

LEY DE PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN PARA 1998

JOAQUÍN ALVAREZ MARTÍNEZ

SUMARIO:— I. INTRODUCCIÓN. — II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA LEY DE PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN PARA 1998. 1. Los estados financieros. A) El estado de gastos. B) El estado de ingresos. 2. La parte dispositiva o articulado

I.— INTRODUCCIÓN

En anteriores estudios sobre el tema hemos tenido oportunidad de resaltar la singular trascendencia que tiene, en su calidad de acto legislativo, la aprobación anual de la Ley de Presupuestos. Basta para corroborar tal afirmación con recordar su caracterización como instrumento básico de ordenación económica y norma esencial a través de la cual se ordena y regula la actividad financiera de nuestra Comunidad¹.

Este comentario tiene como objeto fundamental dar puntual conocimiento de los contenidos más relevantes plasmados en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1998, los cuales han sido aprobados por la Ley 3/1998, de 8 de abril². A estos efectos, prestaremos especial atención a las modificaciones o alteraciones observadas en relación a los Presupuestos del ejercicio precedente.

No obstante, antes de proceder a realizar el examen pormenorizado de los citados contenidos es preciso efectuar una breve mención a una cuestión relacionada con el objeto de nuestro análisis y que no nos es en absoluto desconocida: la relativa a la prórroga para el ejercicio de 1998 de los presupuestos

1. A lo cual debe añadirse el hecho de que el propio Tribunal Constitucional haya indicado en diversas ocasiones (Sentencias de 31 de enero de 1986 y 20 de diciembre de 1988) que la postestad de aprobación de la citada Ley representa una de las principales manifestaciones del contenido mínimo, esencial e inderogable de la autonomía financiera de cualquier Comunidad Autónoma.

2. Publicados en el B.O.A. nº 43, de 13 de abril.

vigentes en 1997. A este respecto simplemente señalaremos que este mecanismo —previsto en las consabidas disposiciones normativas— ha vuelto a mostrar nuevamente su eficacia en el periodo presupuestario ahora comentado, siendo su duración mucho mayor a la del ejercicio anterior lo cual no resulta, en modo alguno, recomendable, debiendo recordar una vez más desde estas líneas la importancia y conveniencia de tener aprobados los Presupuestos con anterioridad al día 31 de diciembre de cada año, dando así puntual cumplimiento al mandato contenido en el artículo 36 de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En todo caso, y sin perjuicio de la consideración anterior, debe advertirse que la prórroga en cuestión —la cual, como es sabido, opera de manera automática—, así como las condiciones generales de la misma fueron aprobadas, como es habitual, por medio de la correspondiente Orden del Departamento de Economía, Hacienda y Fomento de fecha 30 de diciembre de 1997³.

II.— ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA LEY DE PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN PARA 1998

Al igual que viene sucediendo desde 1983, los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1998 presentan una estructura muy similar a la de los Presupuestos propios de otros Entes territoriales como las Corporaciones Locales o el Estado, pudiendo distinguirse dentro de los mismos un doble contenido: de una parte, el dedicado a los *estados financieros* y, de otro, el concerniente a la *parte dispositiva o articulado*⁴.

Como viene siendo habitual, en nuestro análisis de la Ley de Presupuestos de Aragón vigente para 1998 comenzaremos por efectuar un examen detallado de los estados financieros de gastos e ingresos para, una vez cumplido dicho objetivo, introducirnos en el estudio de las previsiones normativas contenidas en el articulado de la mencionada Ley.

1.— Los estados financieros

A) El estado de gastos

El Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón aprobado para el ejercicio de 1998 recoge unos créditos iniciales de 237.233 millones de pesetas.

3. B.O.A. n.º 151, de esa misma fecha.

4. Las normas relativas a la elaboración de los Presupuestos para 1998 aparecen recogidas en la Orden del Departamento de Economía, Hacienda y Fomento de 5 de junio de 1997.

tas, lo que supone un incremento porcentual de aproximadamente el 6% en relación con los Presupuestos para 1997 (224.211 millones). Dicha cuantía es nuevamente la más alta de todas las presupuestadas en la historia de la Comunidad, lo cual vuelve a confirmar una vez más la continua e imparable línea expansiva en esta materia a la que ya nos hemos referido en comentarios anteriores⁵.

Los referidos créditos aparecen agrupados en función de las ya tradicionales clasificaciones a las que alude el artículo 34 de la Ley de Hacienda de la Comunidad Aragonesa, lo cual, como ya sabemos, permite conocer de forma detallada a nivel presupuestario 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 concierne limitaremos nuestro comentario al examen de la estructura del estado de gastos del Presupuesto desde la perspectiva de las ya consabidas clasificaciones orgánica y económica⁶.

Comenzando por la *clasificación orgánica*, es preciso resaltar ante todo cómo la práctica totalidad de los Departamentos y Organos Superiores de la Comunidad experimentan un aumento en sus créditos para gastos, constituyendo una excepción a esta genérico incremento los créditos destinados al Departamento de Presidencia de la D.G.A., al Consejo Económico y Social y a la Comisión Jurídica Asesora. En concreto, el primero de ellos ve mermado el importe de los referidos créditos en 456 millones de pesetas, lo que supone una importantísima reducción porcentual del 55% en relación al ejercicio anterior, mientras que la merma de créditos en el segundo caso es sólo de 5 millones de pesetas, lo que porcentualmente supone una reducción del 7% respecto del mismo ejercicio. Por su parte, la dotación destinada a la Comisión Jurídica Asesora no experimenta alteración respecto de la prevista en los Presupuestos de 1997.

En lo que se refiere a las secciones y Departamentos que incrementan sus dotaciones destacan las relativas a "Gastos de los diversos Departamentos"⁷ y

5. En esta línea recordaremos como de los 2.931 millones presupuestados para el ejercicio de 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 cuádruple.

6. Ambas aparecen recogidas en el anexo correspondiente de la Ley de Presupuestos.

7. 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.

al Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes. En el primer supuesto el aumento en cuestión se cifra en la cantidad de 4899 millones de pesetas, lo que supone un incremento porcentual del 4'5% respecto de la cantidad presupuestada en el ejercicio precedente (109.753 millones), mientras que en el segundo caso el incremento porcentual de los créditos asciende al 29%, alcanzado el incremento absoluto la cifra de 3.975 millones.

Junto a los a dos que acaban de ser mencionados también sufren una notable ampliación los créditos que se atribuyen a los Departamentos de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo (2.251 millones más), Agricultura y Medio Ambiente (1.699 millones más), Economía, Hacienda y Fomento (1.177 millones más) y Educación y Cultura (1.038 millones más), lo que viene a suponer un aumento porcentual del 9%, 7'5%, 7% y 5%, respectivamente, en comparación con los Presupuesto aprobados para el ejercicio de 1997.

Asimismo, y para finalizar el examen comparativo que venimos realizando, también experimentan un crecimiento, aunque de menor entidad en términos absolutos, los créditos asignados en el Presupuesto al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales (243 millones más) y a las Cortes de Aragón (424 millones más), lo que implica, respectivamente, un aumento porcentual del 3% y del 28%.

Dentro de la clasificación a la que venimos haciendo alusión son las secciones referentes a los "Gastos de diversos Departamentos" (114.652 millones), el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo (27.720 millones), el de Agricultura y Medio Ambiente (24.524 millones) y el de Educación y Cultura (21.222 millones), las que, al igual que ya sucediera en el ejercicio precedente, presentan, desde una perspectiva estrictamente cuantitativa, el mayor peso específico en el conjunto del Presupuesto de Gastos.

Por su parte, y siguiendo asimismo las pautas marcadas en los Presupuestos de 1997, en un término medio de importancia atendiendo a la cuantía de los créditos que a ellos se destinan se sitúan los Departamentos de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transporte (17.661 millones), el de Economía, Hacienda y Fomento (15.695 millones) y el de Presidencia y Relaciones Institucionales (8.606 millones).

En última instancia, entre las secciones de menor importancia presupuestaria en términos cuantitativos se sitúan, como viene siendo habitual, las relativas a las Cortes de Aragón (1.932 millones), Departamento de Presidencia de la D.G.A. (378 millones) y Consejo Económico y Social de Aragón (65 millones), así como la relativa a la Comisión Jurídica Asesora (39 millones).

De este modo se desglosan, en su faceta orgánica, los aproximadamente 237.233 millones de pesetas de créditos totales previstos en la Ley de Presupuestos para 1998, los cuales, como es sabido, se destinan al adecuado cum-

plimiento de las obligaciones contraídas por cada uno de los Departamentos u Organos a los que se acaba de hacer mención en las líneas precedentes.

Por lo que concierne a la *clasificación económica*, los créditos contenidos en el Estado de gastos de los Presupuestos para 1999 son agrupados, como viene siendo habitual, en dos grandes secciones o bloques bien diferenciados: de una parte, el de las Operaciones Corrientes (Capítulos I a IV) y, de otra, el de las Operaciones de Capital y Financieras (Capítulos VI a IX).

En dichos Presupuestos los créditos destinados a las llamadas Operaciones Corrientes superan ampliamente —siguiendo la estela ya trazada en ejercicios precedentes— a los referentes a las Operaciones de Capital y Financieras⁸, pues no en vano mientras que los primeros suponen un monto total de 156.079, los segundos únicamente ascienden a la cantidad de 81.154 millones.

Por lo demás, y al igual que sucedía en sede de la clasificación orgánica, también en la económica se aprecia un crecimiento —diverso según los supuestos— en los créditos destinados a los Capítulos que la integran respecto de los recogidos en los Presupuestos para 1998, si bien, y como excepción, existen determinados Capítulos que sufren una cierta minoración en su importe global.

A este respecto, la hipótesis más destacable de incremento, tanto en términos relativos como absolutos, tiene lugar, en el presente ejercicio, en el ámbito de las Operaciones de Capital, siendo el Capítulo destinado a las Transferencias del mismo nombre el que experimenta un aumento en relación a los anteriores Presupuestos de 13.294 millones, lo que supone un crecimiento porcentual del 44%.

Por lo que concierne a las restantes Operaciones de Capital, resulta destacable el hecho de que se produce un aumento generalizado en todos los Capítulos, siendo el de mayor trascendencia en términos porcentuales el que se tiene lugar en el Capítulo de Activos Financieros, el cual crece en un 47%. De igual modo se produce un incremento en las cuantías previstas en relación a los Capítulos de Pasivos Financieros (6%) e Inversiones Reales (3%).

En cuanto a las operaciones corrientes, las cuantías destinadas a los Capítulos de Gastos de Bienes Corrientes y Servicios y de Transferencias Co-

8. En este sentido, en los Presupuestos para 1996 los créditos destinados al conjunto de las Operaciones Corrientes ascendían a 120.190 millones, mientras que los que tenían por objeto las Operaciones de Capital se elevaban a 59.209 millones. Y lo mismo puede decirse en relación a los Presupuestos para el ejercicio de 1997, en el cual los créditos citados en primer lugar ascendían a 156.940 millones, elevándose los créditos mencionados en segundo término a 67.271 millones.

rrientes son prácticamente idénticas a las del ejercicio presupuestario de 1997, experimentando ambas un leve aumento porcentual del 1,5% y del 2%, respectivamente. Algo superior es el incremento relativo que se observa en relación al Capítulo de Gastos de Personal, el cual se cifra en un 7%, mientras que el Capítulo concerniente a los Gastos Financieros es el único que, incluido en este tipo de operaciones, sufre un descenso en el monto de sus créditos que se sitúa en el 35%.

Un examen puntual del estado de gastos del Presupuesto para 1998 desde la perspectiva de la clasificación a la que nos venimos refiriendo pone de manifiesto claramente cómo es el Capítulo dedicado a las Transferencias Corrientes el que, al igual que en otros ejercicios anteriores, presenta un mayor peso específico en términos absolutos, alcanzado en esta ocasión un importe de 106.662 millones.

Junto a dicho Capítulo, son los Capítulos dedicados a Transferencias de Capital (43.738 millones), Gastos de Personal (32.964 millones), Inversiones Reales (21.565 millones) los que, como viene común en esta materia, configuran el núcleo central del Presupuesto de Gastos.

Por lo demás, y ya con una dotación sensiblemente inferior a los Capítulos a los que acaba de hacerse alusión, se encuentran los relativos a los Pasivos Financieros (14.925 millones), Gastos Financieros (9.200 millones), Bienes Corrientes y Servicios (7.257 millones) y, por último, el de Activos Financieros (925 millones).

Con la mención que acaba de realizarse finaliza el análisis y desglose de los créditos presupuestarios desde el punto de vista económico, concluyendo de este modo asimismo la parte relativa al análisis de los estados financieros que aparecen comprendidos en los Presupuestos para 1998 en lo que concierne exclusivamente a su faceta de gastos. En las líneas sucesivas procederemos a examinar en detalle la vertiente relativa al estado de ingresos, esto es, las diferentes fuentes de recursos a través de las cuales tales gastos se financian.

B) El estado de ingresos

El estado de ingresos del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1998 se eleva, con carácter meramente estimativo, a la cantidad global de 237.233 millones de pesetas, de los que aproximadamente 203.241 corresponden a derechos económicos a liquidar durante el citado ejercicio mientras que los restantes 33.992 millones constituyen el importe máximo que podrán llegar a 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 así para 1998 unos Presupuestos formalmente equilibrados⁹.

Enjuiciando los referidos ingresos desde la visión que nos ofrece de ellos la *clasificación económica*, se comprueba cómo los mismos 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 1998 la cantidad a la que ascienden los denominados Ingresos Corrientes es de 176.581 millones, cuantía que, como viene sucediendo de manera ininterrumpida, supera con gran amplitud el monto total de los Ingresos de Capital y Financieros, cifrados en principio en 60.652 millones de pesetas.

En el conjunto de los Ingresos Corrientes debe destacarse el importante incremento que experimentan en sus dotaciones, en relación a los Presupuestos para 1997, algunos de los Capítulos allí integrados. A este respecto resulta especialmente destacable el aumento que, en términos porcentuales, se produce en los Capítulos de Impuestos Directos (75%) e Impuestos Indirectos (19%), siendo más modesto el experimentado en el Capítulo de Tasas y Otros Ingresos (4,5%).

Por su parte, y a diferencia de los anteriores Capítulos, el referente a los Ingresos Patrimoniales se mantiene en el mismo nivel que en el ejercicio precedente, mientras que el propio de las Transferencias Corrientes ve disminuido el importe de sus créditos, en relación con el mismo ejercicio, en un 20%.

En lo que se refiere a los Capítulos que se engloban dentro de los Ingresos de Capital y Financieros, se producen en ellos importantes oscilaciones en relación a 1997. Prueba de dicha afirmación es el hecho de que mientras que los ingresos relativos a los Capítulos de Transferencias de Capital, Activos Financieros y Enajenación de Inversiones Reales se ven incrementados, en términos estrictamente porcentuales, en un 84%, 71% y 40%, respectivamente, los referentes al Capítulo de Pasivos Financieros descienden, con respecto al ejercicio presupuestario arriba citado, en un 19%.

Con independencia de todo análisis comparativo, es innegable, a la vista del Presupuesto objeto del presente análisis, que los gastos de la Comunidad Autónoma de Aragón se financian, en lo fundamental, a través de una triple mecanismo: vía Transferencias Corrientes efectuadas por otros Entes públicos

9. 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.

y ciertos Organismos Autónomos (103.602 millones), Impuestos Directos (40.081) y Pasivos Financieros —operaciones crediticias y de endeudamiento— (33.992 millones).

Junto a los arriba citados, y ya en un nivel medio de importancia desde el punto de vista cuantitativo, se encuentran los ingresos previstos en relación a los Capítulos de Transferencias de Capital (25.360 millones), Impuestos Indirectos (17.000 millones) y Tasas y otros Ingresos (13.507 millones).

Por último, los Capítulos de menor cuantía en el estado de ingresos de los Presupuestos —cuya suma conjunta no alcanza ni siquiera el 2% de la cantidad total que se espera obtener— son el de Ingresos Patrimoniales (2.390 millones), el de Enajenación de inversiones reales (700 millones) y el de Activos Financieros (600 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 1998 finaliza el análisis de los mismos en lo que atañe a sus estados financieros. Empero, ello no agota todo el examen de la norma presupuestaria, pues, como ya hemos indicado en otras ocasiones, el Presupuesto es, ante todo, una Ley, una norma jurídica plena, por lo que para comprender su verdadera significación, efectos y eficacia resulta inexcusable acudir a las disposiciones contenidas en su articulado, al ser 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 1998 se compone de 35 artículos —distribuidos a lo largo de ocho títulos—, 16 disposiciones adicionales, 3 disposiciones transitorias y 2 disposiciones finales. Al igual que en años anteriores, dicha parte dispositiva no presenta, en lo sustancial, sensibles alteraciones respecto de lo previsto en esta concreta materia en Leyes de Presupuestos precedentes.

Así, y como viene siendo costumbre, una vez que el título primero de dicha Ley señala el contenido de los Presupuestos y declara su aprobación es el título segundo “DE LOS CREDITOS Y SUS MODIFICACIONES” (artículos 2 a 11) el que se ocupa de establecer, en lo fundamental, el entramado jurídico por al que se encuentran sujetos los créditos presupuestarios que aparecen contemplados en los estados financieros y las posibles alteraciones que pueden operarse en relación a los mismos.

En este sentido, el artículo 2.1 nos 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 completada con posterioridad, en lo que atañe a la clasificación económica, por el artículo 2.2 de la Ley, el cual se ocupa de distinguir el mayor o menor grado de vinculación (a nivel de artículo, capítulo o concepto) en relación a cada uno de los Capítulos concretos que integran dicha clasificación.

Sin perjuicio de la limitación anterior y de su operatividad general, el artículo 4 de la Ley de Presupuestos para el ejercicio de 1998, con base en la posibilidad contemplada en el artículo 39 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Aragón, viene a establecer una importante excepción a tal limitación al recoger una serie de créditos del estado de gastos a los cuales se atribuye expresamente la condición de ampliables¹⁰. Al objeto de financiar tales créditos, el artículo 4.2 de la referida Ley establece las tres vías siguientes: como norma general, 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 al supuesto citado, el carácter vinculante de los créditos para gastos se ve nuevamente excepcionado con ocasión de la previsión contenida en el artículo 6 de la Ley de Presupuestos, precepto éste en el cual se contempla la posibilidad de que el Consejero de Economía, Hacienda y Fomento acuerde la realización de determinadas transferencias de créditos a los efectos de ajustar los créditos a la verdadera naturaleza del gasto a realizar¹¹.

Una vez señalado el carácter limitativo y vinculante de los créditos del estado de gastos, el artículo 3 de la Ley de Presupuestos para 1998 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. Dicha previsión, sin embargo, es objeto de excepción en ciertos supuestos tasados

10. Entre dichos créditos se incluyen, entre otros, aquellos cuya cuantía se module por la recaudación proveniente de tributos, exacciones parafiscales o precios, los destinados a las cuotas, gastos sociales y retribuciones del personal, 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.

11. Entre dichas transferencias cabe citar las que sean necesarias para lograr un mejor cumplimiento de los objetivos previstos en los programas “Fomento de empleo” y “Fomento industrial”. 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.

enumerados en el apartado segundo del artículo en cuestión, al permitir éste la imputación a los créditos consignados en el Presupuesto del pago de aquellas obligaciones que se deriven de uno cualquiera de los tres siguientes motivos: a) reconocimiento y liquidación de atrasos por retribuciones o indemnizaciones a favor del personal al servicio de la Comunidad Autónoma; b) compromisos de gastos debidamente adquiridos en ejercicios anteriores; o c) gastos realizados en ejercicios anteriores sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para ello¹².

Por su parte, los artículos 5 y 8 de la Ley de Presupuestos contemplan la posibilidad de que el volumen de recursos que permiten financiar los gastos de la Comunidad pueda alcanzar un monto económico mayor al presupuestado en el estado de ingresos, bien porque se haya obtenido por cualquier concepto una recaudación mayor a la prevista en un primer momento por alguno de sus conceptos, bien porque tenga lugar la incorporación de remanentes de crédito procedentes de ejercicios económicos anteriores.

En ambos supuestos se admite —siguiendo las pautas establecidas en la Ley de Hacienda de nuestra Comunidad— que estos mayores ingresos podrán dar lugar a la generación de nuevos créditos presupuestarios, siendo el Consejero de Economía, Hacienda y Fomento, como norma general, el órgano competente para autorizar la asignación de dichos ingresos a las pertinentes partidas de los estados de gastos del Presupuesto.

Junto a las previsiones anteriores, el artículo 10 de la Ley de Presupuestos para 1998 reconoce la posibilidad de que, mediante acuerdo de la D.G.A., y a propuesta del Consejero de Economía, Hacienda y Fomento, puedan llevarse a término los oportunos ajustes en los estados financieros cuando la previsión de los recursos destinados a la financiación y cobertura de ciertos créditos para gastos sea inferior a la inicialmente prevista¹³.

En consecuencia, y al igual que viene sucediendo en los ejercicios precedentes algunos de los preceptos contenidos en el título segundo de la Ley de Presupuestos conceden importantes facultades de intervención al Gobierno autonómico a la hora de ejecutar y gestionar ciertos créditos presupuestarios. Dichas facultades —que, como ya se ha indicado, encuentran un reconocimiento

12. Por su parte, el apartado tercero del artículo en cuestión, prevé asimismo la posibilidad de imputar a los Presupuestos del ejercicio de 1997 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.

13. Dichos ajustes se instrumentarán a través de las correspondientes bajas por anulación.

genérico en el articulado de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Aragón— suponen la posibilidad de que sean el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma o, en su caso, el Consejero de Economía, Hacienda y Fomento quienes en no pocas ocasiones van a tomar la última decisión sobre el montante y destino definitivos de los gastos públicos.

De ahí que sea plenamente consecuente la circunstancia de que la Ley de Presupuestos concluya el título concerniente a “LOS CREDITOS Y SUS MODIFICACIONES” recogiendo, en su artículo 11, una fundamental cautela al respecto al disponer que toda modificación de los referidos créditos deberá recogerse en un expediente en el que se expresen 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 con una periodicidad mensual, deberán remitirse a las Cortes de Aragón —de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.3 de la propia Ley de Presupuestos— las resoluciones a través de las cuales se opera cualquiera de las modificaciones presupuestarias indicadas que tengan lugar en dicho lapso temporal, indicando expresamente en cada una de ellas los datos relativos al programa, servicio o concepto y al 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.

Con ello se mantienen inalterables los requisitos de información que, con buen criterio, deben rendirse al Órgano Legislativo y que ya aparecían recogidos en las Leyes de Presupuestos correspondientes a otros ejercicios económicos anteriores.

El título tercero de la Ley de Presupuestos para 1998 bajo la rúbrica “GESTION DEL PRESUPUESTO” (artículos 12 a 15) agrupa en su seno un conjunto de medidas cuya principal finalidad y objetivo no es otra que la de intentar preservar el siempre recomendable equilibrio financiero del Presupuesto, y ello en particular respecto a todas aquellas decisiones que impliquen repercusiones en el gasto para ejercicios futuros.

Con este objetivo, el artículo 12 de la Ley en cuestión previene que todo proyecto de ley o de reglamento cuya aplicación pueda suponer un incremento de gasto en el ejercicio de 1998 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.

Por su parte, y ya en lo que concierne en concreto a los denominados gastos de carácter plurianual, el artículo 14 de la Ley de Presupuestos se ocupa

de indicar el órgano competente para la autorización de este tipo de gastos, recayendo la misma en el Consejero de Economía, Hacienda y Fomento 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 Aragón¹⁴, y a la D.G.A. en los restantes.

Por lo demás, el objetivo de lograr alcanzar el equilibrio presupuestario se refleja nuevamente en el artículo 13 de la referida Ley, el cual faculta al Consejero de Economía, Hacienda y Fomento para decretar las oportunas retenciones en los créditos para gastos cuya financiación se realiza con recursos afectados en tanto en cuanto no exista constancia del ingreso o de la asignación de los mismos a la Comunidad.

En consecuencia, y al igual que sucedía con las previsiones normativas contenidas en el título segundo, también las recogidas en el título tercero reflejan las importantes facultades de las que goza el ejecutivo autonómico en materia de gestión presupuestaria, lo cual vuelve a ponerse de relieve una vez más en lo atinente a la gestión de aquellos créditos que amparan proyectos cofinanciados en los que intervengan fondos comunitarios o de carácter finalista, pues en estos casos el artículo 13.2 de la Ley de Presupuestos prevé que el Consejero de Economía, Hacienda y Fomento podrá autorizar las modificaciones presupuestarias que sean precisas para permitir la oportuna gestión de tales fondos.

El título cuarto de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1998 aparece dedicado, como viene siendo habitual, a la materia "DE LOS CREDITOS DE PERSONAL" (artículos 16 a 28).

En dicho título se contempla, como suele ser habitual, el régimen retributivo del personal del sector público al servicio de la Comunidad Autónoma durante el ejercicio de 1998, sin que su contenido sea objeto de nuestro análisis al tratarse de una materia que, por su propia naturaleza, excede, sin duda, de los límites del presente comentario.

Por tal razón nuestro único comentario al respecto se limitará a indicar que las retribuciones previstas para el ejercicio de 1998 experimentan, en relación a las del año anterior, la misma variación que las establecidas en este punto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998, previsión ésta que, como indica el propio artículo 16.1 de la Ley Presupuestaria Autonó-

14. Tales supuestos son aquellos en los que 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.

mica, se engloba dentro de las bases de planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público.

El título quinto de la Ley de Presupuestos para 1998 hace referencia al "FONDO INTRATERRITORIAL DE SOLIDARIDAD" (artículo 29), el cual tiene como principal objeto paliar los desequilibrios económicos existentes en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, desequilibrios que pretenden mitigarse mediante la realización de actuaciones inversoras y de fomento en áreas infradotadas.

A este fin se destinan, en el ejercicio de 1998, créditos por valor de 4.980 millones de pesetas que podrán, en su caso, ser incrementados mediante las modificaciones presupuestarias que procedan. De dicha cantidad 3.600 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 renta y riqueza en dicha provincia. La cantidad restante se destina de forma específica a la promoción de otras actuaciones relacionadas con el Fondo que se desarrollen en el resto del territorio de la Comunidad.

En todo caso, el Gobierno de Aragón deberá informar, con una 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 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 1998 "TRANSFERENCIAS A ENTIDADES LOCALES" (artículos 30 y 31) constituye una manifestación de la coordinación que, en materia financiera, se lleva a cabo entre la Administración de la Comunidad Autónoma y las Administraciones propias de otros entes territoriales de dicho territorio.

En esta línea, el artículo 30 de dicha Ley recoge las normas de gestión del Fondo Autonómico de Cooperación Local, el cual, como es sabido, se encuentra 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 aquéllas¹⁵.

Dicho Fondo podrá experimentar a lo largo del ejercicio las modificaciones que resulten oportunas a tenor de las normas de ejecución del Presupuesto

15. En relación a este punto debe consultarse el cuadro que figura como anexo III a la Ley de Presupuestos.

sin que en ningún caso pueda ser disminuida su cuantía global. A este respecto, el Consejero de Economía, Hacienda y Fomento se encuentra facultado 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.

En cualquier caso, también en estos supuestos está previsto que la D.G.A. informe, con una 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 31 de la Ley de Presupuestos para 1998 hace referencia al 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 reguladora del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1998, bajo la mención "DE LAS OPERACIONES FINANCIERAS" (artículos 32 a 34), traza y diseña el régimen global al que se encuentran sujetas 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 concierne al ejercicio económico de 1998, la cuantía máxima a la que puede elevarse el importe total de las referidas operaciones de crédito se cifra, como ya ha quedado dicho en un momento anterior, en 33.992 millones de pesetas.

A este respecto debe indicarse que las características y demás requisitos de las operaciones de endeudamiento que se formalicen deberán ajustarse a lo previsto en la Ley 2/1995, de 6 de marzo, de endeudamiento de la Comunidad Autónoma de Aragón, debiendo destinarse en todo caso las cantidades ingresadas por este concepto 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 realización de nuevas operaciones de endeudamiento, y, como viene siendo habitual, la Ley de Presupuestos autoriza asimismo a la D.G.A. en esta materia en un doble sentido: de una parte, para proceder a la refinanciación o sustitución de las que se encuentren vigentes al objeto de lograr una disminución en el importe de los costes financieros; y de otra, para la concertación de concretas operaciones de derivados financieros —opciones, futuros, etc.—, que mejoren la gestión o la carga financiera de la Comunidad.

Por lo demás, y en lo que atañe al otorgamiento de avales (artículo 33), es igualmente la D.G.A., a propuesta del Consejero de Economía, Hacienda y Fomento, el órgano competente para su concesión, no pudiendo rebasar el importe total de los mismos la cantidad de 4.300 millones de pesetas como límite de riesgo pendiente de amortización y reservándose, dentro del citado límite, la cantidad de 100 millones de pesetas con el fin de instrumentar determinadas iniciativas contempladas en el Plan Joven de Aragón.

En todo caso, la concesión del aval se encuentra supeditada a determinados requisitos. Así si el mismo se otorga a empresas privadas deberá acreditarse que no existen deudas pendientes con la Administración General del Estado o de la propia Comunidad Autónoma o con la Seguridad Social, debiendo presentar aquéllas asimismo sus estados económicos-financieros. Junto a ello, y para 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 último de los títulos de la Ley de Presupuestos de Aragón para 1998 bajo la denominación "DE LAS TASAS Y EXACCIONES PROPIAS DE LA COMUNIDAD" (artículo 36) 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 Comunidad¹⁶, disponiendo a tales efectos que las tarifas de las tasas exigibles en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón serán las vigentes hasta ese momento con las modificaciones que se señalen en los correspondientes anexos a la Ley de Presupuestos.

Con la referencia anterior finaliza el recorrido por los diversos títulos en que se encuentra dividida la Ley de Presupuestos de 1998. Efectuado ello, únicamente resta hacer una breve alusión acerca de un tema puntual que, previsto en el seno de las disposiciones adicionales, presenta un innegable interés: el establecimiento y determinación de la normativa a la 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 siguiendo los parámetros tradicionales, esto es, con arreglo a los criterios de publicidad, concurrencia y objetividad, viniendo obligado el beneficiario de la subvención a cumplir la finalidad que motivó el otorgamiento de la misma, acreditar ante el Departamento concedente la aplicación adecuada de los fondos y comunicar al mismo la obtención de cualquier otra ayuda para idéntica finalidad procedente de otra Admi-

16. Ley 8/1984, de 27 de diciembre.

nistración o de Entes Públicos o Privados. Obviamente, el incumplimiento de tal finalidad o de los requisitos o condiciones que determinaron la concesión de la subvención provocará la adopción por parte de la D.G.A. de las medidas que sean necesarias para lograr el pertinente reintegro de las cantidades correspondientes.

Por último, indicar a este respecto que con carácter trimestral la D.G.A., así como sus Organismos Autónomos y Empresas Públicas, deberán publicar en el B.O.A. 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 1998, un resumen anual de las mismas por programas y líneas de subvención.

CRÓNICA DEL III SEMINARIO SOBRE ASPECTOS JURÍDICOS DE LA GESTIÓN UNIVERSITARIA, CELEBRADO EN LA CIUDAD DE ZARAGOZA LOS DÍAS 6, 7 Y 8 DE MAYO DE 1998

FERNANDO GURREA CASAMAYOR

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. MÉTODO DE TRABAJO. — III. PONENTES INVITADOS. — IV. CREACIÓN DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA PARA EL ESTUDIO DEL DERECHO Y DE LA POLÍTICA DE LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA. — V. ALGUNOS RASGOS Y CONTENIDOS DE LOS ESTUDIOS PRESENTADOS Y DEFENDIDOS EN EL III SEMINARIO SOBRE ASPECTOS JURÍDICOS DE LA GESTIÓN UNIVERSITARIA.

I.— INTRODUCCIÓN

La presente crónica recoge una descripción de la totalidad de las ponencias presentadas y defendidas en el *III Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria*, celebrado en la Universidad de Zaragoza, los días 6, 7 y 8 de mayo de 1998. Tal y como viene ocurriendo desde hace cuatro años, los asesores jurídicos de las universidades públicas y privadas españolas realizan periódicamente un Seminario de trabajo con el fin de estudiar y contrastar la aplicación de las normas jurídicas que rigen el mundo universitario español, así como la interpretación que de la aplicación de las mismas realizan los Tribunales de Justicia de nuestro país, en sus distintos órdenes. Los trabajos que se presentan en los Seminarios sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria se realizan desde el punto de vista de la experiencia práctica del aplicador de la norma, y de quienes tienen por misión la defensa de las instituciones universitarias en la vía jurisdiccional, siendo objeto de estudio en cada edición los temas más actuales y que más preocupan en ese momento a las Universidades.

Las Secretarías Generales de las Universidades españolas son las responsables funcionales —en casi todas las Universidades— de los Gabinetes Jurídicos, unidades encargadas del asesoramiento inmediato a los órganos de gobierno —en especial a los Equipos de Gobierno— y de la defensa institucional en vía jurisdiccional. Uno de los objetivos que tienen encomendadas las Secretarías Generales, órganos unipersonales de gobierno universitario, es el de