

LA LÍNEA CONTINUISTA EN LA APUESTA POR EL GASTO SOCIAL EN LOS PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN PARA EL EJERCICIO 2020 (*)

OLGA CARRERAS MANERO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.-II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA LEY DE PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN PARA EL EJERCICIO 2020: 1. Los estados financieros: A) El estado de gastos. B) El estado de ingresos. 2. La parte dispositiva o articulado.

RESUMEN: En el presente artículo se lleva a cabo un análisis del contenido de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2020, diferenciando la parte correspondiente a los estados financieros de dicha Ley, de la dispositiva (articulado). Asimismo, se destacan las principales novedades que presenta la citada norma respecto de los presupuestos aprobados en el ejercicio 2018, en la medida en que los mismos fueron objeto de prórroga para el año 2019.

Palabras clave: Ley de Presupuestos 2020; Comunidad Autónoma de Aragón.

ABSTRACT: This paper deals with the contents of the Community of Aragón Budget Act for the year 2020. It is made a distinction between the financial statements part of this Act and the statutory part, underlining the main novelties in relation to the 2018 Budget, because of its extension.

Key words: 2020 Budget Act; Community of Aragón.

I. INTRODUCCIÓN

Como se ha venido indicando a lo largo de anteriores comentarios de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón (1), la institución

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 26 de febrero de 2020 y evaluado favorablemente para su publicación el 28 de marzo de 2020.

(1) A este respecto, pueden consultarse, entre otros, los comentarios a la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para los ejercicios 2018 y 2017, realizados, respectivamente, por ÁLVAREZ MARTÍNEZ, J. y DE MIGUEL ARIAS, S., en los números 52 y 49-50 de esta REVISTA.

del presupuesto presenta una importancia decisiva e innegable como factor de organización económica, constituyendo, por consiguiente, un instrumento esencial del equilibrio constitucional entre los diversos poderes y característico de todo sistema democrático (2). Esta circunstancia implica, como resulta evidente, que la aprobación anual de dicha Ley por cualquier ente público —en lo que ahora nos atañe, la Comunidad Autónoma de Aragón— se erija en una de las principales actuaciones normativas de mayor trascendencia.

Dicha relevancia aparece confirmada, a su vez, por un *doble motivo*, en concreto: porque la referida Ley constituye —a tenor de una reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional— uno de los principales aspectos en que se manifiesta el contenido *mínimo, esencial e inderogable* de la autonomía financiera prevista para toda Comunidad Autónoma (3); y, a su vez, porque la Ley en cuestión representa el instrumento básico de ordenación económica y la norma *vertebradora* de la actividad financiera de la Comunidad Autónoma de Aragón para un determinado año.

Una vez expuestas las anteriores observaciones, debe precisarse que el objetivo del presente artículo queda centrado, como en años anteriores, en el estudio del contenido que presentan los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el 2020, efectuando, a este fin, un análisis comparativo respecto de los Presupuestos aprobados para el ejercicio 2018, en la medida en que estos últimos fueron objeto de prórroga para el ejercicio 2019 (4).

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA LEY DE PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN PARA EL EJERCICIO 2020

Continuando con la línea trazada desde el año 1983, los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2020 (5) presentan una estructura en su mayor parte idéntica a los presupuestos de otros Entes territoriales, como las Corporaciones Locales o el Estado, pudiendo diferenciarse, dentro de los mismos, por una parte, lo relativo a los *estados financieros* —donde se diferencian las partidas de gastos (obligaciones a reconocer) y de

(2) Puede consultarse, entre otras, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de abril de 1994.

(3) Sentencias del Tribunal Constitucional de 31 de enero y 21 de mayo de 1986 y de 17 de octubre y 20 de diciembre de 1988.

(4) Orden HAP/2068/2018, de 21 de diciembre, por la que se determinan las condiciones a las que ha de ajustarse la prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón de 2018, hasta la aprobación de la Ley de Presupuestos para 2019. Publicada en el BOA nº 251, de 31 de diciembre de 2018.

(5) Ley 10/2019, de 30 de diciembre. Publicada en el BOA núm. 253, de 31 de diciembre de 2019.

ingresos (derechos a liquidar y operaciones de endeudamiento)— y, por otra, lo que atañe a la *parte dispositiva o articulado* (6).

De acuerdo con lo anterior, el examen de la Ley de Presupuestos de Aragón vigente para el año 2020 abordará, en un primer momento, el estudio de los estados financieros de gastos e ingresos, para proceder al análisis, a continuación, de las distintas previsiones normativas recogidas en el articulado del referido texto legal.

1. Los estados financieros

A) El estado de gastos

El Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón aprobado para el ejercicio 2020 establece unos créditos iniciales por importe de 6.466.530 miles de euros, cifra esta que viene a determinar, en comparación con los Presupuestos del año precedente (6.162.313 miles), un aumento absoluto de 304.217 miles y porcentual del 5%. En consecuencia, y siguiendo la senda del ejercicio 2018, se continúa con la tendencia creciente, produciéndose un aumento global de la cantidad presupuestada.

Por lo demás, cabe señalar que los créditos a los que acaba de hacerse referencia se encuentran agrupados de conformidad con las pautas establecidas por las diferentes clasificaciones que aparecen recogidas en el artículo 35 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Aragonesa (7), lo cual permite poner de manifiesto, desde la perspectiva presupuestaria, *quién o qué órgano concreto realiza un determinado gasto* (clasificación orgánica), *en qué se gasta* —esto es, cuál es la naturaleza del gasto— (clasificación económica) y *para qué se gasta* —es decir, la naturaleza de la actividad a la que se destina el gasto— (clasificación funcional y por programas). A este respecto, el estudio que se realizará a lo largo de las siguientes páginas quedará limitado a la perspectiva que del Presupuesto nos facilitan las ya referidas clasificaciones orgánica y económica (8).

Comenzando dicho examen por la *clasificación orgánica*, cabe señalar que, al igual que en el ejercicio precedente, el Presupuesto para el año 2020 contempla un incremento de los créditos para gasto en la práctica totalidad de los Departamentos o Secciones recogidas en aquella.

(6) Las normas relativas a la elaboración de los Presupuestos para el ejercicio 2020 se encuentran recogidas en la ORDEN HAP/1117/2019, de 9 de septiembre, del Departamento competente en materia de Hacienda (BOA n° 179, de 12 de septiembre).

(7) Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio.

(8) Ambas clasificaciones se encuentran recogidas en el Anexo respectivo de la Ley de Presupuestos objeto del presente comentario.

Ahora bien, el Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda ve reducidas sus dotaciones en 1.599 miles de euros menos respecto del ejercicio 2018, lo que representa —en términos porcentuales— un descenso del 1,1%.

Junto a ello, y si bien por un cambio en la estructura departamental, el actual Departamento de Economía, Planificación y Empleo —anterior Departamento de Economía, Industria y Empleo— cuenta con una reducción de 160.246 miles menos, lo que comporta una disminución del 69,1%. Ahora bien, dicha disminución resulta compensada con la creación del Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial, el cual ha sido dotado con 56.281 miles de euros.

Asimismo, ha experimentado una minoración en sus créditos el actual Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente —anterior Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad— con 64.105 miles menos, esto es, un descenso del 8,1%.

Por su parte, y siguiendo con la reforma departamental, el actual Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento —antes Innovación, Investigación y Universidad—, ha experimentado un ascenso en sus créditos en una cuantía de 11.021 miles de euros, lo que comporta un incremento del 4,3% y el de Presidencia y Relaciones Institucionales —antes Presidencia— se ha visto incrementado en 71.484 miles de euros más (39,2%). Por fin, se ha asignado una partida presupuestaria de 1.925 miles de euros para la Vicepresidencia del Gobierno.

En lo que atañe a los Departamentos que no presentan modificaciones respecto del ejercicio precedente, es la Sección destinada a Diversos Departamentos y el de Educación, Cultura y Deporte los que más han visto incrementado su importe en términos cuantitativos; en concreto, en 70.984 miles de euros (6,7%) y 64.865 (6,7%), respectivamente.

Junto a los ya citados, también se observa un aumento en el monto de los créditos destinados a Sanidad con 39.615 miles de euros más, experimentando, con ello, un incremento en sus dotaciones de un 1,9%.

Asimismo, resulta destacable el incremento de los gastos destinados a Ciudadanía y Derechos Sociales —6.884 miles más (1,6%)—. A lo anterior se suman las Secciones «A las Administraciones Comarcales» —3.999 miles más (6,4%)— y Cortes de Aragón —2.487 miles más (10,3%)—.

Por último, y ya en lo que concierne a las Secciones que experimentan, a nivel cuantitativo, un menor ascenso en sus créditos para gastos se encuentran las relativas a Hacienda y Administración Pública —908 miles más (2%)—, Presidencia del Gobierno —268 miles más (12,1%)—, Consejo Consultivo de Aragón —57 miles más (17,4%)—, Tribunal Administrativo de Contratos

Públicos de Aragón — 16 miles más (7,4%)— y, por fin, el Consejo Económico y Social que cuenta con 2 miles de euros más, lo que supone, en términos relativos, un montante del 0,4%.

Siguiendo con el análisis de la clasificación orgánica, es la Sección referente a Sanidad la que, al igual que en años anteriores, presenta, en el conjunto del Presupuesto de gastos, un mayor volumen, con 2.040.117 miles, cantidad que representa casi el doble de la asignada a Gastos de Diversos Departamentos (1.123.147 miles), lo que supone un 49% del gasto presupuestado. Junto a los anteriores, son las Secciones relativas a Educación, Cultura y Deporte (1.030.133 miles), Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (723.865 miles) y Ciudadanía y Derechos Sociales (422.047 miles), las de mayor cuantía desde la perspectiva arriba mencionada, cantidades que representan un 33% del total del Presupuesto.

Por su parte, y en lo que concierne a aquellos Departamentos que se ubican en un nivel intermedio de importancia desde el punto de vista del importe total de sus créditos, cabe citar a los de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento (261.954 miles), Presidencia y Relaciones Institucionales (253.563 miles), Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda (141.203 miles), Economía, Planificación y Empleo (71.441 miles), Administraciones Comarcales (66.311 miles), Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial (56.281 miles) y Hacienda y Administración Pública (44.957 miles), cuantías cuya suma representan, de modo aproximado, un 14% del total del Presupuesto.

Por último, y al igual que en ejercicios anteriores, entre las Secciones que presentan un menor peso en el conjunto del Presupuesto desde la perspectiva cuantitativa se encuentran las referidas a las Cortes de Aragón (26.637 miles), Presidencia del Gobierno (2.472 miles), Vicepresidencia del Gobierno (1.925 miles), Consejo Económico y Social (484 miles), Consejo Consultivo de Aragón (384 miles) y Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (231 miles).

De la forma expuesta en las páginas precedentes aparecen desglosados, desde una perspectiva orgánica, los 6.466.530 miles de euros relativos a los créditos previstos en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2020, los cuales, como es bien sabido, vienen a destinarse al cumplimiento de las diversas obligaciones contraídas por cada uno de los Departamentos y Órganos de nuestra Comunidad a los que acaba de aludirse. Efectuado lo anterior, procederemos a continuación a la exposición del estado de gastos de los referidos Presupuestos atendiendo a la *clasificación económica*.

En lo que atañe a la citada clasificación, los créditos previstos en el estado de gastos de los Presupuestos para el actual ejercicio quedan agrupados, al igual que en ejercicios anteriores, en dos grandes secciones: la relativa a las Operaciones Corrientes (Capítulos del 1 al 5) y la referente a las Operaciones de Capital y Financieras (Capítulos del 6 al 9). A estos efectos, debe

reiterarse la circunstancia —por otra parte, frecuente— de que los créditos destinados a la primera de dichas Operaciones (5.068.000 miles) supera, hasta casi quintuplicarla, la cuantía de los créditos correspondientes a las segundas (1.384.143 miles) (9).

A tal fin, la primera observación que debe realizarse, en lo que atañe al análisis de los diferentes Capítulos que integran la mencionada clasificación, guarda relación con el incremento experimentado en su cuantía por la mayoría de dichos Capítulos respecto de los Presupuestos del año 2018. A estos efectos, cabe señalar que es el Capítulo relativo a Activos Financieros el único que ha experimentado un descenso en términos absolutos, habiendo disminuido en 987 miles, lo que implica, en términos porcentuales, una minoración aproximada del 30,5% en relación con los Presupuestos en cuestión.

Por su parte, es el Capítulo relativo a Gastos de Personal el que de forma más importante ve aumentados sus créditos desde un punto de vista cuantitativo, con 179.881 miles más, lo que supone un aumento porcentual del 8,5%. Asimismo, también experimentan un ascenso en el monto total de sus partidas —aunque ya de forma menor— los Capítulos relativos a Transferencias Corrientes (39.206 miles más), Pasivos Financieros (25.094 miles más), Bienes Corrientes y Servicios (22.954 miles más), Transferencias de Capital (18.417 miles más) y, por fin, Inversiones Reales (16.996 miles más), cifras estas que, en comparación con las previstas en los Presupuestos del año 2018, suponen sendos aumentos del 2,4%, 3%, 2,5%, 6,6% y 9,1%, respectivamente.

Corresponde al Capítulo de Gastos Financieros el incremento de menor relevancia en términos cuantitativos, con 2.659 miles más, lo que representa un ascenso del 1,5% en comparación con los Presupuestos del ejercicio precedente.

Por lo demás, debe indicarse que el denominado Fondo de Contingencia de Ejecución mantiene idéntica dotación presupuestaria respecto del de 2018, con una cantidad de 14.384 miles de euros (10).

(9) A este respecto, cabe señalar que en los Presupuestos para el ejercicio 2018 la cuantía a la que ascendían los créditos destinados a las Operaciones corrientes era de 4.823.994 miles, elevándose los créditos relativos a las Operaciones de Capital y Financieras a 1.324.623 miles.

(10) El deber de consignar la dotación denominada Fondo de Contingencia en los Presupuestos de las Comunidades Autónomas aparece recogido en el artículo 31 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, precepto este a cuyo tenor «La cuantía y las condiciones de aplicación de dicha dotación será determinada por cada Administración Pública en el ámbito de sus respectivas competencias». Por su parte, y en cuanto a la normativa aragonesa, el artículo 15 de la Ley 5/2012, de 7 de junio, de Estabilidad Presupuestaria de Aragón dispone, a estos efectos, que «Dentro del límite del gasto no financiero fijado anualmente para la Comunidad Autónoma, se incluirá un concepto presupuestario bajo la rúbrica Fondo de Contingencia por importe mínimo del 0,5% del citado límite».

Junto a lo anterior, el examen del estado de gastos del Presupuesto para el ejercicio 2020 desde la óptica de la clasificación a la que venimos aludiendo revela que continúan siendo los Capítulos de Gastos de Personal (2.292.579 miles), Transferencias Corrientes (1.660.616 miles), Bienes Corrientes y Servicios (933.084 miles) y Pasivos Financieros (880.558 miles) los que mayor peso presentan en términos globales —representando alrededor del 89% de aquel—. Tras ellos se encuentran, como es habitual, los relativos a Transferencias de Capital (297.093 miles) e Inversiones Reales (204.242 miles).

Por su parte, a los Capítulos aludidos con anterioridad se unen, si bien con un importe económico muy inferior en relación con aquellos, los referentes a Gastos Financieros (181.721 miles) y, por último, el relativo a Activos Financieros (2.250 miles).

De este modo, damos por concluido el examen de los créditos recogidos en el estado de gastos desde la perspectiva de la clasificación económica, finalizando con ello el análisis de los estados financieros de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el año 2020. Una vez realizado el estudio precedente, pasamos a abordar, acto seguido, el estado de ingresos de dichos Presupuestos, delimitando así las diversas fuentes de financiación de los referidos gastos.

B) El estado de ingresos

El estado de ingresos del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2020 asciende, con carácter meramente aproximativo, a la cantidad de 6.466.530 miles de euros, de los cuales 5.371.346 miles corresponden a derechos económicos a liquidar durante el citado ejercicio, mientras que los restantes 1.095.183 miles constituyen el importe autorizado de las operaciones de endeudamiento que, en su caso, se contraigan por dicha Comunidad. La primera de las referidas cuantías coincide con la prevista en el estado de gastos del susodicho Presupuesto, presentándose de este modo para el ejercicio 2020 unos Presupuestos formalmente equilibrados (11).

Analizando los mencionados ingresos desde la perspectiva de la *clasificación económica*, se observa que los mismos se estructuran en las *dos siguientes categorías*: la relativa a los Ingresos Corrientes (Capítulos del 1 a 5) y la referente a los Ingresos de Capital y Financieros (Capítulos del 6 al 9). En los Presupuestos para el año 2020, la cuantía total a la que se elevan los Ingresos citados en primer término es de 5.205.256 miles de euros, cuantía

(11) La necesidad de que el Presupuesto aparezca equilibrado se encuentra recogida, de forma expresa, en el artículo 34 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, sin que el Estatuto de Autonomía recoja en su seno una previsión de idéntico tenor.

esta que, como ya es habitual, supera con amplitud (casi cinco veces más) el importe global de los Ingresos de Capital y Financieros, los cuales aparecen cifrados en 1.261.273 miles.

En lo que respecta a la categoría de los *Ingresos Corrientes*, el primer dato que debe ponerse de relieve es que todos los Capítulos que integran la misma experimentan un aumento respecto del ejercicio 2018. A estos efectos, los Capítulos que sufren mayor ascenso en el importe de sus ingresos son el de Impuestos Indirectos (254.088 miles más), Impuestos Directos (105.023 miles más) y el de Transferencias Corrientes (65.085 miles más), lo que implica, en términos relativos, sendos incrementos porcentuales del 12,4%, 6,7% y del 6%, respectivamente.

Asimismo, también aumentan el importe de sus ingresos, aunque de modo más moderado que el indicado en el párrafo precedente, los Capítulos de Tasas y otros Ingresos (24.732 miles —36,3%—) y el de Ingresos Patrimoniales (1.526 miles —14,3%—).

Por otra parte, y ya en lo que atañe a la categoría de los *Ingresos de Capital y Financieros*, debe destacarse, en primer lugar, la dotación de una partida presupuestaria para el Capítulo de Enajenación de Inversiones Reales, la cual asciende a 4.590 miles, circunstancia esta que difiere del ejercicio precedente donde no existía previsión alguna en relación con dicho Capítulo.

Junto a ello, cabe señalar el ascenso en su cuantía de las Transferencias de Capital con 1.030 miles más, lo que supone un incremento del 0,6%. Distinta es la situación de los Capítulos Pasivos Financieros (151.745 miles menos) y Activos Financieros (112 miles menos), cuantías que disminuyen, en términos porcentuales, en un 12,3% y 0,7%, respectivamente.

Una vez llevado a cabo el análisis comparativo entre el estado de ingresos del Presupuesto de nuestra Comunidad para el año 2020 y el recogido a este respecto en el Presupuesto del año 2018, y procediendo ya al examen individualizado de aquel, se comprueba cómo en el presente ejercicio, al igual que en el ejercicio precedente, es el Capítulo de Impuestos Indirectos el que presenta una mayor importancia atendiendo a la cuantía de los ingresos que se le imputan, al ascender su monto económico a 2.301.721 miles.

Además del mencionado en el párrafo precedente, los gastos de la Comunidad Autónoma de Aragón se financian a través de las *tres siguientes fuentes*: Impuestos Directos (1.654.232 miles), Transferencias Corrientes (1.144.388 miles) y Pasivos Financieros (1.080.109 miles).

Junto a los arriba citados, y situados ya en un nivel medio de importancia a la vista de los ingresos que se les imputan, se encuentran los Capítulos de Transferencias de Capital (161.499 miles) y de Tasas y otros Ingresos (92.777 miles).

Por último, y ya entre los Capítulos del estado de ingresos que reflejan una menor dotación económica en términos absolutos, se encuentran el de Activos Financieros (15.074 miles), Ingresos Patrimoniales (12.136 miles) y Enajenación de Inversiones Reales (4.590 miles), cantidades estas cuya suma global representa, aproximadamente, el 0,5% de los ingresos previstos para el presente ejercicio.

Con la mención al origen y cuantía de los diferentes ingresos que conforman el estado respectivo de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el año 2020 damos por finalizado el análisis de estos últimos en lo que concierne a sus estados financieros. Ahora bien, ello no agota el estudio de tales Presupuestos, debiendo recordarse que nos encontramos en presencia de una Ley, de una norma jurídica plena, lo que hace imprescindible, a fin de lograr un adecuado entendimiento de su significado y efectos, detenerse en el examen de las diversas previsiones recogidas en su articulado, al ser estas últimas las que disciplinan el destino y límites de los créditos recogidos en el estado de gastos y, a su vez, regulan y legitiman la obtención de ciertos ingresos (operaciones de crédito y endeudamiento).

2. La parte dispositiva o articulado

La parte dispositiva de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el año 2020 aparece integrada por 54 artículos —distribuidos a lo largo de siete Títulos—, 37 Disposiciones Adicionales, 4 Disposiciones Transitorias y 3 Disposiciones Finales. A este respecto, es importante señalar que dicha parte dispositiva mantiene, en términos generales, idéntico esquema y contenido al de ejercicios precedentes, no presentando, por consiguiente, importantes novedades en relación con lo previsto en anteriores Leyes de Presupuestos.

Como viene siendo tradicional, el *Título Primero* de la Ley de Presupuestos «DE LA APROBACIÓN Y CONTENIDO DE LOS PRESUPUESTOS» (artículos 1 a 3) procede a señalar y aprobar el contenido global de los ingresos y gastos del sector público de nuestra Comunidad Autónoma —artículo 1—; efectuado lo anterior, el artículo 2 fija el importe estimativo de los beneficios fiscales correspondientes a los tributos cedidos —cantidad que tiene carácter informativo y que asciende, en el presente ejercicio, a 145.350 miles de euros—, dándose así cumplimiento a lo dispuesto, a este respecto, en los artículos 21.1 de la LOFCA (12) y 111.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón (13).

(12) A tenor del cual: «Los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual (...) y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos atribuidos a las referidas Comunidades».

(13) El cual dispone que: «El presupuesto de la Comunidad Autónoma será único e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos del sector público autonómico, así como el

Junto a ello, el artículo 3 de la citada norma legal procede a realizar, con base en lo dispuesto en el artículo 8.2 de la Ley 5/2006, de 22 de junio, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón (14), la actualización del importe de las tasas exigidas en el ámbito de dicha Comunidad, si bien las mismas, para el presente ejercicio presupuestario, no experimentan, con carácter general, incremento alguno.

En lo que atañe al *Título Segundo* de la Ley de Presupuestos —«DE LOS CRÉDITOS Y SUS MODIFICACIONES» (artículos 4 a 12)—, el mismo viene a establecer el régimen aplicable a los créditos presupuestarios recogidos en el estado financiero de gastos, así como las posibles alteraciones que, en relación con los referidos créditos, pueden llegar a producirse durante el ejercicio.

A este respecto, el artículo 4 del susodicho Texto legal se ocupa de recordar el carácter *limitativo y vinculante* de los créditos autorizados en los respectivos programas de gasto en lo que concierne a las clasificaciones orgánica y funcional por programas. Esta previsión se complementa acto seguido, en lo atinente a la clasificación económica, por el artículo 4.2 de aquel, el cual recuerda la vinculación que, a nivel de artículo, capítulo o concepto, resulta aplicable a los diversos Capítulos que integran dicha clasificación.

No obstante lo anterior, el referido carácter limitativo resulta excepcionado por el artículo 6.1 de la Ley de Presupuestos del presente ejercicio, el cual, partiendo de la autorización contenida en el artículo 40 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, relaciona un conjunto de créditos del estado de gastos a los que se les confiere la condición de ampliables (15). Así, y de acuerdo con el artículo 6.2 de dicha norma, la financiación de tales créditos se efectuará mediante el recurso a alguno de los *tres siguientes mecanismos*: como norma general, a través de la baja en otros créditos para gastos y, ya de forma excepcional, por medio de mayores ingresos o con remanentes de crédito que tengan la adecuada cobertura.

importe de los beneficios fiscales correspondientes a los tributos que generen rendimientos a la Hacienda aragonesa», inciso este último que constituye una novedad respecto del Estatuto originario, el cual no contemplaba, en su artículo 55, previsión alguna en este sentido.

(14) En cuya virtud: «Para adecuar las tarifas de las tasas al valor del uso de los bienes de dominio público o al coste variable de la prestación de servicios o realización de actividades en régimen de Derecho público que las motivan, las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma podrán modificar los elementos cuantificadores de las mismas, aun cuando ello no esté previsto en la Ley específica de creación del tributo».

(15) Entre tales créditos se incluyen, a título de ejemplo, aquellos créditos destinados a la remuneración de agentes mediadores independientes, los créditos destinados al pago de intereses de demora y los créditos que figuren en programas presupuestarios relativos a desarrollo económico, fomento industrial, del comercio, de la energía y del empleo, entre otros.

Por lo demás, y junto a las precisiones indicadas en los párrafos precedentes en torno al carácter limitativo y vinculante de los créditos del estado de gastos, el artículo 5 de la Ley de Presupuestos para el 2020 se ocupa de fijar los criterios de imputación temporal de los gastos, indicando, en un primer instante, que con cargo a los respectivos créditos solo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general realizados en el año natural correspondiente al ejercicio presupuestario, previsión esta que, empero, se encuentra excepcionada en ciertos supuestos.

Por otro lado, el carácter vinculante de los créditos para gastos se ve excepcionado, a su vez, por la previsión recogida en el artículo 7 de la citada norma, a tenor de la cual se otorga a la persona titular del Departamento de Hacienda y Administración Pública la facultad de acordar la realización de las transferencias de créditos previstas en el mismo de acuerdo con la evolución de los recursos que financian el presupuesto y al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria (16).

Asimismo, es el artículo 8 del Texto legal que ahora nos atañe el que, partiendo de la autorización contenida en el artículo 44.2 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de nuestra Comunidad, prevé la posibilidad de que se incorporen al ejercicio actual los remanentes de créditos procedentes del ejercicio anterior, la cual deberá efectuarse de forma excepcional y, en todo caso, condicionada a la existencia de la pertinente cobertura financiera debidamente acreditada a través de remanentes de tesorería o baja en otros créditos.

Por último, el artículo 11 de la Ley de Presupuestos para el ejercicio 2020 recoge la posibilidad de que, a propuesta de la persona titular del Departamento de Hacienda y Administración Pública, se efectúen, mediante acuerdo del Gobierno de Aragón, los correspondientes ajustes en los estados de ingresos y gastos cuando ello resulte necesario, a fin de mantener el equilibrio presupuestario de las fuentes de financiación (17), o bien cuando proceda legalmente. En concreto, aquel se encuentra autorizado para disponer de la no liquidación o, en su caso, la anulación y baja en la contabilidad de

(16) El principio de estabilidad presupuestaria constituye, desde el año 2001, uno de los principios presupuestarios básicos, apareciendo recogido en la actualidad en el artículo 135.1 de la Constitución, en el artículo 21.1 de la LOFCA y en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, a tenor del cual: se entiende por tal estabilidad «la situación de equilibrio o superávit estructural». Por otro lado, también el artículo 3 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria de Aragón viene a hacer alusión a la estabilidad presupuestaria, disponiendo su apartado primero que «Se entenderá por estabilidad presupuestaria, en relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.2.a) de esta Ley, la situación de equilibrio o de superávit, en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales».

(17) Véase la nota precedente.

todas aquellas liquidaciones de las que resulten deudas inferiores a la cuantía que se fije como insuficiente para la cobertura del coste correspondiente a su exacción y recaudación.

Atendiendo a lo indicado en los párrafos precedentes, es evidente que diversos preceptos contenidos en el Título segundo de la mencionada norma confieren, bien al Gobierno autonómico, bien al Consejero competente en asuntos de Hacienda, importantes facultades en materia de gestión de ciertos créditos presupuestarios. Dichas facultades, las cuales aparecen expresamente previstas en el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de nuestra Comunidad, implican que será el órgano de Gobierno de la misma o el mencionado Consejero quienes, en un buen número de situaciones, determinarán la cuantía y el destino definitivo de los gastos públicos.

De acuerdo con ello, resulta coherente que la Ley de Presupuestos objeto del presente comentario cierre su Título segundo recogiendo, en el artículo 12, una importante cautela al respecto, requiriendo que toda modificación de dichos créditos deberá efectuarse a través de un expediente en el que se expresen las razones que la justifiquen, el precepto legal que la autorice, la sección, servicio, programa, concepto o subconcepto afectados por la misma, el fondo financiador, el proyecto de gasto, así como las posibles desviaciones que, como consecuencia de aquella, puedan llegar a producirse en la ejecución de los programas de gasto y en la consecución de los correspondientes objetivos.

El *Título Tercero* de la Ley de Presupuestos para el ejercicio 2020, bajo la denominación «DE LA GESTIÓN DEL PRESUPUESTO» (artículos 13 a 16), da cabida a un conjunto de previsiones cuyo objetivo fundamental es el de evitar, en la medida de lo posible, la generación de desfases presupuestarios derivados de la adopción de ciertas decisiones, incluidas las que impliquen repercusiones en el gasto para ejercicios futuros.

De este modo, el artículo 13 de la citada Ley establece, como en ejercicios anteriores, que todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto en el ejercicio 2020, así como en cualquier otro posterior, deberá incluir una memoria económica en la cual se pongan de relieve las posibles repercusiones presupuestarias de su ejecución y la forma en que serán financiados los gastos ocasionados por la nueva normativa (18). Dicha

(18) A este respecto, es importante recordar que el artículo 7.3 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera establece que «Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

exigencia afecta igualmente a toda propuesta de acuerdo o resolución, quedando condicionada la efectividad de los mismos a que el órgano proponente disponga de financiación adecuada de acuerdo con los programas de gasto cuya gestión le corresponda.

Junto a las anteriores medidas, y persiguiendo, asimismo, la finalidad mencionada con anterioridad, el artículo 14 de la Ley de Presupuestos objeto del presente comentario establece que no podrá disponerse de los créditos para gastos cuya financiación se lleve a cabo con recursos afectados, hasta el instante en que exista constancia del ingreso o de la asignación de los mismos a nuestra Comunidad Autónoma.

Por su parte, y ya en lo que concierne a los compromisos de gastos de ejercicios futuros, el artículo 15 de la Ley de Presupuestos establece que corresponde al Gobierno de Aragón autorizar los gastos de carácter plurianual en los supuestos a los que se refiere el artículo 41.2 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, excepto en las hipótesis a que hacen referencia las letras b) y e) de este último precepto (19).

Por fin, es el artículo 16 el que prevé que, con carácter general, el reconocimiento de las transferencias normativas destinadas a la Universidad de Zaragoza se realizará con periodicidad mensual por doceavas partes, salvo que sea preciso su reconocimiento con otra periodicidad; en tal caso, deberá solicitarse motivadamente la pertinente autorización a la persona titular del Departamento de Hacienda y Administración Pública.

Como de inmediato se comprueba, las previsiones contenidas en el Título tercero de la Ley de Presupuestos para 2020 proceden a otorgar a diversos entes de la Administración autonómica (bien al Gobierno, bien al Consejero competente en materia de Hacienda) importantes facultades en sede presupuestaria.

El *Título Cuarto* de la Ley ahora comentada aparece dedicado a la materia «DE LOS CRÉDITOS DE PERSONAL» (artículos 17 a 35).

Así, y como viene siendo habitual, el referido Título se ocupa del régimen retributivo aplicable, de una parte, a los miembros del Gobierno regional y a otros cargos públicos de similar naturaleza y, de otra, al personal —funcionario, laboral o interino— del sector público adscrito al servicio de nuestra Comunidad durante el ejercicio 2020. Sin embargo, el contenido de las previsiones recogidas en dicho Título no será objeto de un estudio detallado en este comentario por tratarse de una cuestión que sobrepasa los límites del mismo.

(19) Dichos supuestos son aquellos en que los referidos gastos plurianuales tienen por objeto contratos de suministros, de asistencia técnica y científica o de arrendamiento de bienes que no pueden ser estipulados por el plazo de un año, o que este plazo resulte más gravoso, o bien operaciones de endeudamiento.

De ahí que, por ello, únicamente destaquemos el dato de que las retribuciones que atañen al presente ejercicio no experimentan incremento respecto de las vigentes a 31 de diciembre de 2019, previsión que, como se encarga de reconocer de modo expreso el artículo 17.2 de la Ley de Presupuestos Autonómica, es de aplicación a las retribuciones fijadas en los contratos de cualquier naturaleza jurídica del personal del sector público. Asimismo, el referido precepto establece la obligatoriedad de que cualquier acuerdo o convenio se adecue a lo dispuesto en aquel, deviniendo inaplicables, en caso contrario, las cláusulas que se opongan al mismo.

El *Título Quinto* de la Ley de Presupuestos para el ejercicio 2020, bajo la rúbrica «DE LAS TRANSFERENCIAS A ENTIDADES LOCALES Y DE LAS ACTUACIONES DE POLÍTICA TERRITORIAL» (artículos 36 a 41), constituye una de las manifestaciones de la coordinación financiera que tiene lugar entre la Administración de nuestra Comunidad Autónoma y las Administraciones de otros entes territoriales de la misma.

A este respecto, el artículo 36 de la citada norma viene a recoger los criterios a través de los cuales se gestiona el Fondo Local de Aragón, el cual se encuentra constituido por el conjunto de transferencias destinadas a las Entidades Locales de Aragón que se incluyen en sus Presupuestos como apoyo al desarrollo y gestión de las diversas actividades competencia de aquellas. Dicho Fondo —que aparece recogido en el Anexo VI de la Ley de Presupuestos— se compone de programas específicos referentes a tales Entidades, así como por determinados programas sectoriales.

En lo que respecta a la gestión de dicho Fondo, se establece la posibilidad de que el Gobierno de Aragón determine las líneas de subvención del mismo dirigidas a financiar la colaboración en el mantenimiento de actuaciones y servicios de competencia compartida entre la Comunidad Autónoma de Aragón y las Entidades Locales, pudiendo ordenar anticipos de pago del 90% del importe concedido (artículo 36.2).

Por su parte, el artículo 37 de la Ley de Presupuestos aquí examinada, y en el marco de la política demográfica y contra la despoblación, articula un conjunto de programas cuyo objetivo esencial es mejorar la estructura poblacional de los asentamientos aragoneses, a través de una adecuada vertebración territorial y social de nuestra Comunidad.

En esta línea, el artículo 38 de dicha norma regula el Fondo de Cohesión Territorial constituido con la finalidad de avanzar en la cohesión del territorio y en el equilibrio poblacional de Aragón, mediante transferencias corrientes y de capital a los diversos agentes sociales que vayan a desarrollar actuaciones enmarcadas en alguno de los ejes de desarrollo territorial.

Por su parte, son los artículos 39 y 40 los que regulan diversas previsiones en relación con las transferencias a las Administraciones comarcales, tanto en

lo que atañe a créditos destinados a las mismas, como a lo concerniente a programas finalistas de las que aquellas son destinatarias.

Por fin, el artículo 41 de la Ley presupuestaria que nos ocupa establece, en relación con el Fondo de Compensación a Ayuntamientos incluidos en Áreas de Espacios Naturales Protegidos de Aragón, un régimen económico de compensaciones a favor de los mismos, siendo el importe máximo a percibir de 150.000 euros, sin que ningún municipio reciba cantidad inferior a 5.000 euros.

Continuando con el examen de la Ley de Presupuestos de Aragón para el año 2020, el *Título Sexto*, bajo la denominación «DE LAS OPERACIONES FINANCIERAS» (artículos 42 a 46), se ocupa del régimen aplicable a las operaciones de crédito o endeudamiento que contraiga dicha Comunidad Autónoma (incluidas las de sus organismos autónomos y empresas), así como el de los avales que aquella conceda a lo largo del referido ejercicio presupuestario.

En lo que concierne al presente ejercicio, debe destacarse que el importe máximo al que pueden ascender las operaciones de endeudamiento o crediticias autorizadas al Gobierno de Aragón es de 1.080.109 miles de euros (artículo 42), cantidad esta que resulta ligeramente inferior en comparación con la del año 2018. A estos efectos, y como viene siendo tradicional, la contracción del mencionado endeudamiento podrá ser formalizada en una o en varias operaciones, tanto en el interior como en el exterior, en moneda nacional o en divisas, en atención a lo que resulte más conveniente para los intereses de nuestra Comunidad. En cualquier caso, y con independencia de su modalidad, las referidas operaciones de endeudamiento deberán ajustarse en todo momento, en lo que a sus características y requisitos se refiere, a lo previsto en la normativa vigente en la materia (20).

Junto a las operaciones a las que acaba de aludirse, el Consejero competente en materia de Hacienda se encuentra autorizado para acordar la refinanciación o sustitución del endeudamiento vivo con el exclusivo objeto de lograr una disminución en el importe de los costes financieros actuales o

(20) En relación con esta cuestión, recuérdese que las operaciones de endeudamiento llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas se encuentran sometidas a las limitaciones y requisitos recogidos en el artículo 14 de la LOFCA. A este respecto, una de dichas limitaciones —prevista en el apartado tercero del mencionado precepto— se refiere a la necesidad, por parte de las referidas Comunidades, de obtener autorización del Estado para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público, autorización que, según dispone el precitado artículo, deberá tener presente el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Dicha autorización es necesaria, asimismo, en cualquier otra operación de crédito concertada por una Comunidad Autónoma cuando se constate que esta última ha incumplido el susodicho principio de estabilidad presupuestaria.

futuros; asimismo, se permite la concertación de operaciones de derivados financieros —opciones, swaps, etc.— que contribuyan a mejorar la gestión o la carga financiera de la Comunidad siempre que no comporten un incremento de la deuda viva autorizada.

Por otra parte, también se contempla (artículo 44) la posibilidad de que los organismos públicos, empresas y demás entes del sector público de la Comunidad Autónoma puedan concertar, en determinadas condiciones, operaciones de endeudamiento. A estos efectos, tanto para los supuestos en que estas sean a largo plazo (más de un año), como a corto, dichos organismos deberán contar con la autorización previa del Departamento de Hacienda y Administración Pública. En todo caso, y cualquiera que sea la modalidad de endeudamiento adoptada, aquellos deberán informar mensualmente al citado Departamento de las operaciones de endeudamiento formalizadas y de la situación actual de su cartera de deuda.

Junto a lo anterior, y en lo que hace referencia al otorgamiento de avales y garantías (artículo 45), es el Gobierno de Aragón, a propuesta del Consejero competente en materia de Hacienda, quien ostenta la competencia para su concesión, pudiendo prestarse a empresas radicadas en Aragón, con prioridad para las PYMES, respecto de las operaciones concertadas por las mismas con la finalidad de garantizar la creación o permanencia de puestos de trabajo. El importe total de los citados avales no puede rebasar, al igual que en el ejercicio precedente, el límite de riesgo de 100 millones de euros, exigiendo su otorgamiento la previa autorización de la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes de Aragón en aquellos casos en que cada uno de los avales propuestos supere la cantidad de 6 millones de euros.

La concesión del aval se encuentra supeditada, como es habitual, al cumplimiento de ciertos requisitos. A este respecto, debe acreditarse que no existen deudas pendientes de pago con la Administración General del Estado, la propia Comunidad Autónoma o con la Seguridad Social. Igualmente, los sujetos beneficiarios del aval deberán acreditar que no han sido sancionados, mediante sanción firme, por las autoridades laborales competentes, por infracciones graves o muy graves y que se ha cumplido la normativa vigente en materia de residuos, debiendo presentarse, por parte de las entidades solicitantes los estados económico-financieros, con el fin de poder estimar su viabilidad.

El examen del contenido del articulado de la Ley de Presupuestos de Aragón para el ejercicio 2020 finaliza con el análisis del *Título Séptimo*, el cual se ocupa de recoger las normas relativas a «LA INFORMACIÓN A LAS CORTES DE ARAGÓN» (artículos 47 a 54).

En este sentido, los preceptos arriba indicados se ocupan de regular la obligación de información que compete al Gobierno de nuestra Comunidad. A este respecto, se prevé que este último debe remitir a la Comisión

de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública ciertos informes, datos, acuerdos o expedientes en relación con la siguiente información: presupuestaria (artículo 47), financiera (artículo 48), subvenciones y ayudas (artículo 49), fondos y planes especializados (artículo 50), personal al servicio del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículo 51), contratación pública (artículo 52), gasto en difusión y medios de comunicación (artículo 53) y sobre transparencia (artículo 54).

Con la mención a la referida información finaliza el examen del contenido de los diversos Títulos que integran la Ley de presupuestos que nos ocupa. Una vez efectuado lo anterior, únicamente resta realizar una breve mención sobre *tres cuestiones específicas* que presentan, sin duda, una especial trascendencia y cuya regulación aparece recogida en sede de las *Disposiciones Adicionales y Transitorias*: 1) la tarifa del Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas; 2) la determinación de la normativa a la que se sujeta la concesión de subvenciones y ayudas con cargo al Presupuesto de la Comunidad; 3) el establecimiento de diversos criterios de gestión de ciertos créditos presupuestarios.

En lo que concierne a la primera de las cuestiones arriba indicadas, es la Disposición Adicional 14ª de la Ley de Presupuestos la que, con base en lo previsto en la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón (21), procede a regular la tarifa del Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas. A estos efectos, dicha Disposición procede a determinar los usos domésticos e industriales, distinguiendo, a su vez, el componente fijo del tipo variable.

Por su parte, y en lo que concierne a las subvenciones (Disposición Adicional 2ª), se mantiene la exigencia de que el solicitante acredite debidamente el hecho de encontrarse al corriente de sus obligaciones tributarias y de la Seguridad Social (salvo cuando el importe de la subvención no exceda de 1.000 euros por beneficiario y año o se destine a finalidades específicas) (22), así como el adecuado cumplimiento de la normativa vigente en materia de tratamiento de residuos y el no haber sido objeto de sanción por la autoridad laboral competente.

Junto a lo anterior, se prevé asimismo que la concesión de una subvención a un beneficiario de un aval previo (aunque sea para una operación distinta) exigirá la previa autorización del Gobierno de Aragón, proceder este último que también se aplica en el supuesto contrario, esto es, cuando una vez concedida una subvención se solicite un aval con posterioridad. En cualquier caso,

(21) Artículo 88.1.

(22) Como, por ejemplo, las destinadas a la contratación de seguros agrarios o la formación universitaria, la realización de proyectos y actividades de investigación o las establecidas para la formación del personal investigador.

y salvo en los supuestos excepcionales autorizados por dicho Gobierno, se establece la prohibición de concurrencia, en relación con un mismo proyecto, de aval y subvención.

Por último, y ya para concluir, únicamente resta indicar que, en lo que concierne a la gestión de ciertos créditos presupuestarios, es la Disposición Adicional 1ª de la Ley de Presupuestos la que se ocupa de esta cuestión en lo que atañe al presupuesto de las Cortes de Aragón, siendo la Disposición Adicional 8ª la que establece una serie de previsiones específicas acerca de la gestión de los créditos correspondientes a los Capítulos de Diversos Departamentos.