

LEY DE PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN PARA 1994

SUMARIO: — I. Introducción. — II. Estructura y contenido de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1993: 1. Los estados financieros: 1.1. El estado de gastos; 1.2. El estado de ingresos. 2. La parte dispositiva o articulado.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los actos legislativos más importantes que cada año tienen lugar en el seno de las Cortes de Aragón lo constituye sin duda la aprobación de la Ley de Presupuestos. Dicha afirmación no es en modo alguno gratuita, pues no debe olvidarse que dicha Ley constituye el esqueleto jurídico a través del cual se ordena y regula la actividad financiera de nuestra Comunidad a lo largo de cada ejercicio.

El presente comentario tiene como objetivo primordial tratar de reseñar las particularidades más relevantes que presentan los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1994 aprobados por Ley 1/1994, de 19 de mayo (1), prestando especial atención a los cambios producidos respecto de los Presupuestos del año anterior.

No obstante, antes de entrar de lleno en el análisis del contenido de la referida Ley es preciso hacer breve mención —pues ello tiene indudable importancia desde la perspectiva presupuestaria— a la cuestión de la prórroga para el ejercicio de 1994 de los presupuestos vigentes en 1993.

Como ya se ha indicado, el Presupuesto es el instrumento básico ordenador de la vida económica de la Comunidad durante un determinado ejercicio por lo que, en buena lógica, el mismo debería encontrarse debidamente aprobado antes del día 1 de enero del año en que hubiera de surtir efecto.

Por esta razón, el artículo 36 de la Ley de Hacienda de Aragón

(1) Publicados en BOA n.º 64, de 27 de mayo. Corrección de errores BOA n.º 69, de 8 de junio.

previene que el Proyecto de Ley de Presupuestos deberá presentarse ante las Cortes de Aragón antes del último trimestre del ejercicio anterior, proporcionando de esta forma al órgano legislativo un plazo de tiempo razonable para que proceda al examen, enmienda y aprobación de dicho Proyecto.

A pesar de tal previsión la práctica habitual en Aragón es que la aprobación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma se produzca con un evidente —y cada vez mayor— retraso, siendo el mejor ejemplo de tal situación la vivida en el presente año pues la Ley aprobatoria de aquéllos no ha visto la luz hasta finales del mes de mayo.

Ante esta circunstancia —a la que han contribuido factores de muy diferente naturaleza— (2) ha sido preciso volver a recurrir de nuevo, con apoyo en lo dispuesto en los artículos 21.1 de la LOFCA y 37.1 de la Ley de Hacienda de la Comunidad, al mecanismo de la prórroga de los Presupuestos del año anterior.

Dicha prórroga, de carácter automático, así como las condiciones generales a las que la misma ha tenido que ajustarse durante su vigencia aparecen recogidas en lo sustancial en la Orden del Departamento de Economía y Hacienda de 13 de enero de 1994 (3).

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA LEY DE PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN PARA 1993

Al igual que viene sucediendo desde 1983, los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1994 presentan una estructura muy similar a la de los Presupuestos de otros Entes territoriales, pudiendo distinguirse, por un lado, la parte dedicada a los *estados financieros* y, por otro, la relativa a la *parte dispositiva o articulado*.

En nuestro análisis de la Ley de Presupuestos de Aragón vigente para el presente año comenzaremos por hacer una referencia a los estados financieros de gastos e ingresos para, posteriormente, introducirnos

(2) Entre ellos cabe citar —qué duda cabe— los acontecimientos políticos que a nivel de gobierno autonómico se produjeron en Aragón en 1993. Por otro lado, el elevado número de enmiendas (cercasas a las mil) presentado por los grupos parlamentarios al Proyecto de Ley también ha sido un factor que ha impedido una rápida discusión y aprobación del Presupuesto.

(3) BOA n.º 11, de 21 de enero. Por su parte, es la disposición adicional decimoquinta de la Ley de Presupuestos para 1994 la que se ha ocupado de concretar las reglas aplicables en relación a los posibles ajustes a efectuar en el caso de que alguno de los créditos utilizados en el período de prórroga no apareciese contemplado en aquella Ley.

de lleno en el estudio de las previsiones normativas contenidas en aquella.

1. Los estados financieros

1.1. El estado de gastos

El Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1994 ha sido aprobado con unos créditos iniciales de 171.010 millones de pesetas lo que supone un importantísimo incremento, tanto porcentual (77%) como absoluto (74.760 millones), respecto de los Presupuestos para 1993 (96.250 millones), siendo, por otra parte, la cantidad más alta presupuestada en la historia de la Comunidad (4).

Dichos créditos aparecen agrupados en función de las diversas clasificaciones recogidas en el artículo 34 de la Ley de Hacienda de la Comunidad Aragonesa, lo que permite conocer a nivel presupuestario qué órgano realiza un determinado gasto (clasificación orgánica), cómo se gasta (clasificación económica) y en qué se gasta (clasificación funcional y por programas).

En lo que a nosotros concierne limitaremos nuestro comentario al examen de la estructura del estado de gastos del Presupuesto desde la perspectiva de las clasificaciones orgánica y económica (5).

Comenzando por la *clasificación orgánica* la primera nota que debe destacarse es la relativa a los cambios que se han producido en la estructura del presupuesto de gastos como consecuencia de la remodelación llevada a cabo en el organización administrativa de la Comunidad por el Decreto de 17 de septiembre de 1993 (6).

Con base en el referido Decreto se suprimió la Consejería de Asuntos para la Comunidad Económica Europea creándose en su lugar el Departamento de Medio Ambiente. Por su parte, el antiguo Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo se desglosa en dos De-

(4) Ello confirma la línea expansiva que en materia presupuestaria se ha venido manteniendo en Aragón desde 1983 hasta el presente año. En este sentido, basta con indicar como de los 2.931 millones presupuestados para 1983 se pasó en cinco años a unos presupuestos de 53.200 millones cantidad que en el presente ejercicio se ha visto superada en más del triple. Esta tendencia expansiva únicamente sufrió un leve retroceso en 1993 en el que los créditos presupuestados descendieron de los 105.615 millones previstos para el ejercicio de 1992 a 96.250 millones.

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

(6) BOA n.º 107, de 18 de septiembre.

partamentos independientes: el de Bienestar Social y Trabajo por un lado y el de Sanidad y Consumo por otro.

Esta alteración a nivel organizativo conllevó de inmediato la necesidad de modificar y adecuar a la misma las normas para la elaboración del Presupuesto para 1994 que ya habían sido aprobadas por Orden de 1 de julio de 1993 (7), modificación que se produjo en virtud de la Orden de 30 de diciembre de 1993 (8).

Una vez efectuada esta salvedad y ya pasando al examen específico de las diferentes partidas contenidas en la Ley de Presupuestos debe resaltarse como la práctica totalidad de los Departamentos y Organos Superiores de la Comunidad experimentan un fuerte incremento en los créditos para gastos destinados a cada uno de ellos.

Así, es particularmente destacable el aumento que se produce en las dotaciones que se asignan a la Sección «Gastos de los diversos Departamentos» (9). Tal aumento se cifra en la cantidad de 42.493 millones de pesetas lo que supone un incremento porcentual del 268% respecto de la cantidad presupuestada en el ejercicio precedente (15.826 millones).

Junto a la anterior, experimentan también una notable ampliación los créditos destinados a los Departamentos de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes (8.239 millones más que en 1993), Educación y Cultura (4.566 millones más), Agricultura, Ganadería y Montes (4.088 millones más) y Economía y Hacienda (3.897 millones más) lo que supone un aumento porcentual del 49%, 72%, 23% y 65%, respectivamente, en comparación con el Presupuesto del pasado año.

Asimismo, también sufren un crecimiento importante, aunque de menos cuantía que los anteriores en términos absolutos, los créditos asignados en el Presupuesto a los Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales (2.649 millones más), Industria, Comercio y Turismo (2.142 millones más) y a las Cortes de Aragón (533 millones más). Por su parte, la sección relativa al Consejo Económico y Social de Aragón experimenta un aumento de .12 millones de pesetas en relación a 1993.

La única excepción a esta expansión genérica de los créditos presu-

(7) BOA n.º 81, de 19 de julio.

(8) BOA n.º 11, de 21 de enero.

(9) Dicha sección —en la que se incluyen 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.

puerarios desde la perspectiva de la clasificación orgánica es la concierne al Departamento de Presidencia de la D.G.A. que experimenta un disminución porcentual cercana al 28% y absoluta de 319 millones de pesetas.

Dentro de la precitada clasificación son las secciones referentes a los «Gastos de diversos Departamentos» (58.319 millones), el Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes (24.901 millones) y el de Agricultura, Ganadería y Montes (21.774 millones), las que conforman el núcleo principal dentro del Presupuesto de Gastos.

En un término medio de importancia atendiendo a la cuantía de los créditos que a ellos se destinan se encuentran los Departamentos de Cultura y Educación (10.889 millones), Industria, Comercio y Turismo (10.411 millones), Economía y Hacienda (9.810 millones) y el de Presidencia y Relaciones Institucionales (8.158 millones). Dentro de este grupo deben ser también incluidos los tres Departamentos de nueva creación: el de Sanidad y Consumo (10.649 millones), el de Bienestar Social y Trabajo (9.348 millones) (10) y el de Medio Ambiente (4.073 millones).

Por último, entre las secciones de menor peso presupuestario desde el punto de vista cuantitativo se encuentran, como ya es tradicional, las relativas a las Cortes de Aragón (1.734 millones), Departamento de Presidencia de la D.G.A. (859 millones) y Consejo Económico y Social de Aragón (70 millones).

De esta manera aparecen desglosados, desde la perspectiva orgánica, los más de 171.010 millones de pesetas de créditos concedidos por la Ley de Presupuestos para 1994 con el objeto de atender al cumplimiento de las diferentes obligaciones contraídas por cada uno de los Departamentos u Organos arriba relacionados.

En lo que se respecta a la *clasificación económica*, los créditos para gastos se agrupan en dos grandes bloques bien diferenciados: el relativo a las Operaciones Corrientes (Capítulos I a IV) y el referente a las Operaciones de Capital y Financieras (Capítulos VI a IX).

En los Presupuestos aprobados para 1994 los créditos que se destinan a la cobertura de Operaciones Corrientes (103.873 millones) superan con gran amplitud a los correspondientes a las Operaciones de Ca-

(10) Tales Departamentos no son en realidad totalmente novedosos pues, como ya se ha indicado con anterioridad, ambos surgen de la disgregación del anterior Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo llevada a cabo por el Decreto de 17 de septiembre de 1993. En los Presupuestos de 1993 la cuantía total de los créditos destinados al referido Departamento ascendían a 17.492 millones de pesetas.

pital y Financieras (67.136 millones) con lo cual se confirma la tendencia marcada en el ejercicio precedente (11).

Al igual que ocurría en la clasificación orgánica, también en la económica se aprecia un importante crecimiento en los créditos destinados a la mayoría de los capítulos que la integran respecto de los presupuestados para 1993.

El supuesto más notable de incremento, hablando en términos relativos, tiene lugar en el ámbito de las Operaciones Corrientes, pues no en vano el capítulo de Transferencias Corrientes experimenta un aumento de nada menos que el 472% en relación a los anteriores Presupuestos.

Junto al anterior, también crece de manera importante (un 49%) los créditos destinados al capítulo de Gastos Financieros. En cambio, los capítulos destinados a Gastos de Personal y Bienes Corrientes y Servicios se mantienen en unas cuantías prácticamente idénticas a las del anterior ejercicio presupuestario.

Por su parte, y ya en lo que concierne a las Operaciones de Capital el aumento de mayor trascendencia a nivel porcentual es el que se tiene lugar en relación al capítulo de Activos Financieros que crece en un 248%. De la misma forma se produce una expansión importante en las cuantías destinadas a los capítulos de Transferencias de Capital (74%) y de Inversiones Reales (45%).

El único descenso significativo que se produce en los diferentes capítulos del Presupuesto es el que se refleja en el capítulo de Pasivos Financieros, pues la cuantía de los créditos que se asignan al mismo son inferiores en casi un 20% respecto de los del Presupuestos de 1993.

Examinando el estado de gastos del Presupuesto para 1994 desde la perspectiva de la clasificación económica se observa como, a diferencia de lo que ha venido sucediendo en años anteriores, es el capítulo de Transferencias Corrientes con 56.313 millones el que mayor peso específico tiene en términos absolutos.

Además del capítulo anterior son los capítulos dedicados a Inversiones Reales (31.707 millones), Transferencias de capital (30.076 millones) y Gastos de Personal (27.387 millones) los que, como viene

(11) En el cual los créditos para Operaciones Corrientes ascendían a 53.190 millones mientras que los destinados a Operaciones de Capital y Financieras alcanzaban los 43.060 millones. Dicha tendencia es inversa a la que se recogía en los Presupuestos para 1991 y 1992, donde los créditos relativos a las Operaciones de Capital y Financieras eran superiores a los dedicados a cubrir las Operaciones Corrientes.

siendo habitual, configuran el tronco fundamental del Presupuesto de Gastos.

Con una dotaciones netamente inferiores se sitúan, de manera correlativa, el capítulo de Gastos Financieros (13.342 millones), el de Bienes corrientes y servicios (6.831 millones), Activos Financieros (2.725 millones) y, para finalizar, el referente a Pasivos Financieros (2.627 millones). Con el desglose efectuado de los créditos presupuestarios desde el punto de vista económico concluye la parte relativa al estudio de los estados financieros de los Presupuestos para 1994 en su faceta de gastos. En las líneas sucesivas procederemos a examinar la vertiente relativa al estado de ingresos, esto es, las diferentes fuentes de recursos a través de las cuales tales gastos se financian.

1.2. El estado de ingresos

El estado de ingresos correspondiente al Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1994 se eleva, con carácter meramente estimativo, a la cantidad global de 171.010 millones de pesetas de los cuales aproximadamente 134.010 corresponden a derechos económicos a liquidar durante el citado ejercicio mientras que los 37.000 restantes constituyen el importe máximo que podrán alcanzar las operaciones de endeudamiento que, en su caso, se contraigan.

Dicha cuantía coincide, como ya hemos tenido ocasión de ver, con la prevista en el estado de gastos, presentándose de esta manera unos Presupuestos para 1994 formalmente equilibrados (12).

Tomando como base 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 1993 la cantidad que se prevé recaudar en concepto de Ingresos Corrientes asciende a 105.739 millones cuantía que supera con gran amplitud el montante de los Ingresos de Capital y Financieros estimados en 65.270 millones de pesetas.

Dentro de los Ingresos Corrientes merece destacarse cómo casi todos sus capítulos experimentan un incremento respecto de las cantidades previstas en los Presupuestos para 1993, siendo destacable en especial el aumento que tiene lugar, en términos porcentuales, en el capítulo de

(12) 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.

Transferencias Corrientes (un 163% más), Tasas y otros Ingresos (un 25% más) y el referente Impuestos Directos (un 14% más).

La única excepción a este crecimiento generalizado radica en el capítulo de ingresos por Impuestos Indirectos, pues las previsiones presupuestarias para el presente ejercicio sufren una reducción porcentual del 6% respecto de las de 1993. Por su parte, en el capítulo relativo a los Ingresos Patrimoniales no se aprecia un cambio significativo.

En lo que se refiere a los diversos capítulos que integran los Ingresos de Capital y Financieros se producen grandes oscilaciones en relación a 1993. En este sentido, mientras que los ingresos por el capítulo de Enajenación de Inversiones Reales descienden en un 57% con respecto a 1993, los relativos a los capítulos de Transferencias de Capital y Pasivos Financieros aumentan en un 134% y un 46%, respectivamente.

Mención aparte de los anteriores la merece el capítulo de Activos Financieros, pues en el los Presupuestos del ejercicio anterior los ingresos previstos por este concepto ascendían a la módica cantidad de 83 millones de pesetas circunstancia que contrasta abiertamente con los vigentes para 1994 en los que dicha cuantía se eleva a 13.600 millones.

Sea cual sea la relación que guardan los Presupuestos actuales con los del ejercicio anterior lo que resulta evidente a la vista de los primeros es que los gastos de la Comunidad Autónoma de Aragón siguen financiándose, básicamente, con cargo a los recursos obtenidos por una doble vía: la referente a las Transferencias Corrientes efectuadas por otros Entes públicos y determinados organismos autónomos (70.201 millones) y la relativa a los Pasivos Financieros —operaciones crediticias y de endeudamiento— (37.000 millones).

En lo que concierne a las operaciones de endeudamiento no es éste el lugar ni el momento más adecuado para examinar el importante coste económico que para la Comunidad puede suponer para años venideros el aumento experimentado por este concepto. Ello no es óbice, sin embargo, para advertir acerca del riesgo que ello implica sobre todo porque no parece haberse respetado el compromiso asumido en este punto por todas las Comunidades Autónomas con el Consejo de Política Fiscal y Financiera (13).

Junto a los recursos arriba citados, y ya en un término medio de importancia desde el punto de vista cuantitativo, se encuentran los in-

(13) Recuérdese en este sentido que el artículo 14.4 de la LOFCA exige que las operaciones de crédito de las diferentes Comunidades Autónomas deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del mencionado Consejo.

gresos que se estiman obtener con base en los capítulos de Tasas y otros Ingresos (15.792 millones), Activos Financieros (13.600 millones), Impuestos Indirectos (12.000 millones) y Transferencias de capital (11.670 millones).

Por último, los capítulos de menor peso específico en el estado de ingresos de los Presupuestos —la suma de todos ellos no alcanza ni siquiera el 8% de la cantidad total que se espera obtener— son el de Impuestos Directos (6.100 millones), el de Enajenación de inversiones reales (3.000 millones) y el de Ingresos Patrimoniales (1.645 millones).

Con esta breve referencia al origen y cuantía de los diferentes recursos que conforman el estado de ingresos de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1994 finaliza el análisis de los mismos en lo que atañe a sus estados financieros.

Sin embargo, dicho análisis no agota en modo alguno el examen de la norma presupuestaria. Muy al contrario, debe tenerse bien presente que el presupuesto es, ante todo, una Ley, una norma jurídica.

Por esta razón es absolutamente imprescindible para comprender su verdadera significación el acudir a las disposiciones que aparecen contenidas en su articulado ya que 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 1994 se compone de 35 artículos distribuidos a lo largo de ocho títulos, 15 disposiciones adicionales, 8 transitorias y una disposición final.

Como ya es tradición, una vez que el título primero proclama la aprobación de la Ley de Presupuestos para el presente ejercicio es el título segundo «DE LOS CREDITOS Y SUS MODIFICACIONES» (artículos 2 a 11) el que se encarga de establecer el régimen jurídico por el que van a regirse los créditos presupuestarios contemplados en los estados financieros y las posibles alteraciones que pueden operarse en relación a los mismos.

En este sentido, el artículo 2 nos recuerda el carácter *limitativo* y *vinculante* que los créditos autorizados en los respectivos programas de gasto tienen en lo que afecta a las clasificaciones orgánica, económica y funcional por programas.

No obstante, el artículo 4 de la Ley de Presupuestos para el presente ejercicio, haciendo uso de la posibilidad contemplada en el artículo 39 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Aragón, recoge una importante excepción a tal limitación al enumerar una relación de créditos del estado de gastos a los que expresamente atribuye la condición de ampliables (14).

La financiación de estos créditos ampliables podrá efectuarse, según dispone el artículo 4.2 de la referida Ley, mediante la correspondiente baja en otros créditos para gastos y, excepcionalmente, con mayores ingresos o con remanentes de crédito que tengan la adecuada cobertura.

Junto a ello, el carácter vinculante de los créditos para gastos se ve también excepcionado al establecer el artículo 6 de la Ley de Presupuestos la posibilidad de que el Consejero de Economía y Hacienda acuerde la realización de determinadas transferencias de créditos (15). La ejecución de tales transferencias requerirán, según dispone el artículo 9.2 de la Ley de Presupuestos, de la oportuna autorización por parte de la Comisión de Economía de las Cortes de Aragón.

Una vez señalado el carácter limitativo y vinculante de los créditos contenidos en el estado de gastos, el artículo 3 de la Ley de Presupuestos para 1994 establece que con cargo a los mismos sólo podrán contraerse obligaciones que deriven de adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o cualquier tipo de gastos realizados en el año natural correspondiente al ejercicio presupuestario.

Esta previsión se ve excepcionada, no obstante, en determinados supuestos enumerados en el apartado segundo del propio artículo 3, ya que se permite imputar a los créditos consignados en el Presupuesto el pago de aquellas obligaciones que resulten bien del reconocimiento de atrasos por retribuciones o indemnizaciones a favor del personal al ser-

(14) Entre dichos créditos se incluyen, entre otros, aquellos cuya cuantía se module por la recaudación proveniente de tasas o exacciones parafiscales, los destinados 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 la D.G.A.

(15) Entre dichas transferencias cabe citar las que sean consecuencia de una reorganización de los servicios efectuada por acuerdo de la D.G.A. y aquellas que sean necesarias para lograr un mejor cumplimiento de los objetivos previstos en los programas «Fomento de empleo» y «Apoyo a la PYME». Asimismo, podrán efectuarse las oportunas transferencias de crédito 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.

vicio de la Comunidad Autónoma, bien de compromisos de gastos debidamente adquiridos en ejercicios anteriores (16).

En los artículos 5 y 8 de la Ley de Presupuestos se regula la posibilidad de que el volumen de recursos que financian los gastos de la Comunidad sea superior al presupuestado en el estado de ingresos, ya porque se obtenga una recaudación mayor a la inicialmente prevista por alguno de sus conceptos, ya porque se produzca la incorporación de remanentes de crédito procedentes de ejercicios económicos anteriores.

En estos casos se prevé que estos mayores ingresos podrán dar lugar a la generación de nuevos créditos presupuestarios, siendo el Consejero de Economía y Hacienda a quien compete, como norma general, la labor de autorizar la asignación de dichos ingresos a las correspondientes partidas de los estados de gastos del Presupuesto.

Junto a las previsiones anteriores el artículo 10 de la Ley de Presupuestos para 1994 posibilita que mediante acuerdo de la D.G.A. puedan efectuarse los oportunos ajustes en los estados financieros cuando la previsión de los recursos afectados a la financiación de determinados créditos para gastos sea inferior a la inicialmente prevista (17).

Como puede verse, al igual que viene sucediendo en los ejercicios precedentes los diferentes preceptos contenidos en el título segundo de la Ley de Presupuestos atribuyen importantes facultades de intervención al ejecutivo a la hora de gestionar ciertos créditos presupuestarios.

Dichas facultades —ya reconocidas en diversos preceptos de la propia Ley de Hacienda de la Comunidad de Aragón— suponen la posibilidad de que sea el Órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma o, en su caso, el Consejero de Economía y Hacienda quienes en no pocas ocasiones van a tomar la última decisión sobre el montante y destino definitivos de los gastos públicos.

Por esta razón es lógico que la Ley de Presupuestos concluya el título dedicado a «LOS CRÉDITOS Y SUS MODIFICACIONES» estableciendo en su artículo 11 una cautela al respecto en el sentido de que toda modificación de los mismos deberá recogerse en un expediente en el que se expresen las razones que la justifiquen, el precepto legal que

(16) Asimismo, podrán imputarse a dichos créditos las obligaciones que se deriven de la amortización anticipada de las operaciones de endeudamiento o del pago anticipado de determinadas subvenciones a las que hace referencia el artículo 40.2 c) de la Ley de Hacienda de la Comunidad.

(17) Dichos ajustes se instrumentarán a través de las correspondientes bajas por anulación.

la autorice, así como las posibles desviaciones que como consecuencia de aquélla puedan producirse en la ejecución de los programas de gasto.

Junto a ello, y con carácter mensual, deberán remitirse a las Cortes de Aragón las resoluciones de todas las modificaciones presupuestarias que tengan lugar en dicho lapso temporal indicándose expresamente en cada una de ellas los datos relativos al programa y proyecto de inversión al que afectan, cuantía de la modificación, autoridad que los aprueba, normativa en la que se funda y la fecha de su aprobación.

De esta forma se mantienen los requisitos de información que se rinden al Organismo Legislativo y que ya aparecían recogidos en las Leyes de Presupuestos correspondientes a ejercicios económicos precedentes.

El título tercero de la Ley de Presupuestos para 1994 bajo la rúbrica «GESTION DEL PRESUPUESTO» (artículos 12 a 15) agrupa diversas medidas cuya principal finalidad radica en mantener el equilibrio financiero del Presupuesto, en especial respecto a decisiones que comporten repercusiones en el gasto para ejercicios futuros.

En este sentido, el artículo 12 de la citada Ley previene que todo proyecto de ley o de reglamento cuya aplicación pueda suponer un incremento de gasto en el ejercicio de 1994 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.

En lo que se refiere a los gastos de carácter plurianual la Ley de Presupuestos (artículo 14) no contiene novedad alguna respecto de la regulación contenida en relación a los mismos en el artículo 40 de la Ley de Hacienda de la Comunidad a la cual se remite.

En todo caso, y en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional cuarta de la Ley de Presupuestos, el Consejero de Economía y Hacienda deberá remitir con carácter trimestral a la Comisión de Economía de las Cortes de Aragón la documentación relativa a las autorizaciones de gastos plurianuales que se encuentren en vigor, con indicación de las cantidades autorizadas para cada proyecto y ejercicio presupuestario, así como la fecha del acuerdo inicial.

El objetivo de alcanzar del equilibrio presupuestario aparece reflejado también en el artículo 13 de la referida Ley, precepto éste que faculta al Consejero de Economía y Hacienda para que pueda acordar las retenciones en los créditos para gastos financiados con recursos afectados hasta tanto no exista constancia del ingreso de los mismos.

Así pues, y al igual que ocurría con las previsiones normativas contenidas en el título segundo, también las recogidas en el título terce-

ro reflejan claramente el amplio marco de actuación del que goza el ejecutivo en materia de gestión del Presupuesto.

Esta situación vuelve a ponerse de manifiesto en relación con la gestión de aquellos créditos que amparan proyectos cofinanciados en los que intervengan fondos estructurales pues en estas situaciones, según dispone el artículo 13.2 de la Ley de Presupuestos, el Consejero de Economía y Hacienda podrá autorizar las modificaciones presupuestarias que sean precisas para la oportuna gestión de tales fondos.

El título cuarto de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1993 aparece dedicado, como viene siendo habitual, a la materia «DE LOS CREDITOS DE PERSONAL» (artículos 16 a 27).

En dicho título se contempla, básicamente, el régimen retributivo del personal del sector público al servicio de la Comunidad Autónoma durante el ejercicio de 1994 cuyo contenido no será objeto de análisis por exceder de los límites del presente comentario.

Únicamente destacaremos en este punto que, a diferencia de lo que sucedió el pasado año, las retribuciones no experimentarán variación respecto de las de 1993. Dicha decisión debe entenderse lógica, pues no debe olvidarse que el incremento salarial previsto el pasado año fue ya recurrido por parte del Gobierno Central ante el Tribunal Constitucional al entender que dicho incremento vulneraba la legislación básica en materia retributiva contenida en el artículo 20 de la Ley de Presupuestos para 1993 (18).

El título quinto de la Ley de Presupuestos para 1993 hace referencia al «FONDO INTRATERRITORIAL DE SOLIDARIDAD» (artículo 28), Fondo creado por la Ley de Presupuestos para el año 1990 con la exclusiva finalidad de paliar los desequilibrios económicos existentes entre los diversos territorios de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Tales desequilibrios pretenden mitigarse mediante la realización, en áreas infradotadas, de actuaciones inversoras y de fomento a las que en el presente ejercicio se destinan créditos por un importe de 2.450 millones de pesetas que podrán, en su caso, ser incrementados mediante las modificaciones presupuestarias que procedan (19).

(18) Tal recurso fue admitido a trámite por providencia del Tribunal Constitucional de 19 de agosto de 1993 (BOE n.º 204, de 26 de agosto) lo que motivó la inmediata suspensión de la vigencia de los preceptos recurridos en base a lo dispuesto en el artículo 161.2 de la Carta Magna, suspensión que se mantiene en la actualidad por decisión del mencionado Tribunal de fecha 21 de diciembre de 1993.

(19) Dicha cantidad supone casi el doble de la destinada a este mismo Fondo en el Presupuesto para 1993 (1.275 millones).

De dicha cantidad 1.920 millones se asignan de manera específica al Plan especial previsto para la provincia de Teruel, los cuales deberán destinarse a la financiación de proyectos de inversión que promuevan directa o indirectamente la generación de rentas y riqueza en dicha provincia. Los restantes 530 millones corresponden a actuaciones relacionadas con el Fondo que se desarrollen en el resto del territorio de la Comunidad (20).

El título sexto de la Ley de Presupuestos para 1994 «TRANSFERENCIAS A ENTIDADES LOCALES» (artículos 29 a 31) constituye una manifestación de la coordinación financiera existente entre la Administración autonómica y las demás Administraciones territoriales de la Comunidad.

En esta línea, el artículo 29 de dicha Ley regula el Fondo Autonómico de Cooperación Local 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 (21).

Dicho Fondo podrá ser objeto de las modificaciones que resulten oportunas a tenor de las normas de ejecución del Presupuesto sin que en ningún caso pueda ser disminuida su cuantía global. En este sentido, se faculta al Consejero de Economía y Hacienda para acordar la realización de determinadas transferencias de crédito en aquellos casos en que una concreta actuación pueda gestionarse de forma más adecuada por una entidad local.

La D.G.A. deberá informar con periodicidad trimestral a la Comisión de Economía 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 así como la concreta operación que se financia.

Por su parte, el artículo 30 de la Ley de Presupuestos para 1994 hace referencia al Fondo Aragonés de Participación Municipal cuya cuantía y criterios de distribución aparecen recogidos en la Ley regula-

(20) En este último caso, las asignaciones de créditos por importe superior a 50 millones de pesetas realizadas a favor de un mismo destinatario o proyecto requerirán autorización previa de la Comisión de Economía de las Cortes de Aragón. Este concreto punto se complementa y desarrolla por la Orden de 3 de junio de 1994 (BOA n.º 72, de 15 de junio).

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

dora del propio Fondo que fue aprobada por el pleno de las Cortes de Aragón el día 16 de junio del presente año (22).

El título séptimo de la Ley reguladora del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1994 bajo la mención «DE LAS OPERACIONES FINANCIERAS» (artículos 31 a 34) se dedica a concretar el régimen general al que deberán sujetarse 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 lo que se refiere al presente ejercicio económico la cuantía máxima a la que puede ascender el importe total de las referidas operaciones de crédito —sean éstas en divisas o en moneda nacional, interiores o dirigidas al exterior— se cifra, como ya expusimos con anterioridad, en 37.000 millones de pesetas.

A diferencia del pasado ejercicio la Ley de Presupuestos vigente para año en curso no precisa las características de las operaciones de endeudamiento sino que se remite a lo que a este respecto se disponga en una futura Ley de las Cortes de Aragón. En cualquier caso, todas las cantidades que se ingresen por este concepto deberán destinarse exclusivamente 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.

Junto a la posibilidad de acometer nuevas operaciones de endeudamiento, la Ley de Presupuestos autoriza asimismo a la D.G.A. para que proceda a refinanciar o sustituir las que se encuentren vigentes siempre con el exclusivo objeto de lograr una disminución en el importe de los costes financieros.

Por su parte, y ya en lo que se refiere al otorgamiento de avales (artículo 33), es igualmente la D.G.A. el órgano a quien compete su concesión no pudiendo rebasar el importe total de los mismos la cantidad de 4.200 millones de pesetas como límite de riesgo pendiente de amortización (23).

En la concesión de tales avales se otorgará prioridad a aquellas empresas aragonesas que pretendan llevar a cabo operaciones o proyectos cuya finalidad principal sea la de garantizar la creación o permanencia de puestos de trabajo. Dicha concesión requerirá en todo caso que

(22) Dicha Ley no ha sido todavía objeto de publicación en el BOA en la fecha de cierre del presente trabajo.

(23) En el supuesto de que los avales propuestos superen la cantidad 100 millones de pesetas será necesario para su otorgamiento la previa autorización de la Comisión de Economía de las Cortes de Aragón.

el particular o la empresa avalada certifique no tener deuda alguna pendiente con la Administración Tributaria del Estado, la Seguridad Social, Ayuntamiento en el que desarrolla su actividad o la propia Comunidad Autónoma.

El último de los títulos de la Ley de Presupuestos de Aragón para 1994 bajo la denominación «DE LAS TASAS Y EXACCIONES PROPIAS DE LA COMUNIDAD» (artículo 35) se ocupa, como es tradicional, de dar cumplimiento a la previsión establecida en el artículo 7.2 de la Ley reguladora de las tasas de dicha Comunidad (24).

A este fin se dispone que las tarifas de las tasas exigibles en el ámbito de la Comunidad de Aragón serán las vigentes en la actualidad con las modificaciones que se señalen en los correspondientes anexos a la Ley de Presupuestos (25).

Finalizado el recorrido por los diversos títulos en que se divide la Ley de Presupuestos objeto del presente comentario únicamente nos resta hacer una breve mención acerca de un tema puntual que, recogido en sede de disposiciones adicionales, presenta un indudable interés.

Me refiero con ello al establecimiento y determinación del régimen jurídico al que se encuentra sometida 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).

Dicha concesión deberá efectuarse con arreglo a criterios de publicidad, concurrencia y objetividad, viniendo obligado el beneficiario de la subvención a cumplir la finalidad que motivó el otorgamiento de la misma y a acreditar ante el Departamento concedente la aplicación adecuada de los fondos.

El incumplimiento de dicha finalidad o de los requisitos o condiciones de la subvención determinará la adopción por parte de la D.G.A. de las medidas que sean necesarias para lograr el pertinente reintegro de las cantidades correspondientes.

Con carácter trimestral, se publicarán en el BOA listados resumen de todas las subvenciones y ayudas concedidas, debiendo remitirse a la Comisión de Economía de las Cortes de Aragón, una vez finalizado el ejercicio presupuestario de 1993, un resumen anual de las mismas.

Joaquín ALVAREZ MARTÍNEZ

(24) Ley 8/1984, de 27 de diciembre.

(25) El anexo a la Ley de Presupuestos en donde se recogen dichas modificaciones aparece publicado en el suplemento al BOA n.º 64, de 27 de mayo de 1994.