

José Antonio Arratibel Arrondo
Letrado
Eusko Jaurlaritza/Gobierno Vasco

La coordinación normativa del régimen jurídico presupuestario de la Hacienda Vasca: general y foral



1. INTRODUCCIÓN

El Estatuto de Gernika (EAPV) hace una mínima referencia al régimen presupuestario de la Hacienda Autónoma del País Vasco. Así, dicha referencia trata genéricamente de la competencia de las Instituciones Forales e Instituciones Comunes para la elaboración y aprobación de los Presupuestos. Se silencia cualquier referencia a las Haciendas Municipales.

La regulación de la Hacienda Autónoma Vasca adolece de la inexistencia de una regulación sistemática de la vertiente objetiva de la actividad presupuestaria. Ello se traduce en que, además de escasas, estas normas se encuentren diseminadas a lo largo de todo su articulado.

Esta situación es consecuencia, a nuestro juicio, de la opción estatutaria por un criterio orgánico-competencial respecto de las diferentes instituciones y órganos en que se estructuran las Instituciones Vascas, lo que hace que el régimen presupuestario aparezca diseminado en distintos Títulos y Capítulos del EAPV.



Las normas estatutarias que regulan las competencias presupuestarias de las Instituciones Comunes y de cada una de las Instituciones Forales se encuentran en los arts. 25.1, 37.3b) y 44 del EAPV. Estas normas estatutarias están lejos de la regulación contenida en los arts. 66.2 y 134 CE respecto a la Ley de Presupuestos Generales del Estado en sus tres primeras fases del ciclo presupuestario (elaboración del proyecto, aprobación de la Ley y ejecución del gasto autorizado). Hay una escueta referencia la cuarta fase del ciclo presupuestario, esto es, el control de la ejecución del Presupuesto.

Respecto a las Instituciones Comunes, los arts. 25.1 y 44 del EAPV se refieren a las competencias presupuestarias. El art. 25.1 (Título II, capítulo I) del EAPV regula básicamente las competencias del Parlamento Vasco. Distingue, siguiendo el modelo del art. 66.2 de la CE, entre el ejercicio de la potestad legislativa y la aprobación de los presupuestos, cuya competencia se reconoce al Parlamento Vasco. Ello supone que el acto que significa la aprobación de los Presupuestos por el Parlamento se exterioriza e integra en el ordenamiento jurídico a través de una norma con rango de ley y, que para tal fin se precisa el ejercicio de la potestad legislativa.

El art. 44 (único artículo del Título III) del EAPV dispone que los Presupuestos Generales del País Vasco contendrán los ingresos y gastos de la

actividad general, y serán elaborados por el Gobierno Vasco y aprobados por el Parlamento Vasco de acuerdo con las normas que se establezcan. De ahí que concluimos que el monopolio en la elaboración de los Presupuestos corresponde al Gobierno Vasco con lo que se veda la posibilidad de presentar proposiciones de Ley de Presupuestos Generales por parte de los Parlamentarios.

Respecto a las Instituciones de los Territorios Históricos el art. 37.3 b (Título II, Capítulo IV) únicamente dispone entre las materias de competencia exclusiva de cada uno de los territorios, la elaboración y aprobación de sus presupuestos. Las normas estatutarias no dicen nada más al respecto. Este precepto junto con los arts.3 (referido a que cada uno de los Territorios históricos pueden, en el seno del mismo, conservar o, en su caso, establecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno), el 21 (referido a que el Derecho emanado del País Vasco en las materias de su competencia exclusiva es el aplicable con preferencia a cualquier otro y sólo en su defecto se aplica supletoriamente el Derecho del Estado), el 24 (relativo a los Poderes del País Vasco y relacionado con el art. 3) y el 37.1 (referido a que los órganos forales se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos), son los que proporcionan, a nuestro juicio, este genérico marco jurídico en materia presupuestaria.

Por tanto, la regulación estatutaria de la competencia presupuestaria de las Instituciones Forales es mucho menor que la recogida para las Instituciones Comunes.

Este vacío estatutario se colma con la regulación contenida en la denominada Ley de Territorios Históricos (LTH) y en las normas de régimen presupuestario de cada nivel institucional. Hay que recordar a estos efectos el carácter de normas “cuasi estatutarias” de la LTH. La distribución asistemática de la materia presupuestaria que se ha achacado al EAPV es extensible a la LTH.

Lo que nos interesa en este trabajo es conocer el marco jurídico autonómico del régimen presupuestario de las Haciendas que integran la Hacienda Autónoma del País Vasco, es decir, lo que hemos denominado la coordinación normativa del régimen jurídico presupuestario de la hacienda vasca: general y foral.

2. LA AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA EN LA HACIENDA VASCA

En el ámbito interno de la Hacienda Autónoma del País Vasco, la autonomía presupuestaria de cada uno de los subniveles que la configuran viene consagrada en dispersos preceptos de la LTH.

En relación a la Haciendas Forales el art. 7a) 4 establece que los órganos forales de los Territorios Históricos tienen competencia exclusiva en la elaboración y aprobación de sus propios Presupuestos y Cuentas de acuerdo con el régimen privativo de cada uno de ellos.

El art. 8.4 dispone que para la financiación y desarrollo de todas las competencias y facultades, los Territorios Históricos dispondrán de plena capacidad presupuestaria limitada únicamente por las normas que al efecto contienen la propia LTH.

En relación a la Hacienda General y las Haciendas Forales, los arts. 14.1 y 15.1 establecen el principio general de autonomía presupuestaria.

El primero de ellos dispone expresamente que la Comunidad Autónoma del País Vasco y cada uno de

los Territorios Históricos que la integran gozarán de autonomía presupuestaria para el ejercicio de sus competencias, en el marco del Estatuto de Autonomía, de las disposiciones de la LTH y las demás leyes que le sean aplicables.

El segundo, dispone que la Comunidad Autónoma y sus Territorios Históricos elaborarán y aprobarán anualmente sus respectivos Presupuestos conteniendo todos los ingresos y gastos de su actividad pública. Los Presupuestos Generales del País Vasco se elaboran por el Gobierno Vasco y son aprobados por el Parlamento Vasco. Los de cada Territorio Histórico son elaborados por su respectiva Diputación Foral y aprobados por sus Juntas Generales. Esto se traduce en que tanto la Hacienda General como la Haciendas Forales pueden desarrollar su propia política presupuestaria con los recursos asignados a cada una de ellas y decidir libremente la cuantía de sus inversiones y el nivel de la prestación de los servicios públicos de su competencia, con la reasignaciones de recursos que estimen convenientes¹.

No obstante, el artículo 24 de la LTH dispone una serie de limitaciones a esta libertad de la política presupuestaria. Estas limitaciones se basan en cuestiones que afectan al interés general de la Comunidad Autónoma.

Estos límites están constituidos por las siguientes previsiones legales:

- a) Cuando corresponda a las Instituciones Comunes la facultad de planificación de la inversión pública en un servicio cuya competencia de ejecución corresponde a los órganos forales, deberán ajustar su política de inversiones a las directrices y programas que contengan los Presupuestos Generales del País Vasco.
- b) Cuando las competencias hubieran sido asumidas por los Órganos Forales mediante Ley de transferencia o delegación del Parlamento Vasco, el régimen presupuestario aplicable será el previsto expresamente en dicha norma.

¹ Urretavizcaya Quintana, J. M.: *Los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Fases de los Presupuestos. Supuesto Práctico*. Ed, IVAP-HAEE, Oñati, 1992, págs. 93-98.

c) Los Presupuestos Generales del País Vasco pueden contener transferencias condicionadas de fondos para financiar la realización, por los ejecutivos forales, inversiones o servicios cuya titularidad corresponda al ejecutivo autónomo.

Lo mismo ocurrirá ante acuerdos para la realización conjunta de inversiones públicas en materias en que la titularidad corresponde a las Diputaciones Forales.

2.1. Principios coordinadores presupuestarios

La articulación del régimen presupuestario en el seno de la Hacienda Autónoma Vasca se encuentra definida a lo largo de toda la LTH. El Consejo Vasco de Finanzas Públicas (CVFP) es el órgano clave de la articulación del régimen presupuestario de las Haciendas que configuran la Hacienda Autónoma del País Vasco. En esta actividad la Hacienda General del País Vasco ocupa una posición articuladora destacable, ya que el modelo presupuestario y contable que van a seguir las Haciendas Forales y Municipales ha de ser homogéneo al implantado para las Instituciones Comunes. Por tanto, una vez analizada la LTH, obtenemos unos principios articuladores de ambos subniveles de haciendas que los podemos clasificar del siguiente modo:

2.1.1. Principios Generales

El Título Preliminar de la LTH establece una serie de principios generales que afectan a toda las relaciones entre las relaciones entre las Instituciones Comunes del País Vasco y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos.

A) Colaboración y solidaridad.

Los principios de colaboración y solidaridad contenidos en el art. 2.1 de la LTH. La LTH proclama los principios de colaboración y solidaridad en sus relaciones, en referencia a los distintos niveles institucionales del País Vasco.

B) Eficacia y coordinación.

El art. 2.2 de la LTH establece que en el ejercicio de sus respectivas competencias, las Administraciones del País Vasco deben actuar de acuerdo con los principios de eficacia y coordinación.

Estos principios se hacen extensibles a las relaciones actividad financiera en general y, a la actividad

presupuestaria, en particular, de las Haciendas que constituyen la Hacienda Autónoma.

2.1.2. Principio de coordinación de la actividad presupuestaria y contable

En el ámbito interno de la Hacienda Vasca, el art. 14.2 de la LTH consagra el principio de coordinación de la actividad financiera del sector público de los Territorios Históricos y la Hacienda General del País Vasco, al disponer que:

“La actividad financiera de los Territorios Históricos y de su sector público se ejercerá en coordinación con la Hacienda General del País Vasco.”

Esta actividad financiera en sentido amplio integra la actividad presupuestaria. Junto a este precepto de carácter general relativo a la coordinación de la actividad financiera de la Hacienda Vasca, la LTH nos proporciona una serie de criterios coordinadores específicos.

La doctrina ha definido tradicionalmente cinco áreas como susceptibles de coordinación presupuestaria, esto es: coordinación normativa, principios presupuestarios, ciclo presupuestario, estructura presupuestaria, presupuestaria y de gasto.

Pues bien, seguidamente vamos a analizar la coordinación denominada normativa contenidas en la LTH.

3. COORDINACIÓN NORMATIVA

La primera de las áreas susceptibles de coordinación en materia presupuestaria es la de las normas que regulan el régimen presupuestario. En este sentido, el procedimiento presupuestario y de contabilidad pública de la Hacienda General del País Vasco va a constituirse, de conformidad con lo dispuesto en el art. 15.2 y el apartado tercero párrafo 1º de la Disposición Adicional Segunda de la LTH, en el modelo presupuestario y contable que las Haciendas Forales y las Haciendas Municipales Vascas han aplicar, en la forma que determine el CVFP.

Por tanto, la Hacienda Autónoma Vasca en su concepción integradora cuenta con un mandato del legislador para la armonización de las normas de régimen presupuestario correspondientes a los distintos niveles institucionales el País Vasco. Veamos su fundamento jurídico.

El art. 15.2 dispone,

“Las Diputaciones Forales, así como sus Organismos y Entidades, aplicarán en la forma que determine el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, cuya composición y funciones se establecen en la presente Ley, criterios homogéneos a los utilizados por la Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública, con el fin de obtener, a efectos informativos, la consolidación de todo el sector público vasco”.

El apartado tercero párrafo 1º de La Disposición Adicional Segunda dispone,

“A los efectos de una plena articulación de la Hacienda General del País Vasco y de las Haciendas de los Órganos Forales con la de los Entes Locales del País Vasco:

Los Entes Locales y sus organismos y entidades aplicarán, en la forma que determine el Consejo Vasco de Fianzas Públicas, criterios homogéneos a los utilizados por la Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública”.

En nuestra opinión, por tanto, se fija en estos preceptos la base jurídica de la coordinación normativa de las Haciendas que integran la Hacienda Autónoma Vasca y que se caracteriza por:

- Fija los niveles institucionales objeto de coordinación normativa: Instituciones Comunes, Forales y Locales. Estos niveles son coincidentes con la Hacienda General, las Haciendas de cada Territorio Histórico y las Haciendas Municipales.
- Fija el ámbito de coordinación normativa en materia presupuestaria: el procedimiento presupuestario y la contabilidad pública. Como se puede apreciar los términos “procedimiento presupuestario y la contabilidad pública”, sin mayor determinación, pueden englobar a gran parte de la institución presupuestaria. Por tanto, no se dispone un límite expreso y concreto a estos términos lo que permitirá decir, en principio, que la coordinación normativa se puede extender al

grado y determinación que el CVFP considere oportuno.

- Fija el órgano encargado de establecer los criterios que desembocarán en las normas que se coordinen, esto es, el CVFP. Un órgano en que se encuentran presentes todos los niveles de Hacienda que integran la Hacienda Autónoma (a pesar de la representación indirecta de la Hacienda Municipal).
- Fija el modelo presupuestario y contable que el CVFP ha tener presente para establecer los criterios de coordinación normativa. Este modelo es el que tiene establecido las Instituciones Comunes para su Hacienda General.
- Fija el objetivo último de la coordinación normativa que es la consolidación a efectos informativos de todo el sector público vasco. O lo que es lo mismo, la consolidación presupuestaria y contable de las Haciendas que integran la Hacienda Vasca.

3.1. El órgano coordinador: Consejo Vasco de Finanzas Públicas

Una vez que hemos determinado las normas que contienen la regulación de la materia presupuestaria y contable de la Instituciones Comunes, corresponderá al CVFP fijar la forma en que se han de coordinar los criterios que denominamos técnicos, emanados de ese conjunto normativo serán aplicados por las Haciendas Forales y Municipales. En concreto el art. 15.2 de la LTH y el apartado 3.1 de su Disposición adicional segunda disponen que se, “aplicarán en la forma que determine el Consejo Vasco de Finanzas Públicas.”

Para ello, la propia ley establece una limitación al CVFP a la hora de fijar esos criterios presupuestarios y contables ya que deberán ser homogéneos a los utilizados por las Instituciones Comunes. Por tanto, en nuestra opinión, será de entre los principios y normas presupuestarias y contables que regulan las normas propias de las Instituciones Comunes, definidos más arriba, de donde el CVFP deberá obtener los criterios articuladores de la Hacienda Autónoma del País

Vasco, en materia de presupuestos y contabilidad pública.

No obstante, esto no quiere decir que los criterios que encierran las normas con rango de Ley aplicables a la Hacienda General se han de aplicar directamente por las Haciendas Forales y Municipales. El art. 15.2 y el apartado 3.1 de la Disposición Adicional tercera de la LTH requieren un acuerdo del CVFP.

Este acuerdo debe determinar la forma de aplicación de los criterios presupuestarios y contables que se encuentran en las normas que regulan tales materias para la Hacienda General. Este acuerdo ha de ser previo y el contenido del mismo no está sujeto a ninguna limitación específica. Por tanto, los criterios que aplicarán las Haciendas Forales y las Haciendas Municipales se corresponderán a los criterios establecidos para la Hacienda General y de entre ellos el CVFP seleccionará y determinará los que se apliquen a la totalidad de la Hacienda Autónoma.

Lo que no establece el ordenamiento jurídico es si los criterios aplicables que se acuerdan deben ser los mismos para las Haciendas Forales y para las Municipales, o, si cabe acordar criterios diferentes según la Hacienda de que se trate.

En nuestra opinión, la articulación presupuestaria y contable de la Hacienda Autónoma del País Vasco requiere la utilización de unos criterios homogéneos en los tres niveles de hacienda que la componen, por lo que entendemos que, salvando cuestiones específicas, los criterios que se establezcan han de conseguir un grado de armonización presupuestaria tal que haga posible una fácil consolidación del sector público vasco.

A) Acuerdo sobre criterios homogéneos.

El siguiente paso en nuestro análisis será fijar el procedimiento articulador presupuestario y contable del Sector Público Vasco, en base a los acuerdos alcanzados por el CVFP, con el fin de determinar los criterios aplicables a la totalidad de la Hacienda Autónoma.

Los Informes Anuales Integrados de la Hacienda Vasca emitidos por el Organismo de Coordinación

Tributaria de Euskadi, que recogen la información presupuestaria y contable consolidada referida a la Hacienda General, cada una de las Haciendas Forales y las Haciendas Municipales, suelen contener información sobre dichos criterios homogéneos en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad, en cumplimiento del mandato contenido en el art. 15.2 de la LTH.

En otras ocasiones, los acuerdos del CVFP son publicados en el BOPV y los Boletines respectivos de los Territorios Históricos. Así, a modo de ejemplo citaremos la publicación de los acuerdos relativos a la financiación de las instituciones vascas.

La ulterior cuestión que suscita estas conclusiones es cuál ha sido el entramado jurídico que sustenta la hipótesis que defendemos de la existencia de una verdadera coordinación normativa presupuestaria y contable en el seno de la Hacienda Vasca.

B) Criterios homogéneos a los utilizados por las Instituciones Comunes.

En relación a los criterios homogéneos tanto el art. 15.2 de la LTH como el apartado 3.1 de su Disposición adicional segunda disponen que las Diputaciones Forales y Entidades Locales aplicarán, “criterios homogéneos a los utilizados por la Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública”.

Constatamos que la armonización normativa que se da en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública se ha fijado mediante la publicación de normas semejantes en ambos niveles institucionales.

No obstante, entendemos que esta situación no es fruto de la casualidad si no que, a nuestro juicio, se ha optado por esta solución jurídica por varias razones:

En primer lugar, el CVFP no ha determinado cuáles son los criterios considerados homogéneos y aplicables a la totalidad de la Hacienda Vasca. Lo que ha hecho es instar, a los distintos niveles institucionales, la elaboración de Normas Forales que contengan criterios homogéneos a los utiliza-

dos por las Instituciones Comunes en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública.

En segundo lugar, corresponde a cada uno de los Territorios Históricos el ejercicio de la determinación concreta de los criterios homogéneos mediante la publicación de la correspondiente Norma Foral. Ello se evidencia en la diferencia que se aprecia, tanto en la estructura formal como en el contenido de las distintas Normas Forales publicadas hasta la fecha. Afirmamos esto porque si el CVFP hubiera determinado los criterios concretos aplicables el resultado hubiera sido, necesariamente, la aprobación de Normas Forales prácticamente iguales, como ocurre cuando se produce la armonización en materia fiscal entre los Territorios Históricos.

Por último, esta solución jurídica permite mantener a salvo la posición de los Territorios Históricos, en el seno del CVFP, en relación a su autonomía normativa en materia presupuestaria.

3.2.1. Régimen presupuestario de las Instituciones Comunes

En este apartado vamos a analizar las bases del modelo jurídico que se desprende de las normas

autónomas que estructuran el régimen presupuestario y contabilidad pública de las instituciones Comunes, con el fin de conocer los criterios que el CVFP debe tener presentes para acordar la homogeneización de las referidas materias en el seno de la Hacienda Vasca.

En este sentido, para este objetivo, vamos a analizar los principios generales presupuestarios y contables sobre los que se asienta la Hacienda de las Instituciones Comunes. Las normas contenidas en el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (LPOHG), se constituye como la fuente más inmediata y fundamental del régimen presupuestario y contable de la Hacienda General del País Vasco. Además el Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes sobre Régimen Presupuestario de Euskadi (LRPE), la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (LCEC), completan este marco jurídico. Seguidamente vamos a



analizar los principios que nos proporciona estas normas.

A) La LOPHG.

La LPOHG determina las materias que integran la Hacienda General del País Vasco y los principios básicos en virtud de los cuales se ha de entender e interpretar la construcción jurídica financiera de las instituciones comunes del País Vasco.

Lo que nos interesa en este momento es delimitar los principios ordenadores que en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública regula la LPOHG.

En primer lugar, el art. 1.2 LPOHG determina entre las materias propias de la Hacienda de las Instituciones Comunes aquéllas que se refieren al régimen presupuestario y contable. Así, a nuestro juicio, éstas se encuentran recogidas en los apartados b, c y d del artículo antes citado. El apartado b) dispone como materia propia, “el procedimiento y gestión presupuestaria”; el apartado c) se refiere al “sistema de control y contabilidad a que debe sujetarse la actividad económica de la Comunidad Autónoma” y d) “el régimen de Tesorería General del País Vasco”.

Para encontrar las bases y principios ordenadores del régimen presupuestario y contable debemos acudir al tronco jurídico común que regula estas materias propias de la Hacienda General del País Vasco. Así, el Título II (los Presupuestos Generales de Euskadi y las Leyes de Presupuestos Generales de Euskadi), arts. 5 y 6, de la LPOHG se asientan los principios ordenadores del régimen presupuestario de la Hacienda General.

No está en el ánimo de la LPOHG regular extensamente los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las Leyes de Presupuestos. Esta materia de carácter presupuestario, que desarrolla el artículo 44 del Estatuto, será objeto de tratamiento legal diferenciado y completo en la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi, Decreto legislativo 1/1994, de 27 de setiembre, siguiendo la técnica

legislativa utilizada para regular las materias propias de la Hacienda General mencionada en la primera parte de este trabajo.

En segundo lugar, los principios ordenadores que contiene la LPOHG en materia presupuestaria las podemos clasificar de la siguiente manera:

- Define el concepto de Presupuestos Generales de la Comunidad autónoma de Euskadi o Presupuestos Generales de Euskadi.
- Establece el contenido de los presupuestos, como trámite previo a la regulación del auténtico objeto de los principios presupuestarios que son la Leyes de Presupuestos Generales de Euskadi.
- El fin de las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Euskadi es aprobar los Presupuestos Generales, para dotarles de la correspondiente exigibilidad jurídica.
- El ejercicio económico o presupuestario coincide con el año natural.
- Se faculta expresamente a la Leyes de Presupuestos Generales de Euskadi para extender su objeto a otra serie de cuestiones propias o relacionadas con la Hacienda General del País Vasco, con referencia e incidencia específica para el ejercicio económico de que se trate.
- Establece el límite para la presentación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales de Euskadi ante el Parlamento Vasco que deberá ser con anterioridad al 1 de noviembre del ejercicio anterior al que vaya referido el mismo.

En tercer lugar, se recogen también en esta LOPHG una serie de principios ordenadores que, si bien no son específicos, el régimen presupuestario tienen una gran incidencia en él. Así, podemos clasificarlos en:

- Dentro de los principios básicos de la Hacienda aparecen los principios de la organización institucional de la Comunidad Autónoma, (artículos 7-23). Se produce una coincidencia en materia presupuestaria y contable entre los conceptos de organización institucional de la CAPV, sector público de la CAPV y la Hacienda General del

País Vasco. Esta organización sirve de base para la estructuración del régimen presupuestario y contables. Así, el régimen presupuestario y contable aplicable a cada ente está directamente ligado al tipo de organización que integra la organización institucional e la CAPV, esto es: La Administración de la Comunidad Autónoma se clasifica en dos grandes bloques: uno, la Administración General o, más propiamente, Administración de la Comunidad Autónoma que es la única Entidad de carácter territorial; y, dos la Administración Institucional que se halla integrada por las siguientes Entidades: Entes institucionales que se rigen por el derecho público (Organismos autónomos administrativos), Entes institucionales que se rigen por el derecho privado (Organismos autónomos mercantiles, Entes públicos de Derecho Privado y Sociedades Públicas).

- Respecto al ciclo presupuestario y la contabilidad pública destacamos la fijación de principios ordenadores referidos a los derechos y obligaciones económicos de la Hacienda. Se contemplan los derechos y obligaciones separadamente en los arts. 31 a 47 del LPOHG como diferentes vertientes de la Hacienda General y, por otro, se establece el régimen general de los derechos, su clasificación y las cuestiones más importantes de los ingresos, así como el régimen general de las obligaciones. Se clasifican y enumeran los derechos pertenecientes a la Hacienda General, en derechos de naturaleza pública y privada. Los primeros a su vez pueden ser ingresos de derecho público y otros derechos. Los segundos pueden ser ingresos de derecho privado y otros ingresos.

B) La LRPE

Al igual que ocurrió con la LPOHG, la Ley 31/1983, de 20 de diciembre, de Régimen Presupuestario de Euskadi, se elaboró de forma coetánea a la Ley de Territorios Históricos y la propia Ley de Principios Ordenadores. A pesar de ello, el texto aprobado tuvo en cuenta estas nor-

mas que, necesariamente, debía ser aprobada con anterioridad.

Esta Ley fue objeto de modificación por la Ley 9/1994, de 17 de junio. En 1994, aquella necesidad inicial de dar contenido a la Hacienda General había desaparecido. Así, la práctica de diez años en vigor de la ley 31/1983, mostró la necesidad de adecuar los principios presupuestarios allí establecidos, tanto a las nuevas situaciones presupuestarias como “a la confección de una arquitectura presupuestaria que coadyuve a la conversión del presupuesto en un instrumento de política económica, eficaz, flexible y rigurosa que, haciendo más transparente la gestión, posibilite una dinámica de ejecución más rentable.”

El encargo efectuado por el legislativo no se hizo esperar y el 4 de marzo de 1995 entra en vigor el Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales sobre el Régimen Presupuestario de Euskadi.

La regulación del régimen presupuestario de Euskadi ha tenido en cuenta, la especial configuración del modelo de la Hacienda Autónoma del País Vasco, con el fin “de disponer de una herramienta idónea para la satisfacción de las necesidades de la Comunidad Autónoma” en materia de elaboración y gestión presupuestaria, tal y como dispone la propia exposición de motivos de la LRPE.

De ahí que una de las características primordiales del régimen presupuestario de la Hacienda General se encuentra, a nuestro juicio, en que compatibiliza la regulación de la materia para el ámbito propio de las Instituciones Comunes estableciendo, al mismo tiempo, una serie de principios que trascienden a la totalidad de la Hacienda Vasca.

En primer lugar, a este respecto el ordenamiento jurídico de las Instituciones Comunes ha previsto normas que determinan qué es lo que se debe

entender por criterios homogéneos a los utilizados por las Instituciones Comunes, en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública. Esta previsión la encontramos invariable desde el primer texto legal que contenía el Régimen Presupuestario de Euskadi (art. 39 de la Ley 31/1983, de 20 de diciembre) hasta el último Texto Refundido (art. 36 Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de setiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales sobre Régimen Presupuestario de Euskadi).

En efecto va a ser el art. 36 el que haga la primera referencia a la articulación presupuestaria y contable de todo el Sector Público Vasco bajo la premisa del modelo utilizado en la Hacienda General del País Vasco.

Este precepto determina que:

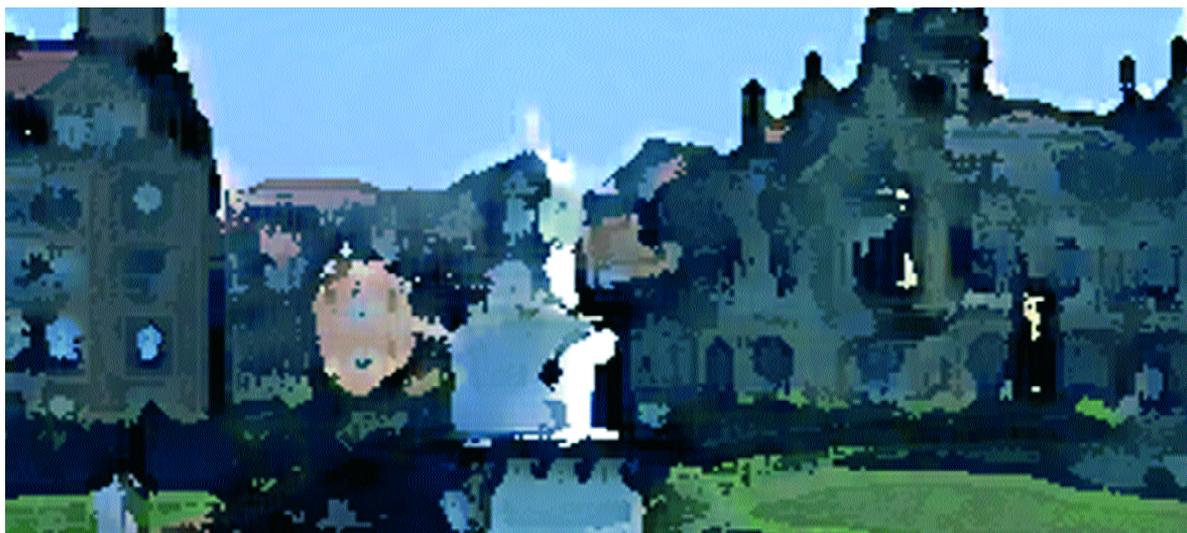
“las Diputaciones Forales y Entes Locales, así como los Organismos y Entidades de ellos dependientes, aplicarán, en la forma señalada en el art. 15 de la LTH, criterios de estructura presupuestaria homogéneos a los contenidos en la propia LRPE, con el fin de posibilitar la consolidación de todos los presupuestos integrantes de sector público vasco.”

En nuestra opinión este precepto delimita el indeterminado contenido jurídico del art. 15.2 de la

LTH, esto es: por un lado, determina expresamente cuáles son los “criterios homogéneos a los utilizados por las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma”, al concretarlos en los contenidos en la norma de régimen presupuestario de las Instituciones Comunes: la LRPE; por otro, nos aclara el significado y alcance que la LTH quiere dar a los términos “en materia de procedimiento presupuestario u contabilidad pública”, al delimitarlo a la estructura presupuestaria contenida en la propia LRPE.

De esta primera norma obtenemos estas conclusiones básicas:

- a) Es el Parlamento Vasco, mediante la aprobación de la LRPE, el que delimita los criterios homogéneos que las Diputaciones Forales y Entes Locales deben aplicar y al que hace referencia la LTH son los criterios de estructura presupuestaria contenido en esa Ley. No hay referencia en esta norma a ningún tipo de acuerdo expreso en esta materia en el seno del CVFP.
- b) Es LRPE la que regula y determina los criterios coordinadores técnicos en el ámbito presupuestario y contable de la Hacienda Autónoma del País Vasco, esto es, la estructura presupuestaria común. La LRPE establece el límite a la armonización normativa en materia de procedimiento



presupuestario y contabilidad pública. En consecuencia, opinamos que la armonización normativa se refiere, en principio, a la estructura presupuestaria contenida en la LRPE.

- c) Por lo que respecta al resto de materias que integran el procedimiento presupuestario y la contabilidad pública no se dice nada.

C) La LCEC.

Tal y como concluíamos en el caso del establecimiento de criterios presupuestario, los criterios referidos a materia contable requieren de los correspondientes acuerdos del CVFP de manera que fijen los criterios de contabilidad pública comunes a las Haciendas que integran la Hacienda Autónoma del País Vasco. Al igual que en el caso de la articulación presupuestaria constatamos que existe una homogeneidad contable que permite la consolidación de la información presupuestaria de todo el sector público vasco.

El sistema de contabilidad establecido por la Ley 14/1994, de 30 de junio, completa la normativa del ciclo presupuestario de la Comunidad Autónoma Vasca. Siguiendo la técnica de elaboración jurídica de los principios ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, una de las materias que integran la Hacienda General del País Vasco de conformidad con el artículo 1.2 c) del LPOHG es la constituida por el sistema de control y contabilidad a que debe sujetarse la actividad económica de la Comunidad Autónoma.

3.2.2. Régimen presupuestario de las Instituciones Forales.

Respecto a las normas emanadas de las Instituciones Forales hay que señalar que las mismas han venido proponiendo y aprobando anualmente la Norma Foral de Presupuestos Generales del ejercicio que recogía el régimen de créditos y modificaciones presupuestarias aplicables al mismo. Las modificaciones introducidas cada año y el cumplimiento de lo dispuesto en la LRPE acercaban las normas de gestión de los Presupuestos de cada Territorio Histórico a las previsiones establecidas

para la Hacienda General del País Vasco, con la salvedad de las peculiaridades determinadas por las Organizaciones Forales.

Esta práctica ha estado vigente hasta el momento en que cada una de las Diputaciones Forales dicta sus correspondientes Normas Forales de Régimen Financiero y Presupuestario. Estas primeras Normas Forales, a las que seguidamente haremos referencia, tienen en común, como rezan tanto sus Preámbulos o en sus articulados, dos aspectos generales:

Por un lado, la regulación no sólo de aspectos presupuestarios sino que abordan la definición de las materias de Hacienda Foral, cumpliendo en el entramado normativo de los Territorios Históricos un comentado similar al cubierto por los Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

Por otro, tienen como objetivo mantener criterios de coherencia tanto con el régimen aplicable a la Comunidad Autónoma Vasca, de conformidad con las previsiones del art. 15 de la LTH, como con el previsto para las Entidades Locales. En el espíritu de estas Normas Forales se encuentra, por tanto, no sólo la armonización de la materia presupuestaria y contable sino las materias propias de cada una de las Haciendas bajo el influjo del modelo establecido en la LPOHG.

Con carácter general hay que señalar que las Normas Forales más antiguas, esto es la de Gipuzkoa (1990) y Álava (1992), presentan una armonización normativa prácticamente total, no sólo en cuanto al contenido de la regulación del procedimiento presupuestario y la contabilidad pública, sino que incluso en la presentación de su estructura y división en Títulos, capítulo y artículos. Siguen el modelo marcado por la redacción anterior de la LRPE, es decir, anterior a la refundición de la LPOHG del año 1997 y la refundición de la LRPE del año 1994. Por lo que respecta a la última Norma Foral publicada, esto es, la del Territorio de Bizkaia en 1997, la armonización normativa es más acorde con las vigentes normas de la LPOHG y, sobre todo, la LRPE.

A) La Norma Foral 53/1992, de Régimen Económico y Presupuestario, del Territorio de Álava.

En el caso de la Hacienda Foral de Álava, hay que señalar que ya desde la primera regulación foral de esta materia, mediante la Norma Foral 8/88, General Presupuestaria del Territorio Histórico de Álava, se constituyó y dotó, en los aspectos presupuestarios y contables, de unos principios armonizadores y homogeneizadores con el resto del Sector Público Vasco, además de un carácter estable en el tiempo de los aspectos fundamentales de las materias presupuestarias y contables.

Con posterioridad, la vigente Norma Foral 53/1992, de 18 de diciembre, de Régimen Económico y Presupuestario establece en su exposición de motivos como uno de sus objetivos más importantes, el

“mantener criterios de coherencia tanto en el Régimen aplicable a la Comunidad Autónoma Vasca” de conformidad con lo previsto en la LTH, “como con el previsto para las Entidades Locales, a efectos de consolidar la información presupuestaria y contable del Sector Público Vasco.”

Por tanto, hace una referencia expresa a la LRPE, norma que contiene los criterios denominados por la Norma Foral de coherencia presupuestaria y contable.

El régimen presupuestario se encuentra regulado en siete capítulos del Título III (arts. 27 a 87) y ocupa la mayor parte del contenido de la regulación de la N.F. Por contra, la regulación del régimen de contabilidad es más concisa y se encuentra recogido en el Título VI (arts. 109 a 119) de la Norma Foral citada.

B) La Norma Foral 10/1997 de Régimen Económico del Territorio de Bizkaia.

En el caso de la Hacienda Foral de Bizkaia, los principios básicos de su régimen presupuestario y de contabilidad pública fueron regulados tempranamente mediante Norma Foral Presupuestaria 7/1984, de 5 de octubre.

Con posterioridad, la regulación del régimen económico de la Administración Foral del Territorio Histórico de Bizkaia se recogió en el Decreto Foral Normativo 1/1987, de 24 de febrero, por el que se aprobó el Texto Refundido de disposiciones vigentes en materia presupuestaria, el cual tenía su origen en la Norma Foral antes citada. Estas normas, al igual que sucede con las Normas Forales del resto de Territorios Históricos, tanto su exposición de motivos como su articulado hacían expresa referencia al establecimiento de criterios contables homogéneos aludiendo a lo dispuesto en el art. 15.2 de la LTH.

Esta primera Norma Foral y su Texto Refundido han estado vigentes durante trece años. La necesidad de acomodar esta materia tanto técnica como institucionalmente al momento actual de la Hacienda Vasca ha propiciado la publicación de una nueva regulación armónica con el resto de Haciendas que configuran aquella. Esta armonización se ha plasmado en la actual Norma Foral 10/1997, de 14 de octubre de Régimen Económico y Presupuestario. Esta NF siguiendo la fórmula utilizada por la Normas Forales del Territorio únicamente establece en su art. 46.2 que:

“el Departamento de Hacienda y Finanzas aplicará, en cuanto a la estructura presupuestaria, criterios homogéneos a los utilizados por las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma”.

Por tanto, entendemos que hace referencia al contenido del art. 15.2 de la LTH y al 36 de la LRPE sin mención expresa a los mismos.

El régimen presupuestario se encuentra regulado en seis capítulos del Título II (arts. 41 a 113) y ocupa, también, la mayor parte del contenido de la regulación de la Norma Foral. Las Instituciones forales del territorio histórico de Bizkaia. La regulación del régimen de contabilidad es más concisa y se encuentra recogido en el Título IV (arts. 130 a 137) de la Norma Foral citada.

C) La Norma Foral 17/1990 de Régimen Financiero y Presupuestario del Territorio de Gipuzkoa.

En el caso de la Hacienda Foral de Guipúzcoa, los principios básicos del régimen presupuestario y de contabilidad pública viene recogidos en Norma Foral 17/1990 de Régimen Financiero y Presupuestario del Territorio de Gipuzkoa. Al igual que la Norma correspondiente a los otros dos Territorios, esta Norma Foral hace expresa referencia tanto en su exposición de motivos como en su articulado al establecimiento de criterios presupuestarios y contables homogéneos al de los de las Instituciones Comunes, aludiendo a lo dispuesto en el art. 15.2 de la LTH. En este contexto se circunscribe el objeto de esta Norma Foral cuando afirma que:

“tiene como objetivo mantener criterios de coherencia tanto con el régimen aplicable a la Comunidad Autónoma Vasca, de conformidad con las previsiones del art. 15 (de la LTH), como con el previsto para las Entidades Locales, a los efectos de consolidación de la información contable del Sector Público Vasco.”

El régimen presupuestario se encuentra regulado en siete capítulos del Título III (arts. 27 a 76) y ocupa, también, la mayor parte del contenido de la regulación de la Norma Foral. Las Instituciones forales del territorio histórico de Gipuzkoa fueron proponiendo y aprobando anualmente hasta la aprobación de la Norma Foral 17/1990, la Norma Foral de Presupuestos Generales del ejercicio que recogía en régimen de créditos y modificaciones presupuestarias aplicable al mismo. Las modificaciones introducidas fueron acercando las normas de gestión de los Presupuestos de este Territorio “a las previsiones establecidas para la Comunidad Autónoma Vasca en la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi, con la peculiaridades determinadas por la Organización foral,” tal y como reconoce la propia exposición de motivos de la Norma Foral.

De todo ello concluimos que esta NF prevé la recepción expresa del contenido de la LRPE con los únicos límites que marcan las especificidades de su organización.

Por contra, la regulación del régimen de contabilidad es más concisa y se encuentra recogido en el Título V (arts. 86 a 93) de la Norma Foral citada.

3.2.3. Régimen común resultante

Esta fórmula jurídica general utilizada tanto por el legislador autonómico, como por los Órganos Forales competentes de cada Territorio permite, por una lado, dar una solución jurídica a la previsión del art. 15 de la LTH y, por otro, evidencia la voluntad político-jurídica de dar cumplimiento al principio de homogeneización presupuestaria y contable establecido en la misma Ley.

Pero, en nuestra opinión, además se dan una serie de normas concretas, que se desprenden del articulado del conjunto de normas citadas que superan el estrecho margen de la homogeneización de la estructura presupuestaria. En este sentido vamos a identificar las normas jurídicas de ambos niveles institucionales que propician que afirmemos la existencia de una armonización que supera lo establecido en el art. 36 de la LRPE y que resulta:

A) Procedimiento presupuestario

Las normas que delimitan los criterios homogéneos que en materia de procedimiento presupuestario se deben aplicar por las Haciendas que configuran la Hacienda Vasca son las siguientes a nuestro juicio:

En primer lugar, el art. 36 de la LRPE que delimita cuáles son los criterios de estructura presupuestaria que deben ser aplicados por las Haciendas Forales y Municipales. Estos criterios son los contenidos en la LRPE que regulan el régimen presupuestario de la Hacienda General del País Vasco.

En sentido estricto, el título III de la LRPE regula la estructura de los presupuestos de las Instituciones Comunes. No obstante, entendemos que la referencia a la estructura presupuesta-

ria del art. 36 de la LRPE se extiende, como mínimo, a su contenido y clasificación (Título II de la LRPE).

En segundo lugar, el art. 46.2 de la NF 10/97 del Territorio Histórico de Bizkaia establece que “el Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral aplicará, en cuanto a estructura presupuestaria, criterios homogéneos a los utilizados por las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma.”

En tercer lugar, la NF 53/92, del Territorio Histórico de Álava, establece en su exposición de motivos que “la estructura de los presupuestos sigue el principio de homogeneización los criterios de estructura presupuestaria a los contenidos en la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi”, emanados de la LTH. En su art. 37 señala que a efectos de consolidación del Sector Público Vasco se establecen distintos niveles de estructura presupuestaria que agruparán a los créditos de pago y de compromiso.

Por último, la NF 17/90, del Territorio Histórico de Guipúzcoa, establece en su exposición de motivos que “la estructura de los presupuestos sigue como principio básico las previsiones del art. 15 de la LTH, aplicando criterios de estructura presupuestaria homogéneos a los contenidos en la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi, con el fin de posibilitar la consolidación de todos los presupuestos integrantes del Sector Público Vasco.”

Esta redacción se reproduce en su art. 33 al disponer que el Sector Público Foral aplicará, de conformidad con lo dispuesto en la art. 15 de la LTH, criterios de estructura presupuestaria homogéneos a los contenidos en la LRPE, con el fin de posibilitar la consolidación de todos los presupuestos integrantes del Sector Público Vasco.

B) En materia de contabilidad pública.

Como se puede ver el tratamiento de los criterios homogéneos de las materias presupuestaria y

contable es armónico en las normas anteriormente citadas. Se hace extensible a la materia de la contabilidad pública lo dicho en el apartado anterior. No obstante, queremos subrayar algunos criterios referidos a la contabilidad pública que evidencian criterios homogéneos, al margen de su estudio con mayor profundidad en capítulos posteriores.

En primer lugar, la configuración de la contabilidad como un instrumento básico de información económico financiera para la toma de decisiones se encuentra presente en todas las normas. En la normativa vigente se encuentra recogido en el art. 5.2 de la LCEC y en el art. 7.1a) de la LCEC, art. 110 de la N.F. 53/92, en el art. 87 de la N.F. 17/90, así como en 132 de la N:F: 10/97.

En segundo lugar, y complementario del anterior, se establece la sujeción a la contabilidad pública de todo el Sector Público Vasco con la finalidad de su consolidación. Este principio se encontraba recogido en la primera redacción de LPOHG de 1983 (art. 64), así como en la de 1988 (art. 57). En la normativa vigente se encuentra recogido en el art. 5.2 de la LCEC, art. 36 de la LRPE y en los arts. 109 de la N.F. 53/92, el art. 86 de la N.F. 17/90 y arts. 130.2 de la N.F. 10/97.

En tercer lugar, se establece de forma similar la rendición de cuentas. Se definen los responsables contables, las cuentas a rendir y sus plazos. En la normativa vigente se encuentra recogido en el art. 5 a 12 de la LCEC, art. 123 a 126 de la LRPE y en los arts. 114 de la N.F. 53/92, el art. 91 y 92 de la N.F. 17/90 y arts. 138 a 142 de la N.F. 10/97.

Por último, se aborda de forma similar la elaboración y composición de la Cuenta General, así como la necesaria intervención del Tribuna Vasco de Cuentas Públicas. En la normativa vigente se encuentra recogido en el art. 5 a 12 de la LCEC, arts. 125 y 126 de la LRPE y en los arts. 116 de la N.F. 53/92, el arts. 93 de la N.F. 17/90 y arts. 141 y 142 de la N.F. 10/97.



C) Los principios ordenadores modelo de las materias que integran las Haciendas.

Las Normas Forales de régimen Financiero y Presupuestario de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa efectúan una ordenación de los principios y de las materias que integran la Hacienda Foral de ambos Territorios Históricos, con un cometido similar expreso al cubierto por la LPOHG. Por tanto, destacamos nuevamente el referente genérico que constituyen las normas de las Instituciones Comunes en la ordenación de las materias que integran las respectivas Haciendas Forales.

En este sentido, la Norma Foral 53/1992, de 18 de diciembre, de Régimen Económico y Presupuestario, del Territorio Histórico de Álava dispone que,

“la definición de las materias de la Hacienda Foral, tratando de cumplimentar en el entramado normativo un cometido a modo de principios ordenadores de la Hacienda en su ámbito de aplicación...”

Por su parte, la Norma Foral 17/1990, de 26 de diciembre, de Régimen Financiero y Presupuestario, de forma más tajante recoge que, “el ámbito de esta Norma Foral excede de los

aspectos exclusivamente presupuestarios y aborda la definición de las materias de Hacienda Foral, cumpliendo en el entramado normativo del Territorio Histórico un cometido similar al cubierto por la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.”

La NF 10/1997, de 14 de octubre, de Régimen Económico del Territorio Histórico de Bizkaia afirma que,

“las grandes líneas de la Norma Foral están expresadas en el Título Preliminar. En cuanto al contenido destaca la nueva distribución del Sector Público Foral, acorde con la definición dada en la Ley de Principios Ordenadores de Euskadi.”

Estos supone un primer paso en la homogeneización de criterios ordenadores de carácter general de las Haciendas que integran la Hacienda Autónoma del País Vasco.

D) Objeto de la armonización normativa.

El art. 15.2 dispone que las Diputaciones Forales, así como sus Organismos y Entidades, aplicarán en la forma que determine el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, criterios homogéneos a los utilizados por la Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma en materia de procedi-

miento presupuestario y contabilidad pública, “con el fin de obtener, a efectos informativos, la consolidación de todo el sector público vasco”.

Por el contrario, el apartado tercero párrafo 1º de la Disposición Adicional Segunda dispone, que los Entes Locales y sus organismos y entidades aplicarán, en la forma que determine el Consejo Vasco de Fianzas Públicas, criterios homogéneos a los utilizados por la Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública, “a los efectos de una plena articulación de la Hacienda General del País Vasco y de las Haciendas de los Organos Forales con la de los Entes Locales del País Vasco.”

La LTH no ha fijado en los mismos términos la finalidad de la armonización normativa de la materia presupuestaria y contable. Mientras que para las Diputaciones Forales, el objeto es obtener, a efectos informativos, la consolidación de todo el sector público vasco, para los Entes Locales se establece una finalidad mucho menos concreta como

es la plena articulación de la Hacienda General del País Vasco y de las Haciendas de los Órganos Forales con la de los Entes Locales del País Vasco.

En nuestra opinión, el art. 15.2 de la LTH parece referirse, sobre todo, a un objetivo contable, como es la consolidación de los datos del sector público vasco.

En el caso del apartado tercero párrafo 1º de la Disposición Adicional Segunda de la LTH, el término “plena articulación” trasciende de la mera finalidad de consolidación contable a una finalidad más amplia como es la vertebración jurídica de la Hacienda Vasca en esta materia.

A pesar de que las normas que analizamos disponen, desde un punto de vista de derecho positivo, objetivos o finalidades no coincidentes en sus términos, entendemos que el objeto final de ambas normas es el mismo, es decir, la vertebración jurídica en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública, en el seno de la Hacienda Vasca, tomando como modelo el propio de las Instituciones Comunes.