

LEY DE PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE ARAGON PARA 1999

JOAQUÍN ÁLVAREZ MARTÍNEZ

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. —II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA LEY DE PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN PARA 1999. 1. Los estados financieros. A) El estado de gastos. B) El estado de ingresos. 2. La parte dispositiva o articulado.

I. INTRODUCCIÓN

Como ya se ha indicado en repetidas ocasiones en estudios precedentes sobre esta misma cuestión, la aprobación de la Ley de Presupuestos representa una de las más importantes manifestaciones legislativas que tienen lugar cada año en el seno de las Cortes de Aragón, pues no en vano la misma ha sido considerada por el propio Tribunal Constitucional como uno de los principales exponentes del contenido mínimo e inderogable de la autonomía financiera de que se encuentra investida toda Comunidad Autónoma (1). Junto a ello, la aseveración anterior encuentra su apoyo igualmente —como también hemos ya apuntado— en la circunstancia de que dicha Ley se configura en el momento actual como la norma fundamental a través de la que se ordena y disciplina la actividad financiera de nuestra Comunidad.

A lo largo de las sucesivas páginas que componen el presente comentario procederemos a exponer, como ya es habitual, las particularidades más reseñables que aparecen recogidas en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1999, aprobados por la Ley 11/1998, de 22 de diciembre (2), para lo cual dedicaremos una singular atención a todas las modificaciones producidas respecto de los Presupuestos del año anterior.

En todo caso, y antes de entrar de lleno en el análisis del contenido de la referida Ley, conviene poner de relieve la innecesariedad

(1) Sentencias del citado Tribunal de 31 de enero de 1986 y 20 de diciembre de 1988.

(2) Publicados en el B.O.A. n.º 151, de 31 de diciembre.

de la utilización, en el ejercicio presupuestario objeto de este comentario, del mecanismo de la prórroga presupuestaria recogido en los artículos 21.1 de la LOFCA y 37 de la Ley de Hacienda, al haberse aprobado los correspondientes Presupuestos con anterioridad al primer día de dicho ejercicio. Este proceder —que debe ser elogiado— constituye algo poco habitual en el ámbito de nuestra Comunidad, siendo ésta una tendencia que debería consolidarse en el futuro dada la importancia que reviste el tema en cuestión, si bien somos conscientes —como también lo fue el legislador— de las muchas dificultades que el cumplimiento de dicho objetivo comporta.

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA LEY DE PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN PARA 1999

Como viene sucediendo de forma inalterable desde 1983, los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1999 presentan una estructura semejante a los Presupuestos de otros Entes territoriales como el Estado o las Corporaciones Locales, pudiendo distinguirse dentro de los mismos un doble contenido: de una parte, el dedicado a los *estados financieros* y, de otra, el concerniente a la *parte dispositiva o articulado* (3).

De la misma manera que en anteriores comentarios, nuestro examen de la Ley de Presupuestos de Aragón vigente para el presente ejercicio se iniciará efectuando un análisis puntual y pormenorizado de los estados financieros de gastos e ingresos para, una vez realizado lo anterior, proceder al estudio de las diversas previsiones normativas recogidas en su parte dispositiva o articulado.

1. Los estados financieros

A) El estado de gastos

El Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio de 1999 ha sido aprobado con unos créditos iniciales de 317.361 millones de pesetas lo que supone un considerable incremento, tanto porcentual (33,7%) como absoluto (80.128 millones), respecto de los Presupuestos vigentes para 1998 (237.233 millones), siendo

(3) Las normas relativas a la elaboración de los Presupuestos para 1999 se recogen en la Orden del Departamento del Ministerio de Economía, Hacienda y Fomento de 25 de junio de 1998 (B.O.A. n.º 76, de 30 de junio).

por tanto, una vez más, la cantidad más elevada presupuestada en la historia de la Comunidad (4).

Dichos créditos aparecen agrupados, como ya viene siendo tradicional, en función de las diversas clasificaciones que aparecen recogidas en el artículo 34 de la Ley de Hacienda de la Comunidad Aragonesa, lo cual permite conocer de forma detallada a nivel presupuestario quién o qué órgano realiza un determinado gasto (clasificación orgánica), en qué se gasta, esto es, cual 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).

En lo que a nosotros atañe, y siguiendo la línea de anteriores comentarios, ceñiremos nuestro estudio al examen de la estructura del estado de gastos del Presupuesto desde la perspectiva de las ya conocidas clasificaciones orgánica y económica (5).

Comenzando por la *clasificación orgánica*, y entrando en el examen específico de las diversas partidas contenidas en la Ley de Presupuestos, debe resaltarse cómo la gran mayoría de los Departamentos y Órganos Superiores de la Comunidad experimentan un incremento —diferente según los supuestos— en los créditos para gastos destinados a cada uno de ellos. No obstante, constituyen sendas excepciones a este genérico aumento las cantidades destinadas al Consejo Económico y Social, a las Cortes de Aragón y a la Sección «Gastos de los diversos Departamentos» (6).

Así, mientras que en el primer caso el importe de sus créditos se ve minorado en 2 millones de pesetas —lo que supone una reducción porcentual del 3% en relación al ejercicio anterior—, en el segundo tal importe se reduce en 8 millones —lo que en términos porcentuales implica una reducción mínima del 0,5% en comparación con el año precedente—. Por su parte, y ya en lo que se refiere a la última de las Secciones indicadas, la disminución es de 1.689 millones, o lo que es igual, un 1,5% menos respecto del ejercicio de 1998.

(4) Lo que ratifica nuevamente la continua línea expansiva que en materia presupuestaria se ha venido manteniendo en Aragón desde 1983. Así, basta con observar cómo de los 2.931 millones presupuestados para 1983 se pasó en cinco años a unos Presupuestos que contemplaban unos créditos iniciales de 53.200 millones, cantidad que en el presente ejercicio se ha visto multiplicada por seis.

(5) Ambas aparecen recogidas en el anexo correspondiente de la Ley de Presupuestos.

(6) Dicha sección —en la que se incluyen y relacionan gastos que son gestionados por más de un Departamento— se instauró por vez primera en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1991.

En lo que concierne ya a los incrementos a los que se ha aludido con anterioridad, es particularmente destacable el que tiene lugar en las dotaciones que se asignan al Departamento de Educación y Cultura, dado que el mismo se eleva a la cantidad de 74.133 millones de pesetas, lo que supone un incremento porcentual realmente extraordinario del 350% respecto de la cantidad prevista en el ejercicio precedente (21.224 millones). Ello se debe, sin duda, al hecho —mencionado expresamente en el Preámbulo de la propia Ley de Presupuestos— de que se hayan hecho efectivas, desde el día 1 de enero de 1999, las transferencias en materia de educación no universitaria.

Junto a los anteriores, experimentan también una ampliación importante, aunque mucho más moderada que en el supuesto precedente, los créditos que se destinan a los Departamentos de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo (3.951 millones más que en 1998), Economía, Hacienda y Fomento (3.121 millones más), Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes (2.868 millones más), Agricultura y Medio Ambiente (1.537 millones más), y Presidencia y Relaciones Institucionales (941 millones más), lo que viene a suponer un aumento porcentual del 14%, 20%, 16%, 6% y 11%, respectivamente, en relación con el Presupuesto para 1998.

Por lo demás, también se aprecia un muy leve crecimiento, en términos absolutos y relativos, en los créditos asignados en el Presupuesto al Departamento de Presidencia (8 millones más) y a la Comisión Jurídica Asesora (0,6 millones más), lo que implica un aumento porcentual del 2% y del 1,5%, respectivamente.

Dentro de la clasificación que estamos examinando en estos momentos son las secciones referentes a los «Gastos de diversos Departamentos» (112.963 millones) y al Departamento de Educación y Cultura (95.357 millones) las que presentan el mayor peso específico en el Presupuesto de Gastos, pues no en vano las mismas absorben el 65% de su monto total.

En un término medio de importancia atendiendo a un criterio estrictamente cuantitativo se ubicarían los Departamentos de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo (31.671 millones), Agricultura y Medio Ambiente (26.061 millones), Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transporte (20.529 millones), Economía, Hacienda y Fomento (18.816 millones), y el de Presidencia y Relaciones Institucionales (9.547 millones).

Por último, las secciones del Presupuesto de menor peso o entidad desde la perspectiva del importe al que ascienden los créditos que a ellas se destinan son, como ya viene siendo costumbre, las re-

lativas a las Cortes de Aragón (1.924 millones), Departamento de Presidencia de la D.G.A. (387 millones), Consejo Económico y Social de Aragón (64 millones) y la relativa a la Comisión Jurídica Asesora (39 millones).

En la forma que acaba de exponerse se desglosan, desde una visión orgánica, los más de 317.361 millones de pesetas de créditos que aparecen previstos en la Ley de Presupuestos para 1999 al objeto de atender al cumplimiento de las diversas obligaciones contraídas por los diferentes Departamentos u «rganos a los que se ha hecho mención en los párrafos anteriores.

En lo que se respecta a la *clasificación económica*, los créditos para gastos correspondientes al Presupuesto cuyo análisis estamos efectuando son agrupados, siguiendo la pauta habitual en este concreto punto, en dos grandes bloques bien diferenciados: el referente a las Operaciones Corrientes (Capítulos I a IV) y el relativo a las Operaciones de Capital y Financieras (Capítulos VI a IX).

En concreto, en los referidos Presupuestos resulta especialmente destacable el hecho de que los créditos que se destinan a la cobertura de Operaciones Corrientes (229.057 millones) superan con gran amplitud —hasta el punto de casi triplicarlos— a los previstos en relación a las Operaciones de Capital y Financieras (88.304 millones), lo cual no sólo confirma, sino que acentúa de forma importante, la línea marcada en este punto en ejercicios precedentes (7).

En el ámbito de la clasificación que estamos examinando es posible apreciar importantes alteraciones en el conjunto de los créditos destinados a los diferentes Capítulos que la integran respecto de los recogidos en los Presupuestos para 1998. Tales alteraciones presentan, en la mayoría de las hipótesis, un carácter positivo (incremento en la cuantía de los créditos), si bien existen determinados Capítulos que ven disminuido el importe de los mismos.

En esta línea, el supuesto más notable de aumento, tanto en términos relativos como absolutos, tiene lugar en el seno de las Operaciones Corrientes, al haber experimentado el Capítulo dedicado a los Gastos de Personal un incremento, en relación a los Presupuestos del ejercicio precedente, de 51.506 millones, lo que supone, a su vez, un crecimiento porcentual del 156%.

(7) Así, en los Presupuestos para 1998 los créditos destinados al conjunto de las Operaciones Corrientes no llegaban ni siquiera a duplicar el importe de los relativos a las Operaciones de Capital, pues mientras los primeros ascendían a 156.079 millones, los segundos se elevaban a 81.154 millones.

Junto al anterior, y siguiendo en la esfera de las Operaciones Corrientes, también experimentan un crecimiento relevante en el importe de sus créditos los Capítulos destinados a las Transferencias de esta naturaleza (12.000 millones más que en 1998) y a los Gastos de Bienes Corrientes y Servicios (9.436 millones más), lo que supone un incremento porcentual del 11% y 130%, respectivamente. Por su parte, y ya en lo que concierne al Capítulo de Gastos Financieros, éste se mantiene en unas cuantías muy semejantes a las del ejercicio presupuestario anterior, aumentando únicamente en 35 millones en términos absolutos y un 0,3% en términos relativos.

Pasando ya al examen de las Operaciones de Capital se observa cómo el aumento de mayor trascendencia tiene lugar en relación al Capítulo de Inversiones Reales, pues no en vano éste ve incrementados sus créditos respecto del ejercicio de 1998 en 14.241 millones (un 66% en términos relativos). Esta misma tendencia es seguida en el Capítulo de Transferencias de Capital, cuyos créditos aumentan, en comparación con los del anterior ejercicio, en 6.497 millones (un 15% en términos relativos).

Frente a los anteriores, y como excepción, los capítulos relativos a los Activos y los Pasivos Financieros sufren sendas disminuciones en el monto total de sus créditos. En concreto, el primero de tales Capítulos presenta una reducción de 169 millones respecto del año precedente, mientras que en el segundo la minoración se cifra en 425 millones, lo que, en términos porcentuales, implica una diferencia negativa del 18% y del 3%, respectivamente.

El análisis global del estado de gastos que presenta el Presupuesto para 1999 desde la perspectiva de la clasificación económica permite observar cómo son los Capítulos dedicados a las Transferencias Corrientes y a los Gastos de Personal los que con 118.662 y 84.470 millones, respectivamente, mayor entidad tienen en el conjunto del mismo en términos absolutos. Junto a ellos, el tronco fundamental del referido Presupuesto de Gastos aparece integrado asimismo —siguiendo la línea habitual en este punto— por los Capítulos referentes a Transferencias de Capital (37.241 millones) e Inversiones Reales (35.806 millones).

Por lo demás, y ya con un monto económico muy inferior a los Capítulos anteriores desde la perspectiva cuantitativa, se encuentran los relativos a Bienes Corrientes y Servicios (16.688 millones), Pasivos Financieros (14.500 millones), Gastos Financieros (9.235 millones) y, por último, el de Activos Financieros (756 millones).

Con el desglose que, desde la perspectiva de la clasificación económica, acaba de efectuarse de los créditos presupuestarios recogidos

en los Presupuestos para 1999 finaliza la parte del presente comentario que se ocupa en exclusiva del estudio de los estados financieros en su vertiente de gastos. En las páginas siguientes se examinará la faceta contraria —aunque complementaria— de esta última, esto es, la concerniente al estado de ingresos, es decir, las diversas fuentes de recursos que se destinan a financiar los gastos en cuestión.

B) El estado de ingresos

El estado de ingresos previsto en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1999 asciende, con carácter meramente estimativo, a la cantidad global de 317.361 millones de pesetas, de los que 287.500 millones corresponden aproximadamente a derechos económicos a liquidar durante el referido ejercicio mientras que los 29.860 millones restantes constituyen el importe máximo que podrán alcanzar las operaciones de endeudamiento que, en su caso, se contraigan.

Dicha cuantía global resulta coincidente, como ya hemos tenido ocasión de comprobar, con la prevista en el estado de gastos, presentándose de esta manera unos Presupuestos para 1999 formalmente equilibrados (8).

Tomando como base operativa el criterio de la *clasificación económica*, los diferentes ingresos aparecen estructurados en torno a dos grandes categorías: Ingresos Corrientes (Capítulos I a V) e Ingresos de Capital y Financieros (Capítulos VI a IX).

En los Presupuestos para 1999 la cantidad que se prevé recaudar en concepto de Ingresos Corrientes asciende a 256.568 millones, cuantía ésta que, al igual que en ejercicios precedentes, supera con gran amplitud —prácticamente lo cuadruplica en este caso— el importe de los Ingresos de Capital y Financieros, fijado en principio en 60.792 millones de pesetas.

Dentro de los Ingresos Corrientes resulta especialmente destacable el hecho de que casi todos sus Capítulos experimentan un incremento —variable según los casos— respecto de las dotaciones previstas en los Presupuestos para 1998. En este sentido, es particularmente reseñable el incremento producido en el Capítulo relativo a Transferencias Corrientes, y ello tanto en términos absolutos (73.926 millo-

(8) La necesidad de que el Presupuesto aparezca equilibrado se encuentra recogida de manera expresa en el artículo 33 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Aragón, sin que ni la LOFCA, ni el Estatuto de Autonomía recojan en su seno una previsión de idéntico tenor.

nes más que en el ejercicio anterior), como porcentuales (71% más). Por su parte, los Capítulos destinados a los Impuestos Directos, Impuestos Indirectos, y Tasas y Otros Ingresos aumentan, respectivamente, en una proporción del 10%, 6% y 7%.

Como excepción a la tendencia anterior, los Ingresos Patrimoniales sufren una disminución en el importe de sus créditos, los cuales se ven reducidos en 136 millones, o lo que es igual, pero en términos porcentuales, en un 5,5% respecto del año 1998.

En lo que concierne a los diversos Capítulos que integran los Ingresos de Capital y Financieros, en ellos tienen lugar ciertas variaciones —a la baja en la mayoría de los casos— en relación a 1998. Así, mientras que los ingresos por los Capítulos de Pasivos Financieros y de Enajenación de Inversiones Reales descienden, respectivamente, en 4.131 y 400 millones (es decir, un 12% y un 57% con respecto al ejercicio presupuestario precedente), los relativos a los Activos Financieros lo hacen sólo en 65 millones (esto es, en una proporción del 11%).

Frente a ello, el Capítulo dedicado a los ingresos por Transferencias de Capital experimenta un importante incremento, concretamente de 4.737 millones, lo que supone una variación porcentual al alza de un 18,5%.

Prescindiendo ya de la relación que guardan entre sí los Presupuestos de 1999 con los del ejercicio precedente, resulta obvio, a la vista de aquellos, que el conjunto de los gastos de nuestra Comunidad Autónoma viene a financiarse, básicamente, con cargo a los ingresos obtenidos vía Transferencias Corrientes, dado que el importe de las mismas —efectuadas por otros Entes públicos y ciertos Organismos Autónomos— asciende a 177.528 millones.

Junto a los recursos arriba citados, y ya en un término medio de importancia desde el punto de vista cuantitativo, se sitúan los ingresos que se prevé obtener con base en los Capítulos de Impuestos Directos (44.300 millones), Transferencias de Capital (30.097 millones), Pasivos Financieros —operaciones crediticias y de endeudamiento— (29.860 millones), Impuestos Indirectos (18.050 millones), y Tasas y otros Ingresos (14.436 millones).

Por último, los Capítulos de menor peso específico en el estado de ingresos de los Presupuestos —cuya suma ni siquiera alcanza el 1% de la cantidad total que se espera obtener durante el ejercicio presupuestario— son el de Ingresos Patrimoniales (2.254 millones), el de Activos Financieros (535 millones) y el de Enajenación de inversiones reales (300 millones).

Con la referencia al origen y cuantía de los diversos ingresos que, desde la perspectiva de la clasificación económica, conforman el estado de ingresos de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1999 finaliza el análisis de los mismos en lo que concierne a sus estados financieros. Ahora bien, ello no agota, como es sabido, el examen de la Ley presupuestaria, pues ésta es, ante todo, eso, una Ley, una norma con efectos jurídicos plenos. Por ello es absolutamente imprescindible, para comprender su verdadera dimensión y significado, acudir a las disposiciones recogidas en su parte dispositiva, pues son éstas las que ordenan y disciplinan el destino y límites de los créditos consignados en el estado de gastos a la par que regulan y legitiman la obtención de determinados ingresos (operaciones de crédito).

2. La parte dispositiva o articulado

La parte dispositiva de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1999 se compone de 36 artículos —distribuidos a lo largo de ocho Títulos—, 16 disposiciones adicionales, 3 disposiciones transitorias y una disposición final. Dicha parte dispositiva no presenta, en lo básico, sensibles modificaciones respecto de lo previsto en este punto en anteriores Leyes de Presupuestos.

En esta línea, y como viene siendo tradicional, tras disponerse en el Título primero la aprobación de la Ley de Presupuestos para el presente ejercicio, el Título segundo de la misma «DE LOS CRÉDITOS Y SUS MODIFICACIONES» (artículos 2 a 11) procede a concretar el régimen jurídico por el que van a regularse los créditos presupuestarios que aparecen recogidos en los estados financieros y las posibles alteraciones que, acerca de los mismos, pueden llevarse a efecto.

Así, el artículo 2.1 recuerda el carácter *limitativo y vinculante* que los créditos autorizados en los respectivos programas de gasto tienen en lo que se refiere a las clasificaciones orgánica y funcional por programas. Dicha previsión es recogida asimismo con posterioridad, en lo que concierne a la clasificación económica, en el artículo 2.2 de la Ley, precepto éste que impone, según los casos, un mayor o menor grado de vinculación (a nivel de artículo, capítulo o concepto económico) en relación a los diversos Capítulos concretos que configuran la referida clasificación.

No obstante la previsión anterior, y como ya es habitual, el artículo 4 de la Ley de Presupuestos para el presente ejercicio, haciendo uso de la posibilidad expresamente contemplada en el artículo

39 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Aragón, establece una excepción a tal limitación al enumerar un conjunto de créditos del estado de gastos a los cuales se atribuye la condición de ampliables (9). En lo que concierne a la financiación de los créditos en cuestión, tres son las vías a las que puede acudir de conformidad con el artículo 4.2 de la referida Ley: de modo general, a través de la correspondiente baja en otros créditos para gastos y, de forma excepcional, con mayores ingresos o con remanentes de crédito que tengan la adecuada cobertura.

Además del supuesto que acaba de ser examinado, la obligada vinculación de los créditos para gastos es objeto de excepción asimismo por parte del artículo 6 de la Ley de Presupuestos, precepto que otorga al Consejero de Economía, Hacienda y Fomento la potestad de acordar, en determinados casos, la realización de ciertas transferencias de créditos a los efectos de ajustar los créditos a la verdadera naturaleza del gasto a realizar (10).

Tras declarar el carácter limitativo y vinculante de los créditos contenidos en el estado de gastos en las condiciones señaladas, la Ley de Presupuestos para 1999 previene, en su artículo 3, que con cargo a los mismos sólo podrán contraerse aquellas obligaciones que deriven de adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o cualquier tipo de gastos realizados en el año natural correspondiente al ejercicio presupuestario.

No obstante, la referida previsión se ve excepcionada en algunos supuestos concretos que el propio artículo 3 enumera en su apartado segundo, en virtud del cual se permite imputar a los créditos consignados en el Presupuesto el pago de aquellas obligaciones que resulten del reconocimiento y liquidación de atrasos por retribuciones o indemnizaciones a favor del personal al servicio de la Comunidad Autónoma o de compromisos de gastos debidamente adquiridos en ejer-

(9) Entre dichos créditos se incluyen, por citar algunos de los ejemplos más representativos, aquellos cuya cuantía se module por la recaudación proveniente de tributos, exacciones parafiscales o precios, los destinados a las retribuciones del personal, los derivados de transferencias de competencias de la Administración General del Estado o de otras Administraciones públicas que se efectúen en el presente ejercicio, los dirigidos al pago de intereses y demás gastos derivados de operaciones de endeudamiento o los destinados al pago de obligaciones derivadas de insolvencias por operaciones avaladas por el Gobierno de Aragón.

(10) Entre las cuales destacan aquellas que sean necesarias para lograr un mejor cumplimiento de los objetivos previstos en los programas «Fomento de empleo» y «Fomento Industrial». Junto a las anteriores, podrán efectuarse igualmente transferencias de créditos en aquellos casos en que varios servicios tengan encomendada la gestión unificada de obras, suministros o adquisiciones, o la realización de actuaciones de carácter institucional.

cios anteriores. Por su parte, el apartado tercero del artículo en cuestión prevé asimismo la posibilidad de imputar a los Presupuestos del ejercicio de 1999 las obligaciones derivadas de la amortización anticipada de las operaciones de endeudamiento, el pago anticipado de las subvenciones a las que se refiere el artículo 40.2 de la Ley de Hacienda de la Comunidad o las correspondientes a adquisiciones por precio aplazado de bienes inmuebles de importe superior a cien millones de pesetas.

Junto a lo anterior, los artículos 5 y 8 de la Ley de Presupuestos proceden a regular aquellas situaciones en las que el volumen de ingresos obtenido para financiar los gastos de la Comunidad es superior al previsto en un primer momento en los estados financieros, lo cual puede deberse tanto a la circunstancia de que se obtenga una recaudación mayor a la inicialmente esperada por alguno de sus conceptos, como al hecho de que tenga lugar la incorporación de remanentes de crédito que procedan de ejercicios económicos anteriores.

En estas hipótesis, y de acuerdo con lo dispuesto en los correspondientes preceptos de la Ley de Hacienda de nuestra Comunidad, se prevé que estos mayores ingresos podrán generar o dar lugar a nuevos créditos presupuestarios, atribuyéndose en estas situaciones al Consejero de Economía, Hacienda y Fomento, como norma general, la competencia para autorizar y asignar dichos ingresos a las partidas que procedan de los estados de gastos del Presupuesto (11).

Junto a las previsiones anteriores, el artículo 10 de la Ley de Presupuestos para 1999 posibilita que mediante acuerdo de la D.G.A., y a propuesta del Consejero de Economía, Hacienda y Fomento, puedan efectuarse los oportunos ajustes en los estados de gastos e ingresos —ajustes que se instrumentarán a través de las correspondientes bajas por anulación— cuando la previsión de los recursos afectados a la financiación de determinados créditos para gastos sea inferior a la inicialmente prevista o proceda legalmente (12).

Como puede verse, los preceptos hasta ahora analizados del Título segundo de la Ley de Presupuestos atribuyen —como viene siendo habitual— ciertas facultades de intervención al Gobierno autonómico

(11) Dicha competencia corresponderá al Gobierno de Aragón cuando tales ingresos sean asignados a una sección presupuestaria distinta de aquélla en la que los mismos se hayan generado.

(12) En este sentido, el apartado segundo del precepto citado en el texto autoriza al Consejero en cuestión para disponer la no liquidación o, en su caso, la anulación y baja en la contabilidad de aquellas liquidaciones de las que resulten deudas inferiores a la cuantía que se estime como insuficiente para la cobertura del coste que su exacción y recaudación presente.

a la hora de ejecutar y gestionar determinados créditos presupuestarios. Ello es trascendental, pues no en vano el otorgamiento de dichas facultades —que como tales aparecen reconocidas de un modo genérico en el seno de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Aragón— implicará que en más de una ocasión los órganos competentes para decidir acerca del montante y destino definitivos de los gastos públicos serán el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma o, en su caso, el Consejero de Economía, Hacienda y Fomento.

Precisamente por este motivo debe entenderse totalmente coherente el hecho de que la Ley de Presupuestos concluya el Título dedicado a «LOS CREDITOS Y SUS MODIFICACIONES» estableciendo, en su artículo 11, una importante cautela al respecto, en el sentido de que cualquier modificación que respecto de los mismos se opere deberá aparecer recogida en un expediente en el que se expresen y detallen las razones que la justifiquen, el precepto legal que la autorice, la Sección, Servicio, programa o concepto afectados por la misma, así como las posibles desviaciones que como consecuencia de aquélla puedan llegar a producirse en la ejecución de los programas de gasto.

Junto a ello, y de conformidad con lo dispuesto en el apartado tercero del precepto arriba indicado, habrán de remitirse a las Cortes de Aragón, con carácter mensual, las resoluciones de todas las modificaciones presupuestarias que tengan lugar a lo largo de dicho período, con expresa indicación en cada una de ellas de los datos relativos al programa, servicio o concepto presupuestario y al proyecto de inversión al que afectan, así como la cuantía de la modificación operada, autoridad que la aprueba, normativa en que se funda y la fecha de su aprobación.

De esta forma, y siguiendo puntualmente la pauta ya trazada por las Leyes de Presupuestos de precedentes ejercicios económicos, se mantienen en su integridad los requisitos de información que, en relación a este tema, deben rendirse al Órgano legislativo de nuestra Comunidad.

El Título tercero de la Ley de Presupuestos para 1999 agrupa, bajo la rúbrica genérica de «GESTIÓN DEL PRESUPUESTO» (artículos 12 a 15), diferentes tipos de medidas cuyo objetivo principal no es otro que el de mantener el prudente y deseable equilibrio financiero del Presupuesto, en especial en lo concerniente a todas las decisiones de las que se deriven repercusiones en el gasto para ejercicios futuros.

Procediendo en este sentido, el artículo 12 de la referida Ley dispone que todo proyecto de ley o de reglamento cuya aplicación

pueda suponer un incremento de gasto en el ejercicio de 1999 o posterior deberá incluir una memoria en la que se contengan las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución y la forma en que serán financiados los gastos derivados de la nueva normativa.

Junto a lo anterior, y en lo que se refiere a los gastos de carácter plurianual, el artículo 14 de la Ley de Presupuestos atribuye la competencia para acordar la autorización de este tipo de gastos, en los casos a los que se refiere el artículo 40.2 letras b) y c) de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón (13), al Consejero de Economía, Hacienda y Fomento y a la D.G.A. en los demás.

El núcleo de medidas dirigidas a la consecución del equilibrio presupuestario al que hemos hecho alusión se completa con la previsión contenida en el artículo 13 de la referida Ley, disposición que otorga al Consejero de Economía, Hacienda y Fomento la facultad y competencia de acordar las retenciones en los créditos para gastos financiados con recursos afectados en tanto no exista constancia del ingreso o de la asignación de los mismos a la Comunidad y siempre que dicha retención no afecte a fines sociales relevantes.

Así pues, las previsiones recogidas en el Título tercero, al igual que las del Título segundo, ponen de relieve nuevamente las importantes facultades que ostenta el ejecutivo autonómico en el ámbito de la gestión presupuestaria, situación que se manifiesta de nuevo respecto de los créditos que amparan proyectos cofinanciados en los que intervengan fondos comunitarios o de carácter finalista, en relación a los cuales el artículo 13.2 de la Ley de Presupuestos para 1999 prevé que el Consejero de Economía, Hacienda y Fomento pueda autorizar todas aquellas modificaciones presupuestarias que sean necesarias para permitir la oportuna gestión y justificación de tales fondos.

El Título cuarto de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1999 aparece dedicado, como viene siendo habitual, a la materia «DE LOS CREDITOS DE PERSONAL» (artículos 16 a 29).

Dicho Título regula, básicamente, el régimen retributivo del personal del sector público al servicio de la Comunidad Autónoma durante el ejercicio de 1999, sin que su contenido específico vaya a ser objeto de examen por nuestra parte al exceder, por razones evidentes, de los límites del presente comentario.

(13) En cuyo caso los gastos plurianuales tienen por objeto contratos de suministros, de asistencia técnica y científica o de arrendamientos de bienes que no pueden ser estipulados por el plazo de un año o que este plazo resulte más gravoso, así como convenios con instituciones cuya duración se extienda a más de un ejercicio.

Por ello, simplemente destacaremos en este punto la circunstancia de que las retribuciones previstas para el ejercicio de 1999 experimentan, en relación a las de 1998, igual variación que las establecidas a este respecto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1999, proceder éste que, como indica el artículo 16.1 de la Ley de Presupuestos de nuestra Comunidad, se enmarca dentro de las bases de planificación general de la actividad económica en materia de gastos del personal al que hemos hecho alusión en el párrafo precedente.

Pasando ya al Título quinto de la Ley de Presupuestos autonómica para 1999, éste aparece dedicado al «FONDO INTRATERRITORIAL DE SOLIDARIDAD» (artículo 30), el cual, como es bien sabido, se crea por la Ley de Presupuestos para el año 1990 con el loable objetivo de paliar los desequilibrios económicos existentes en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Para la consecución del referido objetivo se destinan en el presente ejercicio, en lo que respecta al Convenio para la provincia de Teruel, créditos por un importe de 3.600 millones de pesetas. Junto a ello, y para la promoción de otras actuaciones destinadas a los objetivos que dicho Fondo persigue en el conjunto del territorio de la Comunidad, se asignan asimismo créditos cuyo monto total asciende a la cantidad de 1.380 millones. En estos casos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30.5 de la Ley de Presupuestos para 1999, el Gobierno de Aragón deberá informar cada tres meses a la Comisión de Economía y Presupuestos de las Cortes de Aragón acerca del grado de ejecución y destino específico de los créditos incluidos en este Fondo, indicando el destinatario e importe de las cantidades que se asignan, así como el desequilibrio que se pretende corregir y el proyecto que se financia.

El Título sexto de la Ley de Presupuestos para 1999 «TRANSFERENCIAS A ENTIDADES LOCALES» (artículos 31 y 32) constituye una manifestación de la coordinación financiera existente entre la Administración autonómica y las demás Administraciones territoriales de la Comunidad.

En este sentido, el artículo 31 de dicha Ley se ocupa de recoger las normas relativas a la gestión del Fondo Autonómico de Cooperación Local, el cual, como ya hemos puesto de relieve en anteriores comentarios, aparece constituido por el conjunto de transferencias destinadas a las Entidades Locales de Aragón que se incluyen en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma como apoyo al desarrollo y

gestión de las distintas actividades que son competencia de aquéllas (14).

Los créditos asignados al referido Fondo podrán ser objeto, a lo largo del ejercicio, de aquellas modificaciones que puedan acordarse de acuerdo con las normas reguladoras de la ejecución del Presupuesto, sin que en ningún caso pueda ser disminuida su cuantía global. A este respecto, se autoriza al Consejero de Economía, Hacienda y Fomento para efectuar ciertas transferencias de crédito cuando una concreta actuación pueda gestionarse de forma más adecuada por una entidad local. Por lo demás, también en estos casos el Gobierno Aragonés deberá informar, con periodicidad trimestral, a la Comisión de Economía y Presupuestos de las Cortes de Aragón acerca del grado de ejecución y destino específico de los créditos incluidos en el Fondo de Cooperación Municipal, debiendo indicarse el importe y destinatario de los mismos, actividad específica que se apoya y operación que se financia.

Por su parte, el artículo 32 de la Ley de Presupuestos objeto del presente comentario se ocupa del Fondo Autonómico de Inversiones Municipales de Aragón, indicando las dotaciones que servirán para financiar el mismo y remitiendo a su Ley reguladora los criterios de distribución de tales dotaciones.

El Título séptimo de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1999, bajo la rúbrica «DE LAS OPERACIONES FINANCIERAS» (artículos 33 a 35), se dedica a concretar el régimen regulador de las operaciones de crédito o endeudamiento que contraiga la Comunidad Autónoma, así como el de los avales que ésta conceda a lo largo del ejercicio.

En el referido ejercicio, el importe máximo al que puede ascender el monto total de las citadas operaciones de crédito —sean éstas en divisas o en moneda nacional, interiores o dirigidas al exterior, según resulte más conveniente para los intereses de la Comunidad— se cifra, como ya expusimos con anterioridad, en 29.860 millones de pesetas aproximadamente.

En cuanto a las características y demás condiciones de las operaciones de endeudamiento que se formalicen, éstas deberán regirse, como viene sucediendo en los últimos años, por lo previsto a este respecto en la normativa reguladora de la materia, debiendo destinarse en todo caso las cantidades que por este concepto se ingresen ex-

(14) En relación a este punto debe consultarse el cuadro que figura como anexo II a la Ley de Presupuestos.

clusivamente a la financiación de los créditos del estado de gastos relativos a las Operaciones de Capital previstas en el anexo I de la Ley de Presupuestos.

Además de la contracción de nuevas operaciones de endeudamiento, la Ley de Presupuestos autoriza, como viene siendo habitual, al Gobierno de Aragón para acordar, previa propuesta del Consejero de Economía, Hacienda y Fomento, la refinanciación o sustitución del endeudamiento existente con el exclusivo objetivo de lograr una disminución en el importe de los costes financieros. Asimismo, se autoriza al Consejero en cuestión para que acuerde la concertación de concretas operaciones de derivados financieros —opciones, futuros, permutas, etc.—, que permitan mejorar la gestión o la carga financiera de nuestra Comunidad.

Por su parte, y ya en lo que se refiere al otorgamiento de avales (artículo 34), es igualmente la D.G.A., a propuesta del mismo Consejero, el órgano competente para su concesión, no pudiendo rebasar el importe total de los mismos la cantidad de 4.500 millones de pesetas como límite de riesgo pendiente de amortización (15). En el supuesto de que los referidos avales superen la cantidad 100 millones de pesetas será necesario, para su otorgamiento, la previa autorización de la Comisión de Economía y Presupuestos de las Cortes de Aragón.

Por lo demás, la Ley de Presupuestos establece, en relación a esta materia, que en la concesión de tales avales gozarán de prioridad las PYMES radicadas en Aragón cuyos objetivos sean llevar a cabo operaciones o proyectos cuya finalidad principal consista en garantizar la creación o permanencia de puestos de trabajo. Dicha concesión exigirá, en todo caso, que el particular o la empresa avalada certifique no tener deuda alguna pendiente con la Administración Tributaria del Estado, la Seguridad Social o la propia Comunidad Autónoma y, en determinados supuestos, la presentación de sus estados económico-financieros.

La Ley de Presupuestos de Aragón para 1999 cierra su articulado con un Título VIII —denominado «DE LAS TASAS Y EXACCIONES PROPIAS DE LA COMUNIDAD» (artículo 36)— a través del cual, y de acuerdo con la habilitación contenida al respecto en el artículo 8.2 de la Ley reguladora de las tasas y precios públicos la referida Comunidad (16), procede a establecer las tarifas de las tasas

(15) Dentro de dicho límite máximo se reserva la cantidad de 100 millones de pesetas con el fin de instrumentar las iniciativas contempladas en el Plan Joven de Aragón.

(16) Ley 10/1998, de 22 de diciembre.

exigibles en el ámbito de nuestra Comunidad, que serán las vigentes hasta ese momento con las concretas modificaciones que se señalen en los respectivos anexos de la Ley de Presupuestos.

Concluido el recorrido por los diversos Títulos que conforman la Ley de Presupuestos objeto del presente comentario, sólo nos resta efectuar, como viene siendo habitual, una breve mención acerca de una cuestión de indudable importancia que aparece recogida en sede de disposiciones adicionales: el establecimiento y determinación de la concreta normativa a la que se encuentra sujeta la concesión de subvenciones y ayudas con cargo a los créditos de los Capítulos IV y VII del estado de gastos del Presupuesto de la Comunidad (disposiciones adicionales segunda a cuarta).

Tal concesión deberá efectuarse, un año más, siguiendo los pautas habituales en la materia, es decir, respetando los criterios de publicidad, concurrencia y objetividad, estando obligado el beneficiario de la subvención: a) a cumplir la finalidad que motivó su otorgamiento; b) a acreditar ante el Departamento concedente, con carácter previo al cobro, la inexistencia de deudas tributarias o de Seguridad Social pendientes (17) y, con posterioridad al mismo, la aplicación adecuada de los fondos; y c) a comunicar a dicho Departamento la obtención de cualquier tipo de ayuda para idéntica finalidad procedente de otras Administraciones o entes públicos o privados (18).

El incumplimiento de las condiciones expuestas —que podrá ser comprobado por los órganos competentes de la Administración Autonómica a través de las oportunas actuaciones de evaluación, seguimiento y control— provocará la adopción por parte de la D.G.A. de las medidas que sean necesarias para hacer efectivo el pertinente reintegro de las cantidades que procedan.

Para finalizar, indicar por último que la D.G.A., así como sus Organismos Autónomos y Empresas Públicas, deberán publicar en el B.O.A., con carácter trimestral, listados resumen de todas las subvenciones y ayudas concedidas, debiendo remitirse a la Comisión de Economía y Presupuestos de las Cortes de Aragón, una vez finalizado el ejercicio presupuestario de 1999, un resumen anual de las mismas por programas y líneas de subvención.

(17) Dicho requisito no será necesario cuando la cuantía de la subvención o ayuda no exceda de 100.000 pesetas por beneficiario y año.

(18) En aquellos casos en que el solicitante de una subvención haya obtenido previamente la concesión de un aval, el otorgamiento de aquélla requerirá la autorización del Gobierno de Aragón, debiendo procederse de la misma forma cuando concedida una subvención se solicite posteriormente un aval. Salvo casos excepcionales, no podrán concurrir, respecto de un mismo proyecto, aval y subvención.