

# LA CONSOLIDACIÓN DE LA VIS EXPANSIVA DEL GASTO PÚBLICO EN LOS PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN PARA EL EJERCICIO 2018 (\*)

JOAQUÍN ÁLVAREZ MARTÍNEZ

*SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA LEY DE PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN PARA EL EJERCICIO 2018: 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 2018. 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 2017.

*Palabras clave:* Ley de presupuestos 2018; Comunidad Autónoma de Aragón.

*ABSTRACT:* This paper deals with the contents of the Community of Aragón Budget Act for the year 2018. 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 2017 Budget.

*Key words:* 2018 Budget Act; Community of Aragón.

## I. INTRODUCCIÓN

Como ha sido puesto de relieve de forma reiterada en comentarios precedentes de la ley de presupuestos, la aprobación anual de la misma por parte de las diversas comunidades autónomas constituye una manifestación legislativa

---

(\*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 2 de mayo de 2018 y evaluado favorablemente para su publicación el 19 de julio de 2018.

de incuestionable importancia (2), dado que, como bien ha venido a resaltar nuestro Tribunal Constitucional, el presupuesto constituye un elemento esencial de cualquier organización política y una institución característica del sistema democrático (3).

Es más, como ha advertido el referido tribunal (4), la ley de presupuestos se erige en uno de los aspectos fundamentales en que se proyecta, de modo directo, 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 2018, realizando, al hilo de lo anterior, el correspondiente estudio comparativo respecto de los presupuestos del ejercicio precedente (2017).

Empero, y antes de proceder en el sentido arriba indicado, debemos poner de manifiesto, una vez más, la conveniencia de que la aprobación de la referida ley se produzca con anterioridad al día 31 de diciembre de cada año, respetando, de este modo, el mandato contenido en el artículo 36 del texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón (5). Ello se debe a que en el presente ejercicio ha resultado necesario hacer uso, de nuevo, del mecanismo de prórroga del presupuesto del año 2017 hasta la aprobación de la ley de presupuestos para 2018, según se contempla en distintas disposiciones normativas (6). Más en concreto, las específicas condiciones de la citada prórroga —que tiene un carácter automático— fueron determinadas por la Orden de 21 de diciembre de 2017, del Departamento de hacienda y administración pública (7).

---

(2) A este respecto, pueden consultarse los comentarios a los presupuestos para los ejercicios 2017 y 2018, realizados, respectivamente, por CARRERAS MANERO, O. y DE MIGUEL ARIAS, S., en los números 47-48 y 49-50 de la presente REVISTA.

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

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

(5) Decreto legislativo 1/2000, de 29 de junio.

(6) Como el artículo 111.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón o el artículo 38 del texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón.

(7) B.O.A. núm. 248, de 29 de diciembre de 2017.

## II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA LEY DE PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN PARA EL EJERCICIO 2018

Los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018 han sido aprobados por la Ley 2/2018, de 28 de febrero (8), manteniendo 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 concerniente a la *parte dispositiva o articulado* (9).

Siendo esto así, a lo largo de los siguientes epígrafes se procederá al análisis de la ley de presupuestos para el año 2018, analizando tanto los estados financieros de gastos e ingresos como, ya con posterioridad, las previsiones contenidas en el articulado o parte dispositiva del citado texto legal. A este respecto, es importante señalar que la elaboración y aprobación de aquéllos ha tenido lugar en un momento en el cual aún no se había producido la aprobación de los presupuestos generales del estado para dicho ejercicio, circunstancia esta que puede llegar a generar cierta incertidumbre en relación con algunos aspectos —como las previsiones de ingresos—, las cuales han sido estimadas dentro del marco competencial que corresponde a nuestra Comunidad Autónoma.

### 1. Los estados financieros

#### A) El estado de gastos

Los créditos iniciales de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón del ejercicio 2018 ascienden a un importe de 6.162.313 miles de euros, cifra esta que, en comparación con los presupuestos del año anterior (5.577.1647 miles), determina un incremento absoluto de 585.149 miles y porcentual del 10,5%. De este modo, y a diferencia de los ejercicios 2015 y 2016, se continúa con la tendencia creciente ya experimentada en el ejercicio 2017, produciéndose un claro aumento global en la cantidad presupuestada.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35 del texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, los créditos incluidos

---

(8) Publicada en el B.O.A. núm. 48, de 8 de marzo de 2018.

(9) Las instrucciones relativas a la elaboración de los presupuestos para el ejercicio 2018 aparecen recogidas en la Orden de 3 de julio de 2017, del Departamento de hacienda y administración pública (B.O.A. núm. 129, de 7 de julio).

en el estado de gastos se agrupan atendiendo a las clasificaciones orgánica, económica y funcional. De este modo, se pone 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 2018 se desarrollará atendiendo a las clasificaciones orgánica y económica (10), y ello con el fin de concretar los diversos entes que han de realizar el correspondiente gasto y la específica naturaleza de este último.

De conformidad con dicha premisa, y comenzando el análisis en cuestión con la *clasificación orgánica*, puede afirmarse que en el ejercicio 2018 tiene lugar un incremento de los créditos para gasto en la práctica totalidad de los Departamentos o Secciones que vienen a integrar el presupuesto.

En esta línea, sólo ve reducidas sus dotaciones el Departamento de hacienda y administración pública, el cual experimenta una minoración de 1.523 miles de euros respecto del ejercicio precedente, lo que representa, a su vez, un descenso relativo del 3,4%.

En cuanto a los créditos para gasto que han visto incrementados sus importes en términos cuantitativos, deben destacarse los concernientes a diversos departamentos (288.668 miles de euros más, que comportan un aumento sustancial del 39% en relación con el Presupuesto del año 2017), así como los correspondientes al Departamento de sanidad (102.138 miles más —5,4%—) y al Departamento de educación, cultura y deporte (64.262 miles más —3,7%—). A su vez, se observa igualmente un aumento en los créditos relativos al Departamento de ciudadanía y derechos sociales de 26.631 miles de euros (6,9%) y en los que conciernen al Departamento de desarrollo rural y sostenibilidad (21.935 miles —2,9%—).<sup>o</sup>

Por su parte, resulta asimismo destacable el incremento de los gastos destinados a los Departamentos de economía, industria y empleo (17.121 miles —8%—), vertebración del territorio, movilidad y vivienda (12.763 miles —9,8%—), innovación, investigación y universidad (10.498 miles de euros —4,4%—) y presidencia (9.244 miles —5,4%—).

Por lo demás, el incremento generalizado al que hemos aludido con anterioridad se aprecia también en los capítulos dedicados a las administraciones comarcales (2.468 miles de euros, lo cual supone, en términos relativos, un

---

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

montante un 4,1% superior al del ejercicio anterior), las Cortes de Aragón (725 miles —3,1%—), el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (169 miles —367%—), el Departamento de presidencia del Gobierno de Aragón (97 miles —4,5%—), el Consejo Económico y Social (8 miles —1,7%) y, por último, el relativo al Consejo Consultivo de Aragón (4 miles —1,2%—).

Procediendo ya al análisis de la clasificación orgánica en lo que atañe al volumen de crédito de las diversas Secciones y Departamentos que conforman la misma, es el de sanidad, como viene siendo habitual, el que presenta una mayor importancia cuantitativa, pues el montante global del mismo asciende a 2.000.502 miles de euros, lo que supone un 32,5% 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 (1.052.163 miles), así como a los Departamentos de educación, cultura y deporte (965.268 miles) y de desarrollo rural y sostenibilidad (787.970 miles), cifras que, en su conjunto, suponen, de manera aproximada, el 45,5% de la cuantía total del presupuesto.

A continuación, y con una importancia media desde la estricta perspectiva cuantitativa, se ubican los Departamentos de ciudadanía y derechos sociales (415.163 miles), innovación, investigación y universidad (250.933 miles), economía, industria y empleo (231.687 miles), presidencia (182.079 miles), vertebración del territorio, movilidad y vivienda (142.802 miles), administraciones comarcales (62.312 miles) y hacienda y administración pública (44.049 miles), cantidades todas ellas que vienen a representar, en global, el 22% del monto total del presupuesto.

Por último, las Secciones que presentan una dotación menor en el conjunto del presupuesto del año en curso son, al igual que en años precedentes, las relativas a las Cortes de Aragón (24.150 miles), presidencia del Gobierno de Aragón (2.204 miles), Consejo Económico y Social de Aragón (482 miles), Consejo Consultivo de Aragón (327 miles), así como al Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (215 miles).

De la manera que ha quedado expuesta se desglosan, desde la perspectiva de la clasificación orgánica, los 6.147.923 miles de euros previstos en el estado de gastos de la ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el año 2018, destinándose dicha cantidad al cumplimiento de las distintas obligaciones económicas de los Departamentos y órganos de nuestra Comunidad.

Siguiendo con la exposición del estado de gastos de los presupuestos objeto de examen, 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 2018 los créditos atribuidos para las primeras operaciones citadas (4.823.994 miles) superan ampliamente el importe total de los destinados a las segundas (1.324.623 miles), hasta casi cuadruplicarlo (11).

En concreto, y en lo concerniente a los diferentes capítulos que integran esta clasificación, resulta destacable la circunstancia de que casi la totalidad de los mismos aumentan su importe en relación con lo previsto en el presupuesto del ejercicio 2017. De hecho, únicamente se produce la disminución de los gastos financieros en 3.832 miles de euros, cifra que conlleva un descenso relativo del 2% con respecto a la cifra del año precedente.

En este sentido, el capítulo que de forma más importante ve aumentado sus créditos, desde un punto de vista cuantitativo, es el relativo a pasivos financieros (334.248 miles), comportando dicha cantidad un elevado incremento porcentual (64%). Por su parte, también experimentan un ascenso notable los capítulos referentes a bienes corrientes y servicios (92.281 miles), gastos de personal (63.613 miles) y el relativo a transferencias corrientes (42.245 miles), cifras que, comparadas con las recogidas en los presupuestos del año 2017, determinan incrementos relativos del 11,2%, 3,1% y 2,7%, respectivamente.

Asimismo, pero de un modo más moderado, también experimentan un aumento en el monto de sus partidas los capítulos referentes a transferencias de capital (38.967 miles), inversiones reales (17.573 miles) y activos financieros (50 miles), cuantías éstas que comportan, respectivamente, unos incrementos del 16,3%, 10,4% y 1,6%.

Por último, debe señalarse que el —así denominado— Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria viene a mantener una dotación idéntica a la ya prevista en el presupuesto del ejercicio 2017 (14.384 miles) (12).

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

---

(11) En esta línea, cabe advertir que los presupuestos para el ejercicio 2017 destinaban a las operaciones corrientes unos créditos totales de 4.628.994 miles, elevándose los créditos relativos a las operaciones de capital y financieras a 948.170 miles.

(12) El deber de consignar la dotación denominada Fondo de contingencia en los presupuestos de las comunidades autónomas aparece recogido en el artículo 31 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, precepto 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».

la clasificación económica de gastos —representando, en conjunto, el 89% de estos últimos— son los referidos a gastos de personal (2.112.698 miles de euros), transferencias corrientes (1.621.410 miles), gastos en bienes corrientes y servicios (910.130 miles) y pasivos financieros (855.464 miles).

Frente a ello, y con una importancia cuantitativa inferior a los recogidos en el párrafo precedente, se encuentran los capítulos relativos a transferencias de capital (278.676 miles), gastos financieros (179.062 miles), inversiones reales (187.246 miles), Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria (14.384 miles) y activos financieros (3.237 miles).

## B) El estado de ingresos

Una vez efectuado el examen de los créditos recogidos en el estado de gastos del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2018, 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 6.162.313 miles de euros, cifra que coincide con la incluida en el estado de gastos, cumpliéndose así la exigencia de presentar unos presupuestos formalmente equilibrados (13). Más en concreto, de la suma total prevista, 4.915.273 miles de euros corresponden a derechos económicos a liquidar durante el citado ejercicio, mientras que los restantes 1.247.040 miles vienen a representar el importe autorizado de las operaciones de endeudamiento que pueda llegar a contraer la Comunidad Autónoma 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). A estos efectos, en los presupuestos para 2018 los ingresos indicados en primer lugar se elevan a 4.754.803 miles de euros, cantidad que casi viene a cuadruplicar el importe de los segundos, los cuales ascienden a 1.407.510 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 los presupuestos de 2017. Así sucede en los supuestos de las transferencias corrientes (47.271 miles de euros más) y los ingresos patrimoniales (1.774 miles menos), cifras que determinan sendos incrementos relativos del 4,5% y del 20%, respectivamente.

---

(13) 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.

Junto a los anteriores, también en los restantes capítulos que integran esta categorización de ingresos cabe apreciar un ascenso en su cuantía, incrementándose, en esta línea, los relativos a los impuestos directos (88.297 miles de euros más —6%, en términos porcentuales—), los impuestos indirectos (124.059 miles —6,4%—) y las tasas y otros ingresos (6.923 miles —11,3%—).

Por otro lado, y en lo relativo a los *ingresos de capital y financieros*, se aprecia asimismo el incremento generalizado de los capítulos respectivos, destacando, en particular, el referente a los pasivos financieros, el cual experimenta un ascenso de 274.047 miles de euros, lo que representa un 28,7% más respecto de lo previsto en el presupuesto del ejercicio 2017. Asimismo, también asciende el importe de los capítulos correspondientes a transferencias de capital (9.507 miles de euros) y activos financieros (12.154 miles de euros), cifras que comportan, respectivamente, sendos incrementos porcentuales del 6,3% y del 400%.

Por el contrario, el único capítulo que no experimenta ascenso alguno en lo que concierne a la cuantía de sus créditos es el relativo la enajenación de inversiones reales, respecto del cual, y al igual que sucedía en el ejercicio 2017, la ley de presupuestos objeto de comentario no contiene previsión alguna.

Con independencia de lo anterior, cabe destacar que, al igual que en años precedentes, los gastos a que ha de hacer frente la Comunidad Autónoma de Aragón son financiados, de modo esencial, a través de las siguientes *fuentes*: impuestos indirectos (2.047.633 miles de euros), impuestos directos (1.549.209 miles), transferencias corrientes (1.079.303 miles) y, por fin, pasivos financieros (1.231.854 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 160.469 miles de euros) y a las tasas y otros ingresos (68.045 miles).

Por último, los capítulos que presentan un menor importe, desde la perspectiva cuantitativa, son los referentes a activos financieros (15.186 miles), ingresos patrimoniales (10.610 miles de euros) y enajenación de inversiones reales (0), los cuales apenas representan el 0,4% de los ingresos previstos en el presente ejercicio.

Una vez concluido el estudio de los diversos estados financieros recogidos en la ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el año 2018, 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. A este respecto, debe volver a recordarse que, siempre que hablamos de la susodicha ley, nos encontramos ante una verdadera norma jurídica, cuyos preceptos determinan el destino y límites de los créditos incluidos en el estado de gastos, legitiman la obtención de determinados ingre-

sos (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 2018 se encuentra integrada por 56 artículos —distribuidos en 7 títulos—, 27 disposiciones adicionales, 4 disposiciones transitorias y 1 disposición final, siendo el contenido de dichas disposiciones muy semejante 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 a 3)— recoge el contenido esencial de dicha norma, pues viene a contemplar la totalidad de los ingresos y gastos del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón para el año 2018, así como otros aspectos relativos a su cuantificación.

Así, el artículo 2 de dicha ley recoge, con carácter meramente informativo, el importe estimativo de los beneficios fiscales correspondientes a los tributos cedidos —que se eleva a 61.150 miles de euros—, dando cumplimiento, de este modo, a lo previsto 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.) (14) y 111.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón (15). Por su parte, el artículo 3 de dicho texto legal se ocupa de la actualización del importe de las tasas exigidas en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma (16), las cuales experimentan un incremento generalizado del 1,4% para el ejercicio 2018, sin perjuicio de las posibles excepciones que, durante el ejercicio, puedan establecerse en otras normas con rango de ley.

---

(14) De conformidad con el precepto citado en el texto: «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».

(15) A tenor del 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», inciso este último que constituye una novedad respecto del Estatuto originario, el cual no contemplaba, en su artículo 55, previsión alguna en este sentido.

(16) 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».

En lo concerniente al título *segundo* de la ley objeto de análisis —«DE LOS CRÉDITOS Y SUS MODIFICACIONES» (artículos 4 a 12)—, el mismo procede a regular tanto el régimen aplicable a los créditos contenidos en los estados financieros de gastos como las alteraciones que pueden llegar a producirse en su seno durante el ejercicio.

En concreto, el artículo 6 del citado texto legal viene a establecer el carácter *limitativo* y *vinculante* de los créditos autorizados en las clasificaciones orgánica y funcional por programas. Por su parte, el apartado segundo del mencionado precepto complementa dicha previsión en lo referente a la clasificación económica, haciendo alusión a la vinculación que, a nivel de artículo, capítulo o concepto, resulta aplicable a cada uno de los capítulos integrantes de la susodicha clasificación.

Junto a lo anterior, el artículo 5 de la ley de presupuestos para 2018 se ocupa de concretar los criterios de imputación temporal de los gastos, indicando, en un primer instante, que con cargo a los respectivos créditos solo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el año natural correspondiente al ejercicio presupuestario.

No obstante lo anterior, se admite, en determinadas circunstancias, imputar los créditos del presupuesto vigente a las órdenes de pago derivadas de compromisos de gastos debidamente adquiridos en ejercicios precedentes. Así, en la línea de anteriores leyes de presupuestos, el apartado segundo del referido artículo 5 permite la imputación, a los créditos del presupuesto en vigor, del pago de las obligaciones derivadas de alguna de las siguientes causas: atrasos por retribuciones o indemnizaciones a favor del personal al servicio de la Comunidad Autónoma, amortización anticipada de las operaciones de endeudamiento, pago anticipado de las subvenciones otorgadas para subsidiar puntos de interés, así como las becas y ayudas otorgadas a desempleados en el marco del programa de formación.

Por su parte, y junto a la previsión precedente, el artículo 6 de la ley de presupuestos, de conformidad con la autorización recogida en el artículo 40 del texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, hace mención a los denominados créditos ampliables (17). A este objeto, y ante la posibilidad de que dicha ampliación pueda llegar a producirse, se prevé que la financiación de los citados créditos deberá realizarse mediante la baja

---

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

en otros créditos para gastos y, de forma excepcional, a través de mayores ingresos o con remanentes de tesorería (artículo 8.2 ley de presupuestos).

Por otro lado, es el artículo 7 de la ley de presupuestos el que se ocupa de las denominadas transferencias de crédito, cuya autorización queda supeditada a la evolución de los recursos y al adecuado cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria (18). A este respecto, se otorga 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 anteriores disposiciones, el artículo 8 del texto legal analizado viene a dar carta de naturaleza a la autorización contenida en el artículo 44.2 del texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, contemplando el mismo la posibilidad de que se incorporen a los presupuestos del año 2018 los remanentes de créditos procedentes del ejercicio 2017, incorporación que debe ser efectuada 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.

Sea como fuere, las previsiones precedentes se completan con lo dispuesto en el artículo 9 de la ley objeto del presente comentario, en cuya virtud 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 presupuestaria, atendiendo, a tal fin, a la naturaleza del concreto gasto que haya de realizarse.

Por su parte, el artículo 11 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 y siempre que ello proceda legalmente, pueda procederse a llevar a cabo retenciones de crédito y ajustes en los estados de gastos e ingresos. A ello se une también 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

---

(18) Como es bien sabido, el principio de estabilidad presupuestaria constituye uno de los principios presupuestarios básicos, apareciendo recogido, en la actualidad, en sede del artículo 135.1 de nuestra Constitución. Junto a ello, el referido principio se contempla en el artículo 21.1 de la L.O.F.C.A. y en el artículo 3 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».

financiación (19), 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.

Atendiendo a las previsiones examinadas en el título segundo de la ley de presupuestos del ejercicio 2018, y dadas las posibles modificaciones que, a tenor de las mismas, pueden llevarse a cabo en el ámbito de los créditos presupuestarios, resulta obvio que las mismas 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.

Precisamente por tal razón, el título arriba mencionado se cierra estableciendo una importante cautela en lo referente a la modificación de créditos, al exigir que esta 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. 12 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 13 a 16), da cabida a un conjunto de previsiones cuyo objetivo esencial no es otro 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.

A este respecto, el artículo 13 de la referida ley exige, como ya es tradicional, que cualquier proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento del gasto en el ejercicio 2018, 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 del Departamento de hacienda y administración pública (20). Es más, la citada

---

(19) Véase la nota precedente.

(20) 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».

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 el presente ejercicio otorga al Consejero de hacienda y administración pública la posibilidad de acordar las oportunas retenciones en los créditos para gastos que estén total o parcialmente financiados con recursos afectados, y ello hasta que exista constancia del ingreso o de la asignación de los mismos a la Comunidad Autónoma de Aragón, si bien siempre que dichas retenciones no afecten a intereses sociales de carácter básico. Asimismo, dicho Consejero podrá autorizar las modificaciones presupuestarias que sean precisas para permitir la adecuada justificación y gestión de los fondos estructurales y de los de carácter finalista.

Por su parte, el artículo 15 de la mencionada ley se encarga de regular los compromisos de gasto de ejercicios futuros. A estos efectos, se otorga al Consejero de hacienda y administración pública la competencia para acordar la autorización de gastos plurianuales en los supuestos a los que se refiere el artículo 41.2, letras b) y e), del texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón (21), cualquiera que sea el número y porcentaje de gasto de las anualidades, si bien corresponde al Gobierno de Aragón dicha competencia en el resto de las hipótesis contempladas en el último precepto citado. A su vez, también incumbe al referido Consejero la autorización de los gastos plurianuales o de ejercicios futuros en los casos no contemplados de modo expreso.

Por último, el artículo 16 de la ley de presupuestos para el ejercicio 2018 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 concierne al título *cuarto* de la ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón —intitulado «DE LOS CRÉDITOS DE PERSONAL» (artículos 17 a 34)—, el mismo procede a establecer 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 de nuestra Comunidad.

---

(21) Tales hipótesis son aquellas en que los citados gastos plurianuales tienen por objeto contratos de suministros, de asistencia técnica y científica, de arrendamiento de bienes que no pueden ser estipulados por el plazo de un año —o ello resulte más gravoso— o bien operaciones de endeudamiento.

A este respecto, y dado que el adecuado estudio de dichas previsiones excede de los límites del presente trabajo, baste destacar que, en este ejercicio, las retribuciones íntegras del personal al servicio del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón no experimentarán, con carácter general, incremento alguno respecto a las vigentes el 31 de diciembre de 2017, si bien las mismas se adaptarán a lo que, en su momento, establezca, acerca de esta cuestión, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018. Asimismo, se prevé la obligatoriedad de que cualquier acuerdo o convenio se adecue a esta disposición, resultando inaplicables, en caso contrario, las cláusulas sobre crecimiento retributivo que se opongan a la misma.

Pasando ya al análisis del título *quinto* de la ley de presupuestos para el presente ejercicio, el mismo aborda el régimen «DE LAS TRANSFERENCIAS A ENTIDADES LOCALES Y DE LAS ACTUACIONES DE POLÍTICA TERRITORIAL» (artículos 35 a 41), siendo este el mejor ejemplo de la coordinación financiera existente entre la Administración de la Comunidad Autónoma y las Administraciones de otras entidades territoriales de Aragón.

En esta línea, el artículo 35 de la mencionada 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 I del referido texto legal— aparece compuesto por diferentes programas específicos relativos a tales entidades y por determinados programas sectoriales (en la parte a ellas referida), incorporándose todas aquellas partidas presupuestarias que se habiliten durante el ejercicio para realizar transferencias a entes con idéntica finalidad.

A mayor abundamiento, el precepto arriba citado prevé la posibilidad de que el Gobierno de Aragón establezca líneas de subvención del citado fondo local dirigidas a financiar la colaboración en el mantenimiento de actuaciones o servicios que sean de competencia compartida entre la Comunidad Autónoma de Aragón y sus entidades locales, pudiendo ordenarse anticipos de pago del 90% del importe concedido.

Junto a ello, y en el marco de la política demográfica y contra la despoblación, los artículos 36 y 37 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 lo fundamental, al fomento de la realización de actuaciones encaminadas a combatir el fenómeno de la despoblación.

Por su parte, el artículo 38 de la ley de presupuestos hace referencia al Fondo de garantía de los servicios públicos básicos, de nueva creación y destinado a garantizar la suficiencia de las haciendas municipales en lo

concerniente al mantenimiento de tales servicios públicos y su prestación en todos los municipios de Aragón.

Junto a las anteriores previsiones, los artículos 39 y 40 de la susodicha ley regulan diferentes disposiciones concernientes a las administraciones comarcales, tanto en lo relativo a la gestión de los créditos destinados a las mismas, como en lo referente a determinados programas finalistas de los que aquellas son destinatarias.

Por último, el artículo 41 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 42 a 46), 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 2018.

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 1.231.854 miles de euros (art. 42.1 ley de presupuestos), cuantía que supera, con amplitud, la prevista para el año 2017.

Siendo esto así, 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 (artículo 37.2 ley de presupuestos), pero siempre en el marco de los límites generales establecidos en la normativa vigente en la materia (22).

Por su parte, el Consejero de hacienda y administración pública se encuentra facultado para acordar la refinanciación o sustitución del endeudamiento

---

(22) 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.

vivo con el fin de conseguir una disminución en el importe de los costes financieros actuales o futuros, junto a lo cual se permite la concertación de operaciones de derivados financieros —opciones, permutas, etc.— que contribuyan a mejorar la gestión o la carga financiera de la Comunidad, cuando ello no comporte un incremento de la deuda viva autorizada.

Junto a ello, el artículo 38 de la ley de presupuestos para 2018 contempla la posibilidad de que los organismos públicos, empresas y demás entes del sector público de la Comunidad Autónoma puedan concertar, en determinadas condiciones, operaciones de endeudamiento. 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 concerniente al otorgamiento de avales y garantías —art. 45 de la ley de presupuestos—, es el Gobierno de Aragón quien, a propuesta conjunta de los Consejeros de hacienda y administración pública y de economía, industria y empleo, ostenta la competencia para su concesión, pudiendo otorgarse 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 —cuantía esta idéntica a la prevista en el ejercicio precedente— 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—.

A este respecto, 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. Asimismo, se establece la obligación de presentar los estados económico-financieros de las entidades solicitantes con el fin de estimar su viabilidad con carácter previo.

El análisis del articulado relativo a 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 Y CONTROL PRESUPUESTARIO DE LAS CORTES DE ARAGÓN».

En este sentido, el artículo 47 de la referida ley se ocupa del último control citado, exigiendo que los expedientes de modificación presupuestaria que tengan por finalidad la aprobación de transferencias, generaciones, ampliaciones de crédito, así como de bajas por anulación, deberán contar con la aprobación de la Comisión de hacienda, presupuestos y administración pública de las Cortes de Aragón, quedando suspendida la tramitación del expediente hasta entonces. A tal fin, se prevé que el Departamento de hacienda y administración pública remita a la citada Comisión los diferentes datos a los que alude el apartado segundo del mencionado precepto (23).

Por su parte, el artículo 48 de la ley de presupuestos hace alusión control de riesgos financieros por las Cortes de Aragón, exigiendo asimismo autorización previa de la Comisión de hacienda y administración pública aludida en el párrafo precedente cuando, por necesidades financieras, el Gobierno de Aragón deba acordar, durante el período de aplicación del referido presupuesto, operaciones de endeudamiento para la administración general de la Comunidad Autónoma o cualquier entidad perteneciente al sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón por un importe superior a 50 millones de euros en el caso de operaciones de la administración general y por un importe superior a 500.000 euros para las operaciones de las entidades del sector público de la Comunidad Autónoma.

Por último, y en lo que respecta a las obligaciones de información, las mismas presentan diferente contenido en atención a su naturaleza, afectando aquellas a los siguientes aspectos: presupuestarios (art. 49), financiación y operaciones de crédito (art. 50), subvenciones y ayudas (art. 51), fondos y planes especializados (art. 52), personal al servicio del sector público de la Comunidad Autónoma (art. 53), contratación pública (art. 54), gasto en difusión y medios de comunicación (art. 55) y transparencia (art. 56).

Una vez finalizado el análisis de los diferentes títulos integrantes de la ley de presupuestos de Aragón para el ejercicio 2018, y ya para concluir el presente comentario, 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 tarifa del Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas; 2) la determinación del régimen al que se encuentra sujeta la concesión de subvenciones y ayudas con cargo al presupuesto de la Comunidad; 3) el establecimiento de diversos criterios de gestión de algunos créditos

---

(23) En concreto, la cuantía de la modificación, la fecha de su proposición, el órgano que promueve —y autoriza— el expediente, la normativa en la que se apoya aquélla, los programas, servicios, conceptos y subconceptos presupuestarios afectados y la memoria sobre las razones que justifican la modificación y las desviaciones que puedan producirse en la ejecución de los programas, así como en el grado de consecución de los objetivos correspondientes que se vean afectados.

presupuestarios y, por último, 4) la dotación del Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria.

Comenzando por la primera de las cuestiones ahora mencionadas, la tarifa general del Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas para el año 2018 aparece recogida en la disposición adicional 15ª de la susodicha ley, distinguiendo aquella entre los denominados usos domésticos y los industriales, determinando, asimismo, el componente fijo y el variable de dicho tributo de acuerdo con lo previsto en la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón (24).

En segundo lugar, y en lo concerniente al régimen de las subvenciones (disp. adicionales 2ª a 3ª), la ley de presupuestos recoge la exigencia de que el solicitante de aquellas acredite la circunstancia de encontrarse al corriente de sus obligaciones tributarias y con la seguridad social, así como 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 (25).

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 de aplicación también en aquellas hipótesis 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 1ª de la ley objeto del presente comentario, ocupándose la disposición adicional 9ª del establecimiento de previsiones específicas en torno a la gestión de los créditos concernientes al capítulo relativo a diversos departamentos.

Por lo demás, y en relación con el último de los aspectos señalados, el Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria aparece dotado, para el ejercicio 2018, con un importe de 14.384 miles de euros, los cuales tienen como finalidad la de cubrir ciertas contingencias de diversa naturaleza, en especial las relativas a las materias de incendios, social, sanitaria, educativa, empleo, universitaria y de investigación (disp. adicional 9ª). No obstante, se prevé, asimismo, que dicha cuantía puede verse incrementada a lo largo del ejercicio mediante las modificaciones presupuestarias pertinentes.

---

(24) Artículo 88.1.

(25) 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.