que se han de ajustar los contenidos de dichas leyes, se produzca una reacción en este sentido. Respecto a dicha Sentencia cabe remitirse a la monografía incluida en este mismo Informe.

A la espera de posibles cambios, hay que reiterar nuevamente las críticas vertidas en anteriores informes: profusión de normas complementarias de carácter procedimental (en especial, en el campo de la contratación administrativa), presencia de disposiciones sin vinculación alguna con los estados de ingresos y gastos (como las institucionales, de creación de empresas públicas, generalmente en forma de sociedad anónima: 2 en Andalucía, 2 en Aragón, 1 en Asturias, 1 en Baleares, 1 en la Comunidad Valenciana, debiendo anotarse también la transformación de una sociedad anónima en entidad de derecho público en la misma Comunidad Valenciana y la supresión de un organismo autónomo mercantil en la de Madrid) y abundantes modificaciones materiales del ordenamiento jurídico (Navarra, de nuevo, destaca en este ámbito; así como Murcia, en lo referente a modificaciones que afectan a la función pública, y Galicia, en cuanto a la creación de diversas escalas dentro de los Cuerpos de funcionarios).

### C) ESTADO DE GASTOS

La estructura porcentual del presupuesto de gastos de las CCAA refleja las diferencias competenciales existentes entre ellas, debido a que competencias como la educación y la sanidad comportan un elevado volumen de gasto corriente. Así, por ejemplo, para el año 1992 el conjunto de CCAA de régimen común que disponen de un nivel de competencias elevado destina casi un 76% de su presupuesto a gastos de tipo corriente. Las CCAA forales, con el mismo techo competencial, tienen unas previsiones de gastos corrientes que supone el 73% de su presupuesto.

En cambio, los gastos corrientes de las CCAA pluriprovinciales, con menor nivel de competencias, representan el 43% del total; porcentaje que es relativamente superior (el 59% del total), en las uniprovinciales.

Como consecuencia, las operaciones de capital tienen un peso mucho más elevado en estas CCAA que en las de mayor nivel competencial. Sin embargo, debe destacarse un año más, el caso de la CA de Extremadura, en la que las operaciones de capital representan más de la mitad de su presupuesto, concretamente 61% de su gasto previsto.

### D) ESTADO DE INGRESOS

Antes de comentar la estructura general del presupuesto de ingresos de las CCAA cabe hacer una precisión, en el sentido de que el Acuerdo de

financiación aprobado para las CCAA para el período 1992-1996 no viene reflejado en las cifras previstas en los presupuestos. Ello es debido a que cuando se elaboraron y confeccionaron los presupuestos, aún no se había producido dicho Acuerdo, por lo cual las CCAA optaron por incluir en su presupuesto de ingresos una previsión calculada en función del método de valoración del porcentaje de participación en los ingresos del Estado válido para el quinquenio anterior, o sea, para los años 1987-1991.

En relación con los ingresos previstos por las CCAA para el año 1992 destaca, en primer lugar, la diferencia existente entre las CCAA de régimen foral de financiación y las de régimen común.

Mientras en Navarra se constata que los impuestos concertados representan el 63,8% del conjunto de ingresos, en las CCAA de régimen común son las transferencias las que tienen un peso significativo más importante en el total de ingresos. Estas transferencias proceden básicamente de la Administración central, y debido al sistema de financiación aplicado, son relativamente más importantes en las CCAA del artículo 151 de la Constitución, o sea, en las que tienen mayor nivel competencial.

En la Comunidad del País Vasco, son las tres Diputaciones forales las que recaudan los tributos concertados, y posteriormente pagan un cupo al Estado y financian a la CA. En el presupuesto de 1992 las transferencias de las diputaciones forales a la Comunidad del País Vasco representan un 77% de sus ingresos.

Por otro lado, hay que destacar los nuevos tributos creados por las propias CCAA, a los que se hace referencia más adelante.

Por último, y en relación con las previsiones de financiación a través del recurso al endeudamiento, se constatan igualmente notables diferencias entre las CCAA. En términos porcentuales cabe destacar las CCAA de Cantabria, Rioja y Aragón, en las que la previsión de recursos a través de la deuda representan el 28,8%, el 28,7% y el 27,8% de sus presupuestos, respectivamente.

## E) OTRAS LEYES PRESUPUESTARIAS

Durante 1992 se han aprobado 7 leyes de concesión de crédito extraordinario, 6 de suplemento de crédito y 1 de concesión de crédito extraordinario y de suplemento de crédito, a la vez.

### 2. Leyes tributarias

Puede establecerse aquí la siguiente división: leyes de creación de nuevas figuras impositivas, leyes de modificación o adaptación de legislación

anterior, leyes de las CCAA uniprovinciales que, en aplicación de la autorización contenida en la Ley de Haciendas Locales, han establecido un recargo sobre el Impuesto de Actividades Económicas y, finalmente, leyes sobre tasas.

En el primer grupo hay que citar las siguientes leyes:

— La Ley de la Comunidad Valenciana 2/1992, de 26 de marzo, que establece un canon de saneamiento para el mantenimiento y la contribución a la construcción de sistemas de evacuación y tratamiento de aguas.

— La Ley de la Comunidad del País Vasco 6/1992, de 16 de octubre, que establece el Impuesto sobre el Juego del Bingo y el recargo sobre la tasa del juego.

— La Ley de la Comunidad del Principado de Asturias 2/1992, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre el Juego del Bingo.

En el segundo grupo, se incluyen:

— Las Leyes forales de la Comunidad de Navarra 6/1992, de 14 de mayo, 8/1992, de 3 de junio, 12/1992, de 20 de octubre, 13/1992, de 19 de noviembre, 19/1992, de 30 de diciembre y 20/1992, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, del régimen fiscal de fusiones, escisiones, aportaciones de activos, canjes de valores y relaciones de sociedades matriz filial, de modificaciones tributarias de diversos impuestos (Sociedades, Renta, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados), del Impuesto sobre el Patrimonio, del Impuesto sobre el Valor Añadido y de Impuestos Especiales, respectivamente.

— La Ley de la Comunidad de Canarias 8/1992, de 4 de diciembre, a través de la cual se vuelve a modificar la Ley 5/1986, de 28 de julio, del Impuesto Especial sobre combustibles derivados del petróleo y se establece un recargo transitorio sobre dicho Impuesto para el período 1992-1996.

En el tercer grupo, figuran las Leyes de la Comunidad de Cantabria 2/1992, de 26 de febrero y de la Comunidad de Murcia 2/1992, de 28 de julio, a través de las cuales se fijan las cuantías del recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto de Actividades Económicas.

Finalmente, y en lo relativo a tasas, durante 1992 se han aprobado 6 Leyes y 2 Decretos Legislativos.

En concreto, y como leyes generales, se han aprobado: la Ley de la Comunidad de Madrid 1/1992, de 12 de marzo, la Ley de la Comunidad Autónoma de La Rioja 3/1992, de 9 de octubre, la Ley de la Comunidad de Cantabria 9/1992, de 18 de diciembre, y la Ley de la Comunidad de Murcia 6/1992, de 23 de diciembre.

Por otra parte, se han aprobado la Ley de la Comunidad Valenciana

3/1992, de 28 de mayo, de reforma de la tasa por servicios veterinarios de control alimentario y la Ley de la Comunidad de Extremadura 3/1992, de 9 de julio, de modificación de la Ley 2/1989, de 30 de mayo, de tasas y precios públicos.

Finalmente, se han aprobado también el Decreto-Legislativo de la Comunidad de Galicia 1/1992, de 11 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de las bases de la Ley 13/1991, de 9 de diciembre, de tasas, precios y exacciones de la Comunidad, y el Decreto-Legislativo de la Comunidad de Extremadura 1/1992, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de tasas y precios públicos de la Comunidad.

### **3. Otras leyes de carácter presupuestario o financiero**

Cabe destacar en este apartado una serie de leyes de contenido heterogéneo que incluyen disposiciones de naturaleza y finalidad diversa. Así, determinadas leyes de aplicación de las leyes de presupuestos, como las de fijación de características básicas de operaciones de endeudamiento (2 en Aragón) o las de concesión de avales singulares a empresas (2 en Castilla-León, 1 en Navarra) o reguladoras de los incrementos de retribuciones del personal (1 en Cantabria, y otra en Aragón).

En un segundo grupo, pueden situarse las leyes de ordenación general de determinados sectores, con inclusión de medidas financieras específicas en el sector agrario (es el caso de Extremadura, con tres leyes a lo largo del ejercicio 1992) o en el sector de la vivienda (una ley de la Comunidad de Navarra), y alguna ley de ámbito territorial más reducido (así, en la Comunidad de Aragón).

Finalmente, y aunque el estudio de sus contenidos no es materia propia del Informe de este año, debe señalarse que dentro del año 1992 se han aprobado ya 12 leyes de Presupuestos Generales de las CCAA para el ejercicio 1993, quedando pendientes las de las Comunidades de Aragón, Asturias, Cantabria, La Rioja y Navarra.

### **4. Normas reglamentarias**

Como en el ejercicio precedente, el desarrollo reglamentario de las leyes presupuestarias y tributarias es el que adquiere mayor volumen.

En el primer ámbito, cabe destacar las disposiciones de carácter general para hacer efectivas las previsiones de fomento a diversos sectores (vivienda; agricultura, ganadería y pesca; fomento del empleo y economía social; apoyo a pequeñas y medianas empresas, etc.). Un amplio repertorio de disposiciones de esta índole está dedicado igualmente a las medidas de apoyo y fomento a Corporaciones Locales.

También como disposiciones complementarias de las leyes de presupuestos hay que citar los diversos reglamentos aprobados estableciendo el régimen general de subvenciones de las Comunidades respectivas (La Rioja, Galicia) y los diversos reglamentos de desarrollo de los procedimientos de gestión, ejecución y control presupuestario, así como los relativos a retribuciones de funcionarios. En este punto conviene resaltar la aprobación del Decreto de unión presupuestaria entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y las Diputaciones Provinciales respectivas.

En el ámbito tributario, se han aprobado igualmente una serie de disposiciones de gestión y liquidación de impuestos (Baleares, Castilla-La Mancha, Extremadura), de tasas y precios (Comunidad Valenciana) y se ha avanzado igualmente, en el desarrollo reglamentario de determinadas leyes de tributos propios de las Comunidades (del Impuesto del Bingo, del Impuesto sobre instalaciones del medio ambiente y del canon de saneamiento en Baleares; de tasas y precios públicos de la Comunidad Valenciana o de la tasa por servicios sanitarios en Castilla-La Mancha).