

CRÓNICAS

EL INICIO DE LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA Y LAS PREVISIONES PRESUPUESTARIAS DE ARAGÓN PARA 2022^(*)

JOAQUÍN ÁLVAREZ MARTÍNEZ
Catedrático de Derecho financiero y tributario
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA LEY DE PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN PARA EL EJERCICIO 2022: 1. Los estados financieros: A) El estado de gastos.– B) El estado de ingresos.– 2. La parte dispositiva o articulado.

RESUMEN: El presente trabajo tiene por objeto analizar el contenido de la Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2022. Con este fin se examina, en primer lugar, la parte correspondiente a los estados financieros de dicha norma legal (relativos a los gastos y a los ingresos) y, en segundo término, su articulado o parte dispositiva. Asimismo, se efectúa una mención a las principales novedades que presenta la referida ley respecto de los presupuestos aprobados en el ejercicio 2021.

Palabras clave: Ley de presupuestos 2022; Comunidad Autónoma de Aragón.

ABSTRACT: This paper deals with the contents of the Community of Aragón Budget Act for the year 2022. Moreover, 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 2021 Budget.

Key words: 2022 Budget Act; Community of Aragón.

I. INTRODUCCIÓN

Como se ha puesto de manifiesto de modo reiterado en anteriores comentarios de la Ley de presupuestos de nuestra Comunidad Autónoma, la aprobación anual de aquella por parte de las diversas Comunidades Autónomas constituye una de las más importantes —si no, la más— manifestaciones legislativas de las mismas (1), dado que, como bien ha venido a resaltar nuestro Tribunal

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA con fecha 09/02/2022 y evaluado favorablemente para su publicación el 08/03/2022.

(1) A este respecto, pueden consultarse los comentarios a los presupuestos para los ejercicios 2020 y 2021, realizados, respectivamente, por CARRERAS MANERO, O. y DE MIGUEL ARIAS, S., en los números 55 y 56 de la presente REVISTA.

Constitucional, el presupuesto constituye un elemento esencial de cualquier organización política y una institución característica del sistema democrático (2).

Es más, como ha venido a señalar asimismo el referido Tribunal (3), la Ley de Presupuestos constituye uno de los aspectos fundamentales en que se proyecta, de manera directa, el contenido básico de la *autonomía financiera* de las Comunidades Autónomas que aparece constitucionalmente reconocida, y, junto a lo anterior, la misma supone el instrumento esencial para la ordenación económica y la dirección de la actividad financiera autonómica durante el respectivo periodo anual.

Siendo esto así, el presente trabajo tiene por objeto examinar el contenido de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el año 2022 —los cuales han sido objeto de aprobación por la Ley 9/2021, de 30 de diciembre (4)—, llevando a término, al hilo de lo anterior, el correspondiente estudio comparativo respecto de los presupuestos del ejercicio precedente (2021).

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA LEY DE PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN PARA EL EJERCICIO 2022

A este respecto, la primera idea que debe señalarse es que los presupuestos objeto del presente comentario mantienen la estructura que viene siendo clásica desde el año 1983, la cual es, por otra parte, idéntica a los de otras entidades territoriales —como el Estado o las Entidades locales—. En esta línea, cabe distinguir, en su seno, el siguiente contenido: de una parte, el referente a los *estados financieros* —entre los que se incluyen las partidas relativas a los gastos (obligaciones a reconocer) y a los ingresos (derechos a liquidar y operaciones de endeudamiento)— y, de otra, el relativo a la *parte dispositiva o articulado*.

Siendo esto así, a lo largo de los siguientes epígrafes se procederá al análisis de la Ley de presupuestos para el año 2022, analizando tanto los estados financieros de gastos e ingresos como, ya en un instante posterior, las previsiones contenidas en el articulado o parte dispositiva del citado texto legal.

(2) Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de abril de 1994, entre muchas otras.

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

(4) Publicada en el B.O.A. núm. 265, de 31 de diciembre.

1. Los estados financieros

A) El estado de gastos

Los créditos de gasto iniciales de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón del ejercicio 2022 ascienden a un importe de 7.454.031 miles de euros, cifra esta que, en comparación con los presupuestos del año anterior (7.443.845 miles), determina un incremento absoluto de 10.185 miles, lo que, traducido a términos porcentuales, supone un mínimo aumento del 0,14% respecto de lo fijado, en este punto, para el ejercicio 2021.

A estos efectos, y de conformidad con lo establecido en el artículo 35 del texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, los créditos incluidos en el estado de gastos se agrupan atendiendo a las clasificaciones orgánica, económica y funcional, lo cual permite poner de relieve, desde una perspectiva presupuestaria, qué órgano realiza un gasto específico (clasificación orgánica), la naturaleza de cada gasto —en qué se gasta— (clasificación económica) y la específica actividad a la que se destina el gasto —para qué se gasta— (clasificación funcional y por programas).

Atendiendo a lo anterior, y al igual que se ha venido haciendo en ejercicios precedentes, el examen del estado de gastos del presupuesto para el año 2022 se desarrollará atendiendo a las clasificaciones orgánica y económica (5), y ello con el fin de concretar los diversos entes que han de realizar el correspondiente gasto y la específica naturaleza de este último.

Procediendo en el sentido indicado, y comenzando el análisis en cuestión con la *clasificación orgánica*, puede afirmarse que en el ejercicio 2022 tiene lugar un incremento de los créditos para gasto en la inmensa mayoría de los Departamentos o Secciones que vienen a integrar el presupuesto.

En esta línea, ve reducida su dotación el Departamento de Sanidad, el cual experimenta una minoración de 85.808 miles de euros respecto del ejercicio precedente, lo que representa, a su vez, un descenso relativo del 3,6%. Junto a ello, también se ven reducidos los importes correspondientes al Tribunal Administrativo y de Contratos Públicos (3 miles menos), a las Administraciones Comarcales (1.100 miles menos) y a Diversos Departamentos (117.036 miles menos), lo que, desde la perspectiva porcentual, suponen, respectivamente, sendos decrementos del 1,2%, 1,6% y 6,8%.

En cuanto a los créditos para gasto que han visto incrementados sus importes en términos cuantitativos, deben destacarse los concernientes a los Departamentos de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (47.591 miles de euros más, que comportan un aumento del 5,9% en relación con el Presupuesto

(5) Estas clasificaciones aparecen recogidas en el correspondiente Anexo de la Ley de presupuestos objeto del presente comentario.

del año 2021), Industria y Competitividad (44.491 miles más -70%-) y Educación, Cultura y Deporte (41.236 miles más -3,7%-).

Por su parte, resulta asimismo destacable el incremento de los gastos destinados a los Departamentos de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento (23.580 miles de euros más -8,4%-), Vertebración del territorio, Movilidad y Vivienda (19.286 miles más -12,9 %-), Economía, Planificación y Empleo (8.728 miles más -6%-), Presidencia y Relaciones institucionales (3.837 miles más -1,5%-) y Ciudadanía y Derechos sociales (3.545 miles más -0,8%-).

Por lo demás, el incremento al que hemos aludido con anterioridad se aprecia también en los capítulos dedicados a las Cortes de Aragón (602 miles de euros más, lo cual supone, en términos relativos, un montante un 2,3% superior al del ejercicio anterior), las Cortes de Aragón (725 miles más -3,1%-), Vicepresidencia del Gobierno (556 miles más -20,4%-), Hacienda y Administración pública (286 miles más -0,6%-), Consejo Económico y Social (13 miles más -2,6%), Presidencia del Gobierno de Aragón (11 miles más -0,4%-) y, por último, el relativo al Consejo Consultivo de Aragón (1 mil más -0,26%-).

Procediendo ya al análisis de la clasificación orgánica en lo referente al volumen del crédito de las diversas Secciones y Departamentos que conforman la misma, es el Departamento de Sanidad el que, como viene siendo tradicional, presenta una mayor importancia cuantitativa, pues el montante global del mismo asciende a 2.242.906 miles de euros, lo que supone un 30% del gasto presupuestado.

A dicho Departamento le siguen, aunque ya con una cantidad aproximada a la mitad del crédito previsto en el ámbito de la Sanidad, el destinado a la Sección referida a Diversos Departamentos (1.612.718 miles), así como a los Departamentos de Educación, Cultura y Deporte (1.140.505 miles) y Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (862.679 miles), cifras que, en su conjunto, suponen, de manera aproximada, el 48,6% de la cuantía total del presupuesto.

A continuación, y con una importancia media desde la perspectiva cuantitativa, se ubican los Departamentos de Ciudadanía y Derechos Sociales (446.904 miles), Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento (302.488 miles), Presidencia y Relaciones institucionales (262.387 miles), Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda (168.185 miles), Economía, Planificación y Empleo (149.640 miles), Industria y Competitividad (107.917), Administraciones comarcales (63.311 miles) y Hacienda y Administración pública (47.709 miles), cantidades todas ellas que vienen a representar, en global, el 21,6% del monto total del presupuesto.

Por último, las Secciones que presentan una menor dotación en el conjunto del presupuesto del año en curso son, al igual que en años precedentes, las

relativas a las Cortes de Aragón (27.014 miles), Vicepresidencia del Gobierno (556 miles), Presidencia del Gobierno (2.521 miles), Consejo Económico y Social de Aragón (509 miles), Consejo Consultivo de Aragón (385 miles), así como al Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (234 miles).

De la manera que ha quedado expuesta se desglosan, desde la perspectiva de la clasificación orgánica, los 7.454.031 miles de euros previstos en el estado de gastos de la Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el año 2022, destinándose dicha cantidad al cumplimiento de las distintas obligaciones económicas de los Departamentos y órganos de nuestra Comunidad.

Continuando con la exposición del estado de gastos de los presupuestos objeto de análisis, pero ya en lo que concierne a la *clasificación económica*, los créditos para gastos vienen agrupándose, de conformidad con su clasificación tradicional, en los dos apartados siguientes: operaciones corrientes (capítulos I a IV) y operaciones de capital y financieras (capítulos V a IX). A estos efectos, cabe destacar que en el ejercicio 2022 los créditos atribuidos para las primeras operaciones citadas (5.219.332 miles) superan ampliamente el importe total de los destinados a las segundas (2.224.512 miles) (6).

Más en concreto, y en lo relativo a los diferentes capítulos que integran esta clasificación, resulta destacable la circunstancia de que, si bien la mayoría de los ellos aumentan su importe en relación con lo previsto en el presupuesto del ejercicio 2021, en otros casos se produce una minoración de los créditos correspondientes.

En este sentido, el capítulo que de forma más importante ve aumentado sus créditos, desde un punto de vista cuantitativo, es el relativo a transferencias de capital (334.248 miles más), comportando dicha cantidad un elevado incremento porcentual (32%). Junto a ello, también experimentan un ascenso notable los capítulos referentes pasivos financieros (87.383 miles más), inversiones reales (63.919 miles más), gastos de personal (44.701 miles más) y transferencias corrientes (13.522 miles más), lo que, respectivamente, determinan, respectivamente, sendos incrementos relativos del 6,8%, 14,6%, 1,8% y 0,8%.

En sentido inverso al anterior, se produce una disminución de los importes en los capítulos referentes a bienes corrientes y servicios (152.391 miles menos) y gastos financieros (15.229 miles menos), así como el dedicado al Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria (30.398 miles menos) (7), cifras

(6) En esta línea, cabe advertir que los presupuestos para el ejercicio 2021 destinaban a las operaciones corrientes unos créditos totales de 5.404.201 miles, elevándose los créditos relativos a las operaciones de capital y financieras a 2.018.940 miles.

(7) 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

que conllevan un descenso relativo del 14%, 8,8% y 1,6%, respectivamente, respecto del ejercicio presupuestario 2021.

Por último, debe señalarse que el capítulo destinado a los activos financieros viene a mantener una dotación idéntica a la ya prevista en el presupuesto del ejercicio precedente (2.250 miles), no experimentando, en consecuencia, modificación alguna.

Por su parte, y ya desde otra perspectiva, cabe indicar que los capítulos que ostentan un mayor importe en sus dotaciones desde el punto de vista de la clasificación económica de gastos —representando, en su conjunto, el 87% de estos últimos— son los referidos a gastos de personal (2.505.419 miles), transferencias corrientes (1.693.183 miles), pasivos financieros (1.361.801 miles) y bienes corrientes y servicios (911.558 miles).

Junto a los anteriores, y ya con una importancia cuantitativa netamente inferior a los recogidos en el párrafo precedente, se encuentran los capítulos concernientes a transferencias de capital (404.674 miles), inversiones reales (371.958 miles), gastos financieros (157.600 miles), Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria (30.398 miles) y activos financieros (2.250 miles).

B) El estado de ingresos

Una vez llevado a término el examen de los créditos recogidos en el estado de gastos del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2022, debemos proceder a especificar, a continuación, las diversas fuentes de financiación de aquellos, lo cual exige analizar, de modo detallado, el estado de ingresos.

En este sentido, el estado de ingresos para el citado ejercicio asciende a la cantidad de 7.454.031 miles de euros, cifra que coincide con la incluida en el estado de gastos, cumpliéndose así la exigencia de presentar unos presupuestos formalmente equilibrados (8).

Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, precepto éste 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».

(8) A este respecto, la exigencia de que el presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón aparezca equilibrado se encuentra recogida de forma expresa en el artículo 34 del texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Aragón.

A estos efectos, el estado de ingresos aparece estructurado atendiendo a una *clasificación económica*, pudiendo distinguirse entre los ingresos corrientes (capítulos I a V) y los ingresos de capital y financieros (capítulos VI a IX). En concreto, en los presupuestos para 2022 los ingresos indicados en primer lugar se elevan a 5.276.592 miles de euros, cantidad que casi viene a duplicar ampliamente el importe de los segundos, los cuales ascienden a 2.224.512 miles.

Iniciando nuestro análisis por los *ingresos corrientes*, cabe señalar que los mismos han experimentado un aumento global en todos sus capítulos en relación con el presupuesto de 2021, si bien con las excepciones de los capítulos dedicados a los impuestos indirectos, el cual ve reducido su volumen en 135.932 euros y el relativo a los ingresos patrimoniales (352 miles menos), cifras que suponen sendos decrementos del 7% y del 3%, respectivamente, en relación respecto al ejercicio precedente.

Por su parte, y en relación a los referidos incrementos, resulta destacable el experimentado en el capítulos de impuestos directos (56.554 miles de euros más —3,4%, en términos porcentuales—), al cual siguen, atendiendo al monto global de los ingresos, los capítulos de transferencias corrientes (47.271 miles de euros más —0,80%—) y tasas y otros ingresos (10.055 miles más —11,3%—).

Por otro lado, y en lo relativo a los *ingresos de capital y financieros*, se aprecia asimismo un incremento en los capítulos referentes a los pasivos financieros —el cual experimenta un ascenso de 28.432 miles de euros, lo que representa un 1,5% más respecto de lo previsto en el presupuesto del ejercicio 2021— y transferencias de capital (19.037 miles de euros —un 5% más—). Frente a ello, el capítulo destinado a los activos financieros ve disminuido su importe en 395 miles de euros, lo que supone un decremento, en términos porcentuales, del 2,8% respecto del ejercicio precedente.

Junto a lo anterior, el único capítulo que no experimenta ninguna modificación en lo relativo a la cuantía de sus créditos es el correspondiente a enajenación de inversiones reales, respecto del cual, y al igual que sucedía en el ejercicio 2021, la Ley de presupuestos objeto de comentario no recoge previsión ni cantidad algunas.

Por lo demás, debe señalarse que, como viene sucediendo en años precedentes, el conjunto de los gastos a que ha de hacer frente la Comunidad Autónoma de Aragón son financiados, en lo fundamental, a través de las siguientes *fuentes*: impuestos indirectos (1.810.086 miles de euros), pasivos financieros (1.806.298 miles), impuestos directos (1.706.362 miles) y transferencias corrientes (1.592.579 miles).

A su vez, y ya con una importancia media desde la perspectiva de su cuantía, se encuentran los capítulos relativos a las transferencias de capital

(con un importe de 404.375 miles de euros) y a las tasas y otros ingresos (98.629 miles).

Por último, los capítulos que presentan un menor importe, desde la perspectiva estrictamente cuantitativa, son los referentes a activos financieros (13.838 miles), ingresos patrimoniales (11.675 miles de euros) y enajenación de inversiones reales (0), los cuales apenas representan el 0,35% de los ingresos inicialmente previstos en el presente ejercicio.

Una vez concluido el examen de los estados financieros recogidos en la Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el año 2022, y desglosados los mismos en la forma en que ha quedado expuesta en las páginas precedentes, resulta preciso abordar el análisis de las previsiones recogidas en su articulado, y ello al objeto de comprender el contenido, significado y efectos de los referidos presupuestos, pues no en vano hablamos de una ley, de una auténtica —y esencial— norma jurídica, cuyos preceptos determinan el destino y límites de los créditos incluidos en el estado de gastos, legitiman la obtención de determinados ingresos (operaciones de crédito y endeudamiento) y regulan, asimismo, diversos aspectos de los mismos.

2. La parte dispositiva o articulado

La parte dispositiva de la Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el año 2022 se encuentra integrada por 63 artículos —distribuidos en 8 títulos—, 40 disposiciones adicionales, 4 disposiciones transitorias y 3 disposiciones finales, siendo el contenido de dichas disposiciones, en lo que al presente comentario respecta, muy similar al de ejercicios precedentes.

A este respecto, el *título primero* de la Ley de presupuestos —que lleva por rúbrica «De la aprobación y contenido de los presupuestos» (artículos 1 y 2)— procede a dar cabida al contenido global de dicha norma, al recoger el conjunto de los ingresos y gastos del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón para el año 2022, así como otros aspectos relativos a su cuantificación.

En este sentido, y tras hacer mención el artículo 1 de dicha ley al importe al que asciende el presupuesto consolidado de la referida Comunidad Autónoma, el artículo 2 de la misma recoge, a modo informativo, el importe estimativo de los beneficios fiscales correspondientes a los impuestos cedidos, regulados y gestionados por la Comunidad Autónoma —que se eleva a 242.137 miles de euros— y los beneficios fiscales derivados de las medidas normativas de competencia del Estado —que ascienden a 1.063.000 miles de euros—, dando cumplimiento así en los artículos 21.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante,

L.O.F.C.A.) (9) y 111.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón (10). Por su parte, el apartado tercero del último precepto citado se ocupa de la actualización del importe de las tasas exigidas en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma (11), las cuales no experimentan incremento alguno en el presente ejercicio presupuestario.

En lo relativo al *título segundo* de la ley objeto de examen, «De los créditos y sus modificaciones» (artículos 3 a 11)—, el mismo procede a concretar tanto el régimen aplicable a los créditos contenidos en los estados financieros de gastos como las posibles modificaciones que pueden llegar a producirse en su seno durante el ejercicio.

Así, el artículo 3 del citado texto legal viene a disponer el carácter *limitativo y vinculante* de los créditos autorizados en las clasificaciones orgánica y funcional por programas. Junto a ello, el apartado segundo del citado precepto complementa dicha previsión en lo atinente a la clasificación económica, haciendo alusión a la vinculación que, a nivel de artículo, capítulo o, en su caso, concepto, resulta aplicable a cada uno de los capítulos que conforman dicha clasificación.

Junto a lo anterior, el artículo 4 de la Ley de presupuestos para 2022 se ocupa de establecer los criterios de imputación temporal de los gastos, indicando en un primer instante, como viene siendo habitual, que con cargo a los créditos correspondientes solo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el año natural correspondiente al ejercicio presupuestario, si bien se admite la imputación de los créditos del presupuesto vigente a las órdenes de pago derivadas de compromisos de gastos debidamente adquiridos en ejercicios precedentes.

Por su parte, el artículo 5 de la referida ley hace mención, de conformidad con la autorización recogida en el artículo 40 del texto refundido de la

(9) En cuya virtud: «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».

(10) De conformidad con el cual: «El presupuesto de la Comunidad Autónoma será único e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos del sector público autonómico, así como el importe de los beneficios fiscales correspondientes a los tributos que generen rendimientos a la Hacienda aragonesa».

(11) A estos efectos, cabe recordar que el artículo 8.2 de la Ley 5/2006, de 22 de junio, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón, dispone que «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».

Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, a aquellos créditos que tienen la condición de ampliables (12). En relación a este punto, y dada la posibilidad de que dicha ampliación pueda llegar a producirse, se prevé que la financiación de los citados créditos deberá realizarse mediante la baja en otros créditos para gastos y, de forma excepcional, a través de mayores ingresos o con remanentes de tesorería siempre que sea posible en función del grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Por otro lado, y en lo concerniente a las denominadas transferencias de crédito, el artículo 6 de la Ley de presupuestos supeditada la autorización de las mismas a la evolución de los recursos y al adecuado cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria (13), otorgándose al Consejero de Hacienda y Administración Pública la facultad de acordar la realización de las retenciones y transferencias de crédito recogidas en dicho precepto.

Asimismo, y junto a las disposiciones precedentes, el artículo 8 del texto legal analizado prevé que la autorización contenida en el artículo 44.2 del texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón —en cuya virtud se permite la posibilidad de que se incorporen a los presupuestos del año 2022 los remanentes de créditos procedentes del ejercicio 2021— se aplicará de forma excepcional y de manera condicionada a la existencia de cobertura financiera acreditada a través de remanentes de tesorería o baja en otros créditos.

Las previsiones precedentes se completan, por lo demás, con lo dispuesto en el artículo 8 de la ley comentada en el presente estudio, de conformidad con el cual las transferencias, generaciones, ampliaciones de crédito e incorporaciones de remanentes, realizadas de acuerdo con la normativa vigente, habilitarán la apertura de las aplicaciones precisas en la estructura presu-

(12) Así ocurre, a título de ejemplo, con los créditos derivados de transferencias de competencias de la Administración General del Estado o de otras Administraciones Públicas que se efectúen este ejercicio, con los dirigidos al pago de intereses y demás gastos derivados de operaciones de endeudamiento o con los destinados al pago de las obligaciones derivadas de insolvencias por operaciones avaladas por el Gobierno de Aragón.

(13) Como es sabido, el principio de estabilidad presupuestaria aparece recogido en el artículo 135.1 del Texto Constitucional. Junto a ello, dicho principio aparece contemplado en el artículo 21.1 de la L.O.F.C.A. y en el artículo 3.2 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, precepto este de acuerdo con el cual: «Se entenderá por estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas 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».

puentaria, atendiendo, a tales efectos, a la naturaleza del concreto gasto que haya de realizarse.

Por su parte, el artículo 10 de la Ley de presupuestos contempla la posibilidad de que, a través de un acuerdo del Gobierno de Aragón y a propuesta del Consejero de Hacienda y Administración pública, pueda procederse a llevar a cabo retenciones de crédito y ajustes en los estados de gastos e ingresos. A ello se une la posibilidad de que el referido Consejero realice los ajustes necesarios en el presupuesto de ingresos con el fin de mantener el equilibrio presupuestario de las fuentes de financiación (14), así como para disponer la no liquidación o, en su caso, la anulación y baja en contabilidad de 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.

Como puede observarse de lo señalado en los párrafos precedentes, las posibles modificaciones que pueden llevarse a cabo en el ámbito de los créditos presupuestarios confieren tanto al Gobierno autonómico, como al Consejero competente en materia de Hacienda, importantes facultades en lo que atañe a la gestión de aquellos, y ello hasta el punto de que son dichos órganos quienes determinarán, en numerosas situaciones, la cuantía y el destino definitivos de los gastos públicos.

Atendiendo a lo anterior, no es extraño que el título arriba mencionado se cierre estableciendo diversas cautelas en lo relativo a la modificación de créditos, al exigir, tanto que la autorización de las modificaciones presupuestarias estará sujeta a la evolución de los recursos que financian el presupuesto, como que aquella deberá recogerse en un expediente que exprese 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 (art. 11 Ley de presupuestos).

Continuando con el análisis de la ley objeto de examen, el *título tercero* de la misma, bajo la rúbrica «De la Gestión del Presupuesto» (artículos 12 a 17), recoge un conjunto de disposiciones cuya finalidad no es otra que el de evitar la aparición de desfases presupuestarios derivados de la adopción de ciertas decisiones, incluidas las que conllevan repercusiones en el gasto de ejercicios futuros.

En este sentido, el artículo 13 de la referida ley exige que cualquier proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento del gasto en

(14) Véase la nota precedente.

el ejercicio 2022, o en cualquier otro posterior, habrá de incluir una memoria económica que ponga de relieve las eventuales repercusiones presupuestarias de su ejecución, la forma en que serán financiados los gastos ocasionados por la nueva normativa y el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos Financiación y Tesorería (15). Es más, la citada obligación afecta a toda propuesta de acuerdo, resolución o pacto, resultando condicionada la efectividad de los mismos a que el órgano proponente de aquellos disponga de financiación adecuada en los programas de gasto cuya gestión tenga atribuida.

Junto a lo anterior, el artículo 14 de la Ley de presupuestos para 2022 prevé la imposibilidad de disponer de los créditos para gastos que estén total o parcialmente financiados con recursos afectados hasta que exista constancia del ingreso o de la asignación de los mismos a la Comunidad Autónoma de Aragón.

Por su parte, el artículo 15 de la citada ley procede a regular la autorización para adquirir compromisos de gasto en ejercicios futuros. A estos efectos, corresponderá al Gobierno de Aragón autorizar los gastos de carácter plurianual en los casos de expedientes de contratación, encargos de ejecución y conciertos de valor estimado superior a 3 millones de euros, acuerdos y convenios de colaboración de concesión de subvenciones de concesión directa por importe superior a 900.000 euros y convocatorias de subvenciones cuyo importe supere los 5 millones de euros, otorgándose la competencia en los restantes supuestos al Consejero del Departamento competente en materia de hacienda.

Por último, el artículo 16 de la Ley de presupuestos para el presente año prevé que las transferencias a organismos públicos o a la Universidad de Zaragoza se llevarán a cabo, con carácter general, con periodicidad mensual y por doceavas partes.

Por lo que respecta al *título cuarto* de la Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón —relativo a «De los créditos de personal» (artículos 18 a 42)—, el mismo procede a regular el régimen retributivo aplicable, por una parte, a los miembros del Gobierno regional, así como a otros cargos públicos de similar naturaleza y, por otra, al personal —funcionario, laboral o interino— del sector público adscrito al servicio la referida Comunidad, así como a establecer otras previsiones en materia de personal activo, disposiciones

(15) A estos efectos, el artículo 7.3 de la ya citada Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera precisa 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».

todas ellas que no serán objeto de análisis en el presente trabajo al exceder de los límites del mismo.

Pasando ya al análisis del *título quinto* de la Ley de presupuestos para el presente ejercicio, el mismo aborda la regulación «De las trasferencias a las entidades locales y de las actuaciones de política territorial (artículos 43 a 49), haciéndose eco con ello de la exigible coordinación financiera entre la Administración de la Comunidad Autónoma y las Administraciones de otras entidades territoriales de Aragón».

En esta línea, el artículo 43 de dicha ley se ocupa de las normas de gestión del Fondo local de Aragón, el cual aparece integrado por el conjunto de transferencias destinadas a las entidades locales incluidas en los presupuestos de esta Comunidad como apoyo al desarrollo y gestión de las diversas actividades competencia de aquellas. Más en concreto, este fondo —cuyo adecuado desglose aparece recogido en el Anexo VI del referido texto legal— aparece compuesto por diferentes programas específicos relativos a tales entidades y por determinados programas sectoriales (en la parte a ellas referidas), incorporándose todas aquellas partidas presupuestarias que se habiliten durante el ejercicio para realizar transferencias a entes con idéntica finalidad.

Junto a ello, y en el marco de la política demográfica y contra la despoblación, los artículos 44 y 45 hacen referencia a diversos programas de financiación (en especial, el Fondo de cohesión territorial) destinados a los diversos agentes sociales y territoriales y orientados, en esencia, al fomento de la realización de actuaciones encaminadas a combatir el fenómeno de la despoblación.

Por su parte, el artículo 46 de la Ley de presupuestos se ocupa de la regulación de las trasferencias a las Administraciones comarcales, encomendándose la gestión de las mismas —que tendrán carácter incondicionado— al Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales. A este respecto, y con el objeto de conseguir la mayor eficacia en la gestión de estos fondos, se prevé que con cargo a los respectivos créditos podrá imputarse la financiación de proyectos y actuaciones sin atender a la naturaleza económica de los gastos atendiendo a las funciones y competencias que tienen atribuidas las comarcas, recogiendo asimismo, en el artículo 47 de dicha ley, determinados programas finalistas de los que las comarcas son destinatarias.

Por último, el artículo 48 de la Ley de presupuestos procede a regular el Fondo de compensación a ayuntamientos incluidos en áreas calificadas como espacios naturales protegidos de Aragón. A este respecto, y además de establecer los módulos de reparto del mismo, se prevé que el importe máximo a percibir por este concepto sea de 150.000 euros y el mínimo de 5.000 euros.

Prosiguiendo con nuestro análisis del articulado de la Ley de presupuestos para el presente ejercicio, el *título sexto* de la misma procede a regular el régimen «de las operaciones financieras» (artículos 50 a 54), estableciendo

diversas previsiones acerca de las operaciones de crédito o endeudamiento que contraiga la Comunidad Autónoma de Aragón (incluidas las de sus organismos autónomos y empresas), así como a los avales que aquella conceda a lo largo del año 2022.

A este respecto, durante el presente ejercicio presupuestario el importe máximo al que pueden ascender las operaciones de endeudamiento o crediticias que efectúe el Gobierno de Aragón es de 1.806.298 miles de euros (art. 50 Ley de presupuestos), cuantía que supera, una vez más, a la prevista, en relación a este concreto concepto, en el ejercicio precedente y que podrá verse ampliada como consecuencia de medidas extraordinarias de liquidez que la Administración General del Estado ponga a disposición de las Comunidades Autónomas a las cuales se adhiera la Comunidad Aragonesa.

A estos efectos, se prevé la contracción de tal 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 (art. 50.2 Ley de presupuestos), pero siempre en el marco de los límites generales establecidos en la normativa vigente en la materia (16), pudiendo formalizar la referida Comunidad operaciones de financiación por plazo inferior a un año con el límite máximo del 30% de los créditos iniciales de gasto no financiero del ejercicio presupuestario (art. 51 de la mencionada Ley).

Por su parte, se reconoce al Consejero de Hacienda y Administración pública la competencia para acordar la refinanciación o sustitución del endeudamiento vivo con el fin de conseguir una disminución en el importe de los costes financieros actuales o futuros, permitiéndose, asimismo, la utilización de los instrumentos de control de riesgo de intereses y de cambios que el mercado financiero ofrezca cuando se obtengan unas condiciones más ventajosas para el endeudamiento de la Comunidad Autónoma.

Por su parte, el artículo 52 de la Ley de presupuestos para 2022 contempla la posibilidad de que los organismos públicos, empresas y demás entes del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón puedan concertar,

(16) A estos efectos, 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 L.O.F.C.A. Así, una de dichas limitaciones —prevista en el apartado tercero de este 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 citado precepto, deberá tener presente el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. La susodicha autorización es necesaria, a su vez, en cualquier otra operación de crédito concertada por una comunidad autónoma cuando se constate que esta última ha incumplido el mencionado principio de estabilidad presupuestaria.

en determinadas condiciones, operaciones de endeudamiento. Así, y para los supuestos en que estas últimas sean a largo plazo (más de un año), dichos organismos deberán contar con la autorización previa del Departamento de hacienda y administración pública, requisito este que también se exige respecto de aquellas operaciones crediticias por plazo inferior a un año que se contraigan con el fin de cubrir necesidades transitorias de tesorería.

Asimismo, y en lo relativo al otorgamiento de avales y garantías —art. 53 de la Ley de presupuestos—, es el Gobierno de Aragón quien, a propuesta conjunta de los Consejero de Hacienda y Administración pública y del Consejero competente por razón de la actividad económica desarrollada, podrá otorgar aquellos a empresas radicadas en Aragón en relación con las operaciones que tengan por finalidad garantizar la creación o permanencia de puestos de trabajo. No obstante, el importe total de los citados avales no podrá rebasar, en principio, la cantidad de 100 millones de euros y su otorgamiento exigirá la previa autorización de la Comisión de economía y presupuestos de las Cortes de Aragón en los casos en que los avales propuestos superen la cantidad de un millón de euros —de modo individual o acumulando todos los recibidos—.

En todo caso, debe recordarse que la concesión del aval exige, como viene siendo habitual, el cumplimiento de diferentes requisitos de diversa índole. En concreto, debe acreditarse que no existen deudas pendientes de pago con la Administración General del Estado, la Comunidad Autónoma o con la Seguridad Social, junto a lo cual los sujetos beneficiarios han de demostrar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de residuos, no pudiendo ser beneficiarias las empresas que hubieran sido sancionadas por la autoridad laboral durante el tiempo que determine la sanción.

El análisis del articulado de la Ley de presupuestos de nuestra Comunidad Autónoma para el presente ejercicio concluye con el examen del título *séptimo* de la misma, el cual se ocupa de establecer las normas relativas a «La información a las Cortes de Aragón».

En este sentido, el artículo 55 de la mencionada ley da cabida a un conjunto de obligaciones de información presupuestarias que deben efectuarse a la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes de Aragón, entre las que destaca la relativa a informar, con periodicidad mensual, de todos los expedientes de modificación presupuestaria, cualquiera que sea su tipo. A ello se unen, ya con periodicidad trimestral, las obligaciones de informar sobre la situación de tesorería del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón y sobre la aplicación del Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria.

Junto a lo anterior, los artículos 56 y 57 establecen diferentes obligaciones de información en lo concerniente, respectivamente, a las operaciones de crédito, de refinanciación y de otorgamiento de avales, así como de las

subvenciones y ayudas que se concedan a las entidades pertenecientes al sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón. A ello se une — artículo 58— las obligaciones informativas referentes a fondos o planes específicos como, por ejemplo, el Fondo Local de Aragón o los correspondientes a partidas cofinanciadas por fondos europeos.

Una vez concluido el análisis de los diferentes títulos integrantes de la Ley de presupuestos de Aragón para el ejercicio 2022, y ya para finalizar el comentario de la misma que venimos realizando a lo largo de las páginas precedentes, es preciso efectuar una sucinta alusión a distintas cuestiones relevantes que aparecen reflejadas en diferentes *disposiciones adicionales* y *transitorias* de la referida ley: 1) la determinación del régimen al que se encuentra sujeta la concesión de subvenciones y ayudas con cargo al presupuesto de la Comunidad; 2) el establecimiento de diversos criterios de gestión de algunos créditos presupuestarios y, por último, 3) la dotación del Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria.

Comenzando por la primera de las cuestiones ahora mencionadas (disp. adicionales segunda y tercera), la Ley de presupuestos recoge la exigencia de que el beneficiario de cualquier subvención acredite la circunstancia de encontrarse al corriente de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, así como el hecho de no tener deudas pendientes de pago con la Comunidad Autónoma. Empero, dichas exigencias se ven excepcionadas cuando el importe de la subvención no exceda de 1.000 euros por beneficiario y año o se destine a finalidades específicas (17).

Por lo que respecta a la concesión de una subvención a un beneficiario de un aval (aunque sea para una operación distinta), se establece la exigencia de autorización previa del Gobierno de Aragón, régimen que resulta también de aplicación en aquellos casos en que, tras haber obtenido una subvención, se solicite un aval con posterioridad. Sea como fuere, y salvo en los casos excepcionales autorizados por dicho Gobierno, se establece la prohibición de concurrencia de aval y subvención respecto de un mismo proyecto.

Por su parte, las especialidades en la gestión de ciertos créditos presupuestarios aparecen recogidas, en lo que atañe al presupuesto de las Cortes de Aragón y como viene siendo habitual, en la disposición adicional primera de la Ley de Presupuestos para el año 2022, ocupándose a su vez, la disposición adicional octava de la misma, del establecimiento de ciertas previsiones específicas en torno a la gestión de los créditos concernientes al capítulo relativo a diversos Departamentos.

(17) 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.

Por lo demás, y en relación con el último de los aspectos señalados, el Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria (disp. adicional octava) aparece dotado, para el ejercicio 2022, con un importe de 30.398 miles de euros, previéndose, asimismo, que dicho importe puede verse incrementado a lo largo del referido año mediante las modificaciones presupuestarias pertinentes.