



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

La Ley de Presupuestos de la Comunidad
Autónoma de Aragón: naturaleza jurídica,
contenido y efectos

Autor/es
Noelia Andrés Molina

Director/es
Joaquín Álvarez Martínez

Facultad de Derecho
Año 2016

ABREVIATURAS

Art.	Artículo
BOA	Boletín Oficial de Aragón
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC.AA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
FJ	Fundamentos Jurídicos
LGP	Ley General Presupuestaria
LGT	Ley General Tributaria
LOFCA	Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas
Núm.	Número
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional

ÍNDICE

I.	Introducción.....	4
1)	Cuestión tratada en el Trabajo de Fin de Grado.....	4
2)	Elección de tema	4
3)	Metodología.....	5
II.	Naturaleza jurídica de la Ley de Presupuestos	6
1)	Aspectos generales.....	6
2)	Dualidad entre Ley de Presupuestos en sentidos formal y en sentido material. Origen alemán.	6
3)	Problemática sobre la naturaleza jurídica de la Ley de Presupuestos en España.....	7
III.	Contenido	10
1)	Aspectos generales.....	10
2)	¿Qué materias puede regular una Ley de Presupuestos?	10
3)	Análisis de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2016	13
	• Estados financieros	13
	• Articulado o parte dispositiva.....	18
IV.	Efectos de la Ley de Presupuestos.....	22
1)	Efectos del estado de ingresos	22
2)	Efectos del estado de gastos	23
3)	Mención especial. Prórroga de la Ley de Presupuestos.....	28
V.	Conclusiones.....	31
VI.	Bibliografía.....	34
VII.	Legislación	35
VIII.	Jurisprudencia.....	36

I. INTRODUCCIÓN

1) Cuestión tratada en el Trabajo de Fin de Grado

El presente Trabajo de Fin de Grado pretende analizar la Ley de Presupuestos de Aragón para el ejercicio 2016 centrándose en su naturaleza jurídica, desde sus orígenes hasta la actualidad, y analizando las dos posturas doctrinales existentes al respecto de dicha norma legal: Ley de Presupuestos como ley formal o Ley de Presupuestos como ley material.

Se ha procedido a estudiar también el contenido de dicha ley, determinando cual es al contenido legítimo de la misma y realizando un análisis comparativo de la Ley de Presupuestos de este ejercicio 2016 con la misma Ley del ejercicio anterior.

Se desarrolla, en último lugar, los efectos jurídicos de esta ley, tanto en su vertiente de ingresos como de gastos públicos, profundizando, entre otros aspectos, en la obligatoriedad que tiene la Administración Pública de gastar todos los créditos aprobados o en la prórroga de la Ley de Presupuestos.

2) Elección de tema

La elección de este tema responde al interés que me suscita la materia presupuestaria autonómica dada la importancia de la misma, puesto que toda la capacidad económica de gasto público y su distribución viene recogida en dicha ley; por ello, y debido al impacto que esta ley genera desde la perspectiva económico-financiera, en la sociedad aragonesa, he querido profundizar en el estudio de aquella.

A su vez, este ejercicio presupuestario me resulta especialmente atractivo debido a que se ha prorrogado la Ley de Presupuestos de 2015 hasta el 3 de febrero de 2016, hecho que me ha permitido profundizar en esta figura y analizar en qué condiciones y con qué límites puede producirse.

Asimismo, Aragón ha experimentado un cambio de gobierno tras las elecciones autonómicas de mayo de 2015, de tal forma que nuestras Cortes de Aragón han

quedado conformadas actualmente por 6 fuerzas políticas diferentes¹. Esta situación me ha permitido determinar cómo las líneas ideológicas de los partidos políticos influyen en las políticas económicas de gasto de una Comunidad Autónoma. En nuestro caso, me interesaba conocer cuál sería el impacto que en nuestra Ley de Presupuestos para 2016 se iba a experimentar con la entrada en escena de estos partidos políticos.

3) Metodología

La metodología utilizada para el desarrollo de este trabajo ha consistido en la lectura de información y comentarios en la materia de Leyes de Presupuestos por autores consolidados en el ámbito jurídico presupuestario y financiero, para realizar una primera aproximación al objeto de estudio de este Trabajo de Fin de Grado y analizar las principales cuestiones que quería tratar en él.

Posteriormente, me he centrado en la lectura y análisis de las Leyes de Presupuestos de Aragón de diferentes ejercicios, para conocer la evolución, variación y novedades incluidas en las mismas en estos últimos años.

Finalmente, he completado esta información con Sentencias del TC, algunas de ellas centradas exclusivamente en la Ley de Presupuestos Aragonesa, y con legislación aragonesa estrechamente relacionada con la materia de Ley de Presupuestos, lo cual me ha permitido completar este Trabajo de Fin de Grado.

¹ <http://www.cortesaragon.es/Grupos-parlamentarios.934.0.html>

II. NATURALEZA JURÍDICA DE LA LEY DE PRESUPUESTOS

1. ASPECTOS GENERALES

Una de las principales controversias que han surgido en torno a la Ley de Presupuestos es la relativa a su naturaleza jurídica, esto es, si se trata de una ley formal debido al peculiar procedimiento que sigue la misma para su aprobación frente a cualquier otra ley ordinaria, o si, por el contrario, es una ley material, es decir, susceptible de producir efectos jurídicos como cualquier otra ley ordinaria. Hay autores que defienden tanto una como otra postura.

Los autores que sostienen que la Ley de Presupuestos es una ley formal consideran que el Legislativo sólo realiza una simple autorización al Ejecutivo para que éste realice determinados cobros y pagos, así como su control posterior, pero niegan que esta ley produzca cualquier efecto jurídico; en cambio, los autores que mantienen que la Ley de Presupuestos es una ley material consideran que dicha ley es plena, siendo una norma jurídica de carácter general igual que cualquier otra ley ordinaria, donde las Cortes Generales tienen su potestad legislativa habitual, resaltando simplemente que la Ley de Presupuestos es una ley especial y especializada².

Para comprender mejor el significado de la Ley de Presupuestos como ley formal o como ley material, se va a proceder a realizar una aproximación de los argumentos en los que se basan estos autores para defender una u otra concepción de la ley de Presupuestos:

2. DUALIDAD ENTRE LEY DE PRESUPUESTOS EN SENTIDO FORMAL Y EN SENTIDO MATERIAL. ORIGEN ALEMÁN

La dualidad entre ley formal y material hay que buscarla en un concepto estricto y rígido de la separación de los poderes del Estado, donde cada uno de los poderes tiene sus funciones perfectamente delimitadas e independientes respecto de los demás.

Uno de los autores más significativos de la teoría de la ley de Presupuestos como ley formal es el jurista alemán Paul Laband quien afirmaba: “El Presupuesto es una ley en sentido formal: el presupuesto no contiene normas jurídicas de carácter general ni crea

² Pascual García, José., *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*. 6^a. Ed. Estudios jurídicos, BOE 2014, p.211.

derechos y obligaciones para los ciudadanos. La Ley de Presupuestos no puede derogar las leyes materiales preexistentes que crean los servicios públicos, que dan lugar a los gastos públicos, o que establecen los ingresos públicos [...] Aunque por su forma el Presupuesto es una ley, materialmente, es decir por su contenido, es un acto administrativo”³.

Por lo tanto, para este autor, la Ley de Presupuestos no tiene fuerza de ley, no la reconoce como una norma susceptible de producir efectos, siendo tan sólo un acto administrativo.

Por el contrario, los autores defensores de que la Ley de Presupuestos es una ley material, consideran que la Ley de Presupuestos regula y delimita las facultades atribuidas a la Administración en cuanto a los ingresos y los gastos, puesto que ésta última queda sujeta a lo aprobado en este sentido por el Parlamento, en la ejecución del Presupuesto. En consecuencia, la Ley de Presupuestos tiene un claro contenido jurídico que afecta tanto a la Administración, como a los acreedores y deudores.

Uno de los autores principales de esta teoría fue Haenel, quien consideraba que todo aquello que estuviera regulado en una ley, por el hecho de ser ley, tenía contenido jurídico. Así, afirmaba que “Todo lo que está revestido de la forma de ley constituye una norma jurídica”, señalando, asimismo, que “una disposición que por su contenido podría ser una instrucción de servicio o una ordenanza en el sentido material del término, siempre que haya sido adoptada dentro de una ley, sufre una transformación fundamental desde el punto de vista de su naturaleza jurídica; se convierte en una norma del legislador”.

3. PROBLEMÁTICA SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA LEY DE PRESUPUESTOS EN ESPAÑA

Partiendo de las teorías alemanas (que se extendieron posteriormente a Italia y Francia), también en España se recogió la problemática relativa a la naturaleza jurídica de la Ley de Presupuestos, adoptando un criterio similar en lo que se refiere al carácter formal de la ley presupuestaria, considerando que el Legislativo llevaba a cabo una simple

³ Rodríguez Bereijó, Álvaro., *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*. Tecnos. 1970. p. 101.

autorización al Ejecutivo y estimando que la Ley de Presupuestos es una norma de especiales características cuyo contenido y efectos no podían equipararse a las leyes ordinarias.

En este sentido se consideraba que el Presupuesto era un acto de administración con forma de Ley que contiene una autorización del Legislativo al Ejecutivo para efectuar gastos y realizar ingresos, pero en ningún caso esto supone que dicha Ley contenga verdaderas normas jurídicas de carácter general y permanente.

Uno de los defensores de esta teoría fue Zubizarreta⁴, quien afirmó que “el hecho de que el Presupuesto siga las tramitaciones que son propias de las leyes no debe interpretarse en el sentido de que sea una ley, pues no otorga al Gobierno el derecho a percibir ingresos, lo que ya establecen las respectivas leyes que los imponen. Para determinar la verdadera esencia del Presupuesto es preciso despojarla de su empaque formal de ley, que en modo alguno constituye una característica esencial, poniendo como ejemplo los Presupuestos de las Corporaciones Locales que no tienen forma legislativa ya que son aprobados por la Corporación en Pleno y no por ello dejan de ser un presupuesto.” Por lo tanto, a juicio de Zubizarreta, la forma legislativa sólo tiene como función dar solemnidad y publicidad al Presupuesto por la trascendencia económica que para los ciudadanos tiene.

Los autores que defienden esta teoría de la Ley de presupuestos como ley formal consideran que es una ley a la que le falta el carácter de generalidad, de formación para el futuro y en las que no se encuentra el concepto de vocación de eternidad que toda ley lleva consigo; a su vez, la Ley de Presupuestos no puede ni derogar ni modificar los derechos subjetivos de los particulares, ni tampoco las leyes materiales preexistentes en las que se establezcan ingresos o se recojan los gastos públicos.

Frente a lo anterior, y en el extremo opuesto a la anterior teoría, se encuentra la doctrina del presupuesto como “Ley de Organización”, planteada por García Añoveros en cuanto defensor de la Ley de Presupuestos como ley plena, es decir ley material, lo cual como cualquier otra ley ordinaria, es susceptible de derogar las disposiciones generales precedentes con rango de ley. Este autor rechaza absolutamente la concepción dualista

⁴ Rodríguez Bereijó, Álvaro., *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*. Op. Cit., p. 123.

de la ley -en sentido material y en sentido formal-, y considera, a su vez, que las leyes suelen tener disposiciones aplicables a un número de casos indeterminados y disposiciones aplicables a casos concretos (como las exenciones tributarias), lo cual no implica que la ley tenga una doble naturaleza jurídica: de formal cuando establezca la exención y de material cuando establece el impuesto.

Por lo tanto, para este autor la Ley de Presupuestos tiene una única naturaleza, que es la de ley material, produciendo dicha ley efectos jurídicos en cualquier situación.

Finalmente, y en la actualidad, esta controversia ha venido a ser zanjada por el propio TC, que vino ya a pronunciarse sobre esta materia en su sentencia 27/1981, de 20 de julio, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Presupuestos.

El recurso pretendía que se declarase la inconstitucionalidad de esta Ley en cuanto que regulaba materias relativas a la Seguridad Social, clases pasivas del Estado y modificaciones tributarias aspectos que se consideraban contrarios a la naturaleza jurídica de esta ley por su carácter formal. El TC consideró superada la controversia respecto de si la Ley de Presupuestos es una ley formal o material, rechazando que la función que las Cortes Generales realizaban mediante la aprobación de esta ley fuese diferente de su función legislativa.

La doctrina de esta sentencia se ha ido definiendo en sentencias posteriores, de tal forma que actualmente la Ley de Presupuestos se considera una ley especial y especializada cuyos contenidos están constitucionalmente predeterminados, pero estas particularidades no desposeen a la Ley de Presupuestos de su naturaleza jurídica de ley plena.

III. CONTENIDO

1. ASPECTOS GENERALES

La Ley de Presupuestos cumple, según una multitud de sentencias del TC, la “específica función constitucional de la aprobación anual de los Presupuestos del Estado con la inclusión de la totalidad de ingresos y gastos del sector público estatal [...] y ser el instrumento de dirección de la política económica del gobierno”.⁵

Recordemos la competencia que, con carácter general, tienen las CC.AA -y particularmente la Comunidad Autónoma de Aragón, que es el objeto del presente trabajo-, para elaborar y aprobar sus propios presupuestos: Las CC.AA gozan de autonomía financiera según el Art. 156 de la CE, y están facultadas por los arts. 17 y 20.3 de la LOFCA -por remisión del Art. 157 CE- para la elaboración y aprobación de sus respectivos presupuestos.

Esta misma facultad resulta conferida a la Comunidad Autónoma de Aragón por los arts. 33.1 y 111.1 de su Estatuto de Autonomía.

De acuerdo con ello, en este capítulo se va a proceder a determinar qué contenido es legítimo incluir en una Ley de Presupuestos, comprobando si nuestra Ley de Presupuestos para el ejercicio 2016 cumple con estas previsiones; asimismo, se procederá también al análisis de los estados financieros de la Ley de Presupuestos autonómica (relativos a los gastos y a los ingresos), así como su articulado. Y, finalmente, se señalarán las principales novedades y modificaciones que esta Ley del año 2016 presenta respecto a su homóloga en el año 2015.

2. ¿QUÉ MATERIAS PUEDE REGULAR UNA LEY DE PRESUPUESTOS?

Para responder a esta pregunta es preciso detenernos en la STC 174/1998 de 23 de julio, que en su FJ 6 establece “[...] como ha declarado este Tribunal, las Leyes de Presupuestos tienen una función específica y constitucionalmente definida en el Art. 134.2 CE, siendo la Ley que cada año aprueba los Presupuestos Generales, incluyendo

⁵ Toscano Ortega, Juan Antonio. “*Límites constitucionales al contenido material de las leyes de Presupuestos del Estado*”. Director: Dr. Marc Carrillo. Facultad de Derecho de la Universidad Pompeu Fabra, 2002. p. 148.

la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado”.

No obstante, esta Ley no es sólo un contenido de previsiones contables sino que también constituye un “vehículo de dirección y orientación de la política económica”; por ello, como ha señalado la STC 76/1992, “no sólo puede -y debe- contener la previsión de ingresos y las autorizaciones de gastos, sino que también puede establecer disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria que guarden relación directa con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan”.

Esta doctrina ha llevado a este Tribunal a distinguir en las Leyes de Presupuestos entre un contenido mínimo que es necesario e indisponible, constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, y un contenido posible o eventual.

Conviene precisar que admitir que las Leyes de Presupuestos puedan tener un contenido que afecte a materias distintas de las que integran ese núcleo esencial (esto es, que no constituyan una previsión de ingresos o una habilitación de gastos) no significa que dentro de este contenido eventual, o no necesario, pueda tener cabida la regulación de cualquier materia. Como viene insistiendo este Tribunal, dos son los requisitos necesarios para que la regulación por la Ley de Presupuestos de una materia que no forma parte de su contenido necesario sea constitucionalmente legítima: de una parte, es preciso que la materia guarde relación directa con los ingresos y gastos que integran el Presupuesto; y de otra que “sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del Presupuesto y, en general de la política económica del Gobierno [...]”.

Sin embargo, todo lo indicado hasta ahora respecto al contenido que puede tener la Ley de presupuestos se ha referido a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, de tal forma que va a procederse a estudiar a continuación si estas previsiones contenidas resultan también aplicables para los Presupuestos de las diversas CC.AA, concretamente por la Comunidad Autónoma de Aragón. Como se ha declarado en la

STC 116/1994, en su FJ 5, “de la dicción literal del Art. 134 CE se desprende con toda claridad que las reglas contenidas en este precepto constitucional tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal, en concreto, de una fuente normativa del Estado. Y se añade que es doctrina de este Tribunal que de los preceptos constitucionales que regulan las instituciones del Estado no puede inferirse sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas. Concluyéndose que la regulación aplicable a las instituciones autonómicas, en este caso, a sus fuentes normativas, desde la perspectiva constitucional propia del presente proceso, es la contenida únicamente en sus Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas[...]”.

Continúa la sentencia diciendo que “El Estatuto de Autonomía de Aragón dispone en su Art. 12.1 (actualmente Art. 33.1) que las Cortes de Aragón ejercen la potestad legislativa propia de la Comunidad Autónoma, impulsan y controlan la acción de la Diputación General, aprueban los Presupuestos regionales y ejercen las demás competencias que les confiere la CE, este Estatuto y demás normas del ordenamiento jurídico; estableciendo en su Art. 55.1 (actualmente Art. 111.2 y 111.3) que el Presupuesto de la Comunidad Autónoma será único, de carácter anual, e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la misma y de todos sus organismos, instituciones y empresas”.

Finaliza la sentencia confirmando que “sí cabe inferir en este caso, de la LOFCA (Art. 21), a la que se remite el Art. 157 CE y del propio Estatuto de Autonomía de Aragón, un principio general de que el contenido de la Ley de Presupuestos Autonómica se aadecue a la función institucional que le es propia, sin que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y de gastos o con los criterios de la política económica en que se sustentan o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto.”

Por lo tanto, y de todo lo anteriormente expuesto, cabe concluir que la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón puede recoger en su articulado todas aquellas cuestiones que guarden relación con las previsiones presupuestarias, tanto de ingresos como de gastos, ya que todo precepto incluido en la misma tiene que

tener alguna relación directa o eventual con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto.

3. ANÁLISIS DE LA LEY DE PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN PARA EL EJERCICIO 2016

Los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2016, aprobados por la Ley 1/2016, de 28 de enero, mantienen una estructura tradicional compuesta por estados financieros comprensivos, por un lado, de un estado de gastos desagregado en una clasificación orgánica -referenciada al órgano que realiza el gasto-, funcional -comprensiva de la finalidad del gasto-, y económica -indicativa de la naturaleza del gasto-, y, de otro lado, un estado de ingresos, desagregado en ingresos corrientes, ingresos de capital e ingresos financieros, contando asimismo esta ley con una parte dispositiva o articulado.

En las líneas sucesivas, procederemos, en primer lugar, al análisis de los estados financieros, realizando una comparativa de los mismos con el ejercicio anterior; y en segundo término analizaremos la parte dispositiva de la Ley objeto de este trabajo.

3.1 Estados financieros

A) Dentro del estado de gastos para el ejercicio 2016, se incluye, en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma, unos créditos iniciales por importe de 5.129.957.998,63 €, frente a los 5.254.454.319,23€ previstos para 2015, experimentando así una reducción en términos absolutos de 124.496.320,60€, y porcentual de 2.36%. La finalidad de esta reducción es “[...] la contención del gasto corriente pero revisando las políticas de gasto que apuesten por la concentración de objetivos y eviten duplicidades [...] afianzando políticas de gasto que prioricen sectores estratégicos y que favorezcan la recuperación económica”⁶. Esto ha permitido, según el análisis que se realizará acto seguido, que a pesar de que el Presupuesto se ha disminuido en sus cuantías globales, se haya producido el incremento en el crédito destinado a determinados Departamentos y Organismos.

⁶ Artículo 1 de la Orden de 28 de septiembre de 2015, del Consejero de Hacienda y Administración Pública, por la que se dictan instrucciones para la elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2016.

Procediendo al análisis del presupuesto de forma global, se observa cómo en el contexto actual de un parlamento aragonés, en el que han irrumpido varias fuerzas políticas nuevas, no existe cambio en la dinámica de contención del gasto público comenzada en el año 2014 y mantenida durante el año 2015, siguiendo así una senda decreciente del gasto público.

Centrándonos en el estudio del estado de gastos, y más concretamente en la clasificación orgánica, se tomará como referencia algunos organismos autónomos representativos de intereses sociales y otros relacionados con el ámbito del presente trabajo.

Dentro de los primeros, destaca entre otros el Instituto Aragonés de la Mujer que destina para este ejercicio una cuantía de 3.359.366,65€, frente a los 3.180.941,00€ de 2015, experimentándose un incremento de 5,60%. Para el Instituto Aragonés de Servicios Sociales se asignan 338.910.414,79€ frente a los 302.993.491,48€ del ejercicio 2015, experimentando un incremento de 11,21%. Por su parte, se han aprobado para el Instituto Aragonés de Empleo 91.728.176,10€ frente a 91.642.358,45 experimentando un ascenso de 0,09%. Por su parte, y en lo que respecta a los segundos, entre otros se destaca el Instituto Tecnológico de Aragón cuyo importe para este año ha sido de 19.440.745,30€, frente a los 17.459.000,00€ experimentando un ascenso de 10,19%.

Dentro de los créditos presupuestados a nivel de Departamentos, se observa que debido a las elecciones autonómicas se ha producido una modificación en la estructura orgánica del Ejecutivo aragonés. El anterior Departamento de Presidencia y Justicia ha cambiado su denominación, pasando a ser Departamento de Presidencia, incluyendo la competencia de Justicia anterior y añadiendo la competencia de Interior (proveniente del Departamento de Política Territorial e Interior), incluyendo una dotación presupuestaria de 159.034.031,67€.

Los Departamentos de Política Territorial e Interior y de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes, han desaparecido, de forma que la competencia de Interior ha sido asumida por Presidencia, y la correspondiente a Política Territorial ha sido asumida por Vertebración del territorio, movilidad y vivienda (cuyas competencias por lo demás,

son iguales que el Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes). Este nuevo Departamento cuenta con unos créditos de 117.025.935,60€, créditos que aun a pesar de la asunción del área de Política Territorial, son inferiores al ejercicio anterior, los cuales ascendían a 131.431.518,58€. En esta refundición, resulta llamativa la reducción de los créditos de este Departamento, aun a pesar de haber visto incrementadas sus competencias.

El Departamento de Hacienda y Administración Pública, que no varía de denominación ni de competencias, tiene un presupuesto de 43.231.371,56€, experimentando una reducción de un 20,36% respecto del ejercicio anterior.

El Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente no varía de competencias pero sí de denominación, denominándose en la actualidad Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, contando en este ejercicio con un presupuesto de 684.608.021,51, lo que comporta una reducción del 11,57% en relación al ejercicio precedente.

El antiguo Departamento de Economía y Empleo pasa a denominarse Economía, Industria y Empleo, incluyendo la competencia de Industria, contando para este ejercicio con una presupuestación inicial de 168.146.940,40€, suponiendo en este ejercicio, una disminución de 7,28% de su presupuesto respecto del ejercicio anterior, a pesar de la inclusión de la competencia del área de Industria. Esta reducción resulta más llamativa si cabe que la experimentada por el Departamento de Vertebración, ya que la reducción del paro en Aragón y el fomento de empleo son sectores que todos los Gobiernos han de favorecer e impulsar; es por ello que esta reducción en los créditos en el Departamento de Empleo podrían suscitar dudas acerca de su correcto cumplimiento.

El Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia pasa a denominarse Departamento de Sanidad, excluyendo de su competencia las materias de Bienestar Social y Familia, las cuales han sido asumidas por un nuevo Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, contando con un presupuesto de 1.768.669.480,93, y experimentando una reducción de 7,67% respecto del ejercicio precedente.

Por su parte, se crea el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, que incluye las competencias de Bienestar Social y Familia y cuenta con una dotación de 346.594.030,33€.

El anterior Departamento de Industria e Innovación ha asumido la competencia de Universidad, pasando a denominarse Departamento de Innovación, Investigación y Universidad, con una dotación inicial de 216.421.489,55€. Paralelamente, el Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte queda desprovisto de la competencia de Universidad, denominándose Departamento de Educación, Cultura y Deporte, contando con una dotación de 831.247.525,27€.

Por último, se encuentran la Sección 26 y 30 del estado de gastos, correspondientes “A las Administraciones Comarcales” y “Diversos Departamentos”, respectivamente, las cuales cuentan en total con 626.052.169,35€, experimentando con ello una reducción porcentual de 36,10, siendo la minoración más importante producida en el conjunto del Presupuesto.

Una vez realizado este análisis de los créditos inicialmente presupuestados para cada Departamento, se concluye que el incremento del presupuesto en el Instituto Aragonés de la Mujer o en el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, entre otros, así como la reducción de los créditos globales del presupuesto, se ha producido gracias a la reducción de créditos en prácticamente la totalidad de los Departamentos.

Dentro de la clasificación económica de gastos, y ordenados por orden creciente en el aumento de los créditos, se observa un ascenso acusado en los créditos del capítulo IV (transferencias corrientes), con un incremento superior a 236 millones de euros. Por su parte, el capítulo I (gastos de personal) ha experimentado una subida más moderada de 70 millones de euros, estos incrementos suponen un incremento porcentual de 8,52 y 8,71 puntos respectivamente respecto del ejercicio anterior.

Junto a los anteriores y observándose un aumento de menor entidad, se encuentra el Capítulo II (gastos corrientes), con un incremento superior a 2 millones de euros, lo que supone una subida del 1,52% en relación al ejercicio precedente.

El resto de los capítulos han visto reducidos sus créditos para este ejercicio 2016. En concreto, los que han sufrido un recorte más drástico en sus créditos son los capítulos IX (pasivos financieros), experimentando una reducción de más de 262 millones de euros, lo que supone una bajada de 44,36%, seguido del capítulo VII (transferencias de capital) que ha visto reducidos sus créditos en más de 113 millones de euros, es decir, 30,09% respecto del ejercicio anterior.

Finalmente, dentro del análisis del estado de gastos del Presupuesto, los créditos para operaciones financieras, aparecen constituidos por los capítulos VIII y IX del Presupuesto, comprensivos de la devolución de préstamos y amortización de la deuda, respectivamente, los cuales suponen un total de 332.857.720,68€ para el ejercicio 2016, a diferencia del ejercicio 2015 que eran 596.785.006,97€, habiéndose producido una reducción del 44,22% en estos créditos.

Una vez concluido el examen de los diferentes créditos recogidos en el estado de gastos del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2016 desde la perspectiva de la clasificación económica, procedemos al análisis del estado de ingresos de dichos Presupuestos.

B) Dentro del estado de ingresos, el Presupuesto tiene una consignación presupuestaria que se eleva a 5.129.957.998,63€, siendo coincidente con los gastos, presentándose así un presupuesto formalmente equilibrado tal y como venía a exigirse en la orden de elaboración de Presupuesto.

Del estudio del estado de ingresos del ejercicio 2016, se observa cómo los ingresos corrientes han experimentado un ligero incremento, pasando de 4.108.900.167 € a 4.297.854.029, suponiendo un ascenso de 4,39%. Sin embargo, es destacable que dentro de estos ingresos corrientes se ha producido un descenso drástico en el capítulo III, relativo a las tasas e ingresos públicos, pasando de 139 millones en el ejercicio 2015 a 60 millones en el ejercicio 2016, una reducción de 56,64%, a diferencia de las experimentadas en el resto de los capítulos que integran los ingresos corrientes.

Por lo que respecta a los ingresos de capital en su conjunto, y más en concreto a los relativos a las enajenaciones de inversiones reales y transferencias de capital, los mismos han sufrido un descenso de un 27,36%. Concretamente, las enajenaciones de inversiones reales han sufrido un descenso de 26 millones de euros, reflejándose tan sólo un millón de euros de ingreso para este ejercicio 2016, suponiendo una reducción de 96,3%, respecto del ejercicio precedente.

Finalmente, los ingresos financieros experimentan una reducción de más de 268 millones de euros, lo que supone un descenso del 27,82%.

Una vez expuestos los estados financieros, procedemos a describir las principales novedades y modificaciones del Presupuesto del año 2016 en el ámbito de su parte dispositiva o articulado.

3.2 Articulado o parte dispositiva

A) Dentro del articulado se distingue, en el Art. 4, una novedad que favorece el control parlamentario frente a las modificaciones presupuestarias que quisiera llevar a cabo el ejecutivo, esto es, en el caso de que el Gobierno de Aragón o el Consejero de Hacienda y Administración Pública quiera realizar una modificación de los créditos presupuestarios en un importe superior a 100.000 euros, en cuyo caso deberá remitirse el expediente de modificación presupuestaria a la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes de Aragón a través del Consejero de Hacienda y Administración Pública. Los grupos parlamentarios de esta Comisión estudiarán dicho expediente y tendrán la posibilidad, en un plazo de 7 días, de activar el mecanismo de control previo a la Intervención del Gobierno de Aragón o del Consejero de Hacienda y Administración Pública, siempre que el número de grupos parlamentarios que lo soliciten represente al menos a la mitad de los diputados (es decir, 33).⁷

Si se activa este mecanismo, se convocará de urgencia la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública, quedando suspendida automáticamente la gestión del expediente de modificación presupuestaria. En este caso, el Consejero de

⁷ http://www.cortesaragon.es/El-Parlamento.906.0.html?&no_cache=1

Hacienda, o persona en quien delegue, deberá comparecer para informar sobre la propuesta de este expediente de modificación presupuestaria, sometiéndose dicha propuesta a deliberación y votación. En el supuesto de resultar aprobada la propuesta de modificación, la misma se remitirá al Gobierno de Aragón para su tramitación. En caso de que fuera rechazada, el Consejero de Hacienda tiene la facultad de solicitar una nueva comparecencia.

Por el contrario, en el caso de que los grupos parlamentarios no activasen este mecanismo de control, la propuesta de modificación presupuestaria continuará su curso en el Gobierno de Aragón.

Las propuestas de modificación susceptibles de activar el mecanismo anterior son:

- Modificaciones presupuestarias referidas a: ampliación, generación o incorporación de créditos, así como la baja en otras partidas, transferencias de crédito por importe superior a 100.000 euros, incluidas las relativas al Fondo Local de Aragón y relativas a la sección 26 y 30. Ahora bien, este mecanismo de control no se activará cuando se trate de propuestas de modificación relativas a fondos europeos o provenientes de otras Administraciones Públicas con carácter finalista o modificaciones necesarias para hacer efectivas la adhesión derivada de los fondos de liquidez autonómica.
- Gastos de carácter plurianual de importe superior a 500.000 €.
- Encomiendas o contrataciones a cualquier organismo considerado como medio propio del Gobierno de Aragón cuando su importe exceda de 100.000€.
- Modificaciones presupuestarias superiores a 100.000€ cuyo destino sean subvenciones.

Con este mecanismo, que refuerza el control parlamentario, se incluye en la Ley de Presupuestos una fórmula de control para cada modificación en el presupuesto que el Ejecutivo quiera realizar, siendo facultativo para las Cortes de Aragón activar o no este mecanismo de control. Esta novedad en la Ley tiene como finalidad evitar posibles fraudes, evitando que el Gobierno presente un Presupuesto ante las Cortes de Aragón, de forma que sea aprobado y consensuado por todas las fuerzas políticas y que

posteriormente se realicen por este mismo Gobierno modificaciones sustanciales de carácter cuantitativo o cualitativo que se sustraigan del control del parlamento.

B) Continuando con esa senda de control parlamentario, el Art. 5 de la referida ley establece un control automático en el caso de operaciones de endeudamiento tanto de la Administración autonómica, como de sus organismos públicos y empresas pertenecientes al sector público, cuando suponga un volumen superior a 50 millones de euros, a excepción de operaciones de endeudamiento a corto plazo por razones transitorias de Tesorería, como por formalización de mecanismos de financiación derivados de la adhesión a los mecanismos de liquidez autonómicos.

El mecanismo de control podrá ser aplicado potestativamente respecto al otorgamiento de “avales, garantías y contratos de reafianzamiento cuando supongan un volumen o se refieran a un principal mayor de 100.000 euros. A efectos de este mecanismo de control se incluirán las subvenciones que se concedan a una entidad ya beneficiaria de un aval cuando superen los límites correspondientes de 100.000 euros de subvención o de principal de deuda a avalar”.

C) Otra de las novedades observadas en el articulado de la ley de Presupuestos para la Comunidad Autónoma en el año 2016, es la ampliación de aquellos créditos que pueden tener la consideración de ampliables, esto es, gastos que por su especial naturaleza pueden ser superiores a los previstos inicialmente mediante baja en otros créditos, incluyéndose entre ellos “créditos destinados a dotar el Fondo social comarcal”, “Los créditos destinados al Programa de subvenciones y préstamos para rehabilitación energética de primera vivienda” y “los créditos destinados a la ayuda de las víctimas de la violencia terrorista”. Como de inmediato se observa, se trata de gastos de especial sensibilidad que afecta a colectivos más desfavorecidos.

D) Otra novedad destacable aparece constituida por el aumento de las retribuciones de los empleados públicos en un 1%, congeladas desde el ejercicio 2010 de acuerdo con la previsión estatal.

E) Otra de las modificaciones establecidas para este ejercicio 2016 es la relativa al límite de endeudamiento, establecido en casi 700 millones de euros, a

diferencia del límite previsto para el ejercicio 2015 que alcanzaba casi los mil millones de euros, suponiendo una reducción del 27,87%. También se ve reducida la cuantía del límite de riesgo en cuanto al otorgamiento de avales y garantías a 100 millones de euros, en comparación con los 150 para el ejercicio 2015.

F) Finalmente, respecto del ejercicio 2015, desaparecen los créditos destinados al Fondo de inclusión social y familiar urgente y al Fondo de desarrollo territorial y rural.

IV. EFECTOS DE LA LEY DE PRESUPUESTOS

1. EFECTOS DEL ESTADO DE INGRESOS.

Respecto a los efectos que tiene sobre el estado de ingresos la Ley de Presupuestos, la doctrina española recoge dos vertientes: la primera de ellas considera que el Estado de ingresos de la Ley de Presupuestos tiene plenos efectos jurídicos; la segunda vertiente considera que el estado de ingresos de la Ley de Presupuestos carece de efectos jurídicos, siendo una simple estimación contable.

Debido a esta concepción dual, se va a proceder a analizar ambas líneas de pensamiento.

1.1 La primera concepción que considera que el estado de ingresos tiene efectos jurídicos, se divide a su vez en 2 posiciones: aquellos autores que defienden que la Ley de Presupuestos autoriza al Estado para la recaudación de ingresos, y aquellos otros autores que tienen la concepción opuesta:

A) Respecto de aquellos autores que defienden que la Ley de Presupuestos autoriza al Estado para recaudar ingresos se encuentra Carretero Pérez quien consideraba que la Ley de Presupuestos producía efectos jurídicos y no sólo contables, puesto que según sus palabras “no basta que exista una ley estableciendo un impuesto para que éste sea exigible, sino que, además ha de recogerlo como uno de sus ingresos la Ley de Presupuestos”, de tal forma que la no inclusión de un tributo en el presupuesto de ingresos produciría como consecuencia la ilegalidad de la exacción, con el consiguiente “enriquecimiento ilegal de la Administración”.⁸

B) La segunda concepción tiene su origen en lo dispuesto en el antiguo y ya derogado Art. 20 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria (actual Art. 10 de la LGT). Este artículo disponía que: “las normas tributarias se aplicarán durante el plazo determinado o indefinido, previsto en la respectiva ley, sin que precisen ser revalidadas por la ley presupuestaria o por cualquier otra”. Por lo tanto el significado de este precepto se opone a la teoría anterior defendida por Carretero Pérez, ya que según este

⁸ Rodríguez Bereijó, Álvaro., *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*. Op. Cit., p. 188.

artículo se pone de manifiesto que las leyes tributarias no son leyes imperfectas -como así afirmaba la doctrina extranjera-, bien de forma que la Ley de Presupuestos era un acto condición, ya que autorizaba la recaudación de los tributos aprobados por las leyes tributarias-. De tal forma, de este artículo se desprende que las leyes tributarias tienen plena vigencia y eficacia en orden a su finalidad, sin que sea necesaria la inclusión de los diversos tributos en la Ley de Presupuestos para su correspondiente exigibilidad.

1.2 La segunda vertiente considera que el presupuesto carece de efectos jurídicos respecto de los ingresos siendo una simple estimación contable, ya que se trata de un cálculo aproximativo de las cantidades que el Estado espera recaudar en un período de tiempo determinado sobre la base de la aplicación de las leyes tributarias existentes, independientemente de la Ley de Presupuestos. De acuerdo con ello, en nuestro Ordenamiento el Presupuesto no tiene valor jurídico en materia de ingresos, ya que los diferentes tributos no nacen de esta ley presupuestaria, ni su exacción depende jurídicamente de la aprobación de la misma en cada ejercicio.

Como corolario a lo anterior, la doctrina ha concluido, en la actualidad, que el estado de ingresos en el Presupuesto sí tiene efectos jurídicos, pero no porque autoricen al Estado para recaudar los ingresos previstos en las Leyes Tributarias, -ya que el estado de ingresos es una previsión contable, una aproximación de los ingresos que el Estado estima que recaudará-, sino porque los ingresos tienen que dar cobertura a los gastos aprobados en la Ley Presupuestaria, ya que los ingresos no justifican los gastos, sino a la inversa, puesto que el Estado tiene unos gastos que en algunos casos es obligatorio realizar, por lo que tiene que disponer de ingresos para cubrirlos. Añádase también que el estado de ingresos constituye una referencia obligada para determinar si los presupuestos han sido elaborados, aprobados, ejecutados y liquidados conforme a las exigencias del principio de estabilidad presupuestaria.

2. EFECTOS DEL ESTADO DE GASTOS

Para conocer el efecto que la aprobación de la Ley de Presupuestos tiene en los gastos públicos es necesario conocer, en primer lugar, qué es un gasto público, pudiendo definirse este último como “el empleo de fondos públicos para satisfacer una necesidad

pública, prestar un determinado servicio, adquirir un determinado bien, conceder una subvención, etc, de acuerdo con el procedimiento correspondiente".⁹

En materia de gastos públicos, la Ley de Presupuestos tiene un valor plenamente jurídico, ya que supone una autorización del Legislativo al Gobierno para disponer de los créditos consignados en el estado de gastos del presupuesto, pero esta autorización se traduce en el otorgamiento de un crédito presupuestario no incondicional, sino limitado, y ello tanto cuantitativa, cualitativa como temporalmente.

La teoría presupuestaria clásica alude a estos límites de los créditos presupuestarios con el denominado principio de especialidad. Dichas limitaciones, son sucecivamente, las siguientes:

- a) El principio de especialidad cuantitativa: referido a la imposibilidad de gastar una cantidad de fondos para una determinada finalidad superior a aquella que fue aprobada inicialmente, salvo que se lleve a cabo una modificación presupuestaria que permita este gasto en cuantía superior a la inicialmente prevista.
- b) El principio de especialidad cualitativa: en cuya virtud, los gastos se destinarán, exclusivamente, a la finalidad específica para la cual hayan sido autorizados en el Presupuesto, sin perjuicio de las modificaciones presupuestarias que permitan este cambio.
- c) El principio de especialidad temporal: el cual comporta que los créditos presupuestarios aprobados han de ser ejecutados a lo largo del correspondiente ejercicio presupuestario.

Es necesario resaltar que las obligaciones del Estado que dan lugar al gasto público no nacen de la Ley Presupuestaria, sino de actos o hechos ajenos a ella, según el art. 20 de la actual LGP: "Las obligaciones nacen de la Ley, de los contratos, de los cuasi

⁹ Corcuera Torres, Amable., *Actividad financiera y gastos públicos: Aspectos Generales*. Universidad Abierta de Cataluña. p.: 9

contratos, y de los actos y omisiones ilícitas o en que intervengan cualquier género de culpa o negligencia”.

Por lo tanto, y a la vista del referido precepto, la conclusión sería que: las obligaciones del Estado nacen de los contratos que se celebren por la prestación de determinadas obras o servicios (aunque esto cuente con una serie de excepciones, véanse las subvenciones), estas obligaciones son las que constituyen el gasto público. Este gasto puede ser abonado porque existe una consignación presupuestaria previamente aprobada para ello.

Una vez aclarada la diferencia entre obligaciones del Estado y gasto público, así como su relación con el presupuesto, la doctrina se ha planteado diversas cuestiones, una de ellas las cuales sería: si un gasto puede ser pagado porque existe consignación presupuestaria para ello, ¿qué ocurriría si la Administración aragonesa contrajese una obligación por importe superior al consignado en el Presupuesto? La ley afirma que esta obligación sería nula de pleno derecho, no sólo la parte de la obligación que excede del crédito aprobado, sino la obligación en su totalidad, salvo que se aprobase por una ley un suplemento de crédito que permitiera asumir dicho gasto. Esta respuesta es fruto del art. 46 de la LGP: “los créditos para gastos son limitativos no pudiendo adquirirse compromisos de gasto ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a Ley que incumplan esta limitación, sin perjuicio de las responsabilidades reguladas en esta ley”.

Otra cuestión controvertida sería: ¿qué ocurriría si se contrae una obligación sin la existencia de crédito para ello? Al igual que en el caso anterior, la nulidad de pleno derecho de esta obligación. Sin embargo, en este caso la solución no es tan pacífica, puesto que han de diferenciarse varios tipos de obligaciones:

2.1 Obligaciones legales, haciendo mención especial a los derechos subjetivos.

2.2 Obligaciones contractuales.

Respecto de las obligaciones legales, éstas no serían nulas de pleno derecho, porque las obligaciones legales nacen siempre válidamente exista o no crédito presupuestario para su cobertura y, en su caso, la carencia de crédito sólo afectaría a la exigibilidad de la

obligación contraída. Dentro de estas obligaciones la doctrina se ha planteado la problemática de los efectos que tendría sobre los derechos subjetivos de los particulares la falta de consignación presupuestaria para atender a su pago, la pregunta sería ¿podría hablarse de una anulación implícita del derecho subjetivo del particular como consecuencia de la no consignación en el Presupuesto de los créditos necesarios para la satisfacción del derecho de crédito preexistente del particular? La doctrina afirma plenamente que no, ya que la falta de consignación presupuestaria podría determinar la inexigibilidad de la deuda al Estado por el particular hasta que existieran créditos en el presupuesto, pero la obligación es perfectamente válida ya que la Ley de Presupuestos no es la fuente de los derechos subjetivos de los particulares frente al Estado, al igual que tampoco es la fuente del nacimiento del resto de las obligaciones legales.

Respecto de las obligaciones contractuales, hay autores como Jèze que no consideran este contrato concluido por un funcionario sin crédito o excediendo del existente, como nulo de pleno derecho, sino que lo considera jurídicamente válido ya que la irregularidad en la falta de crédito no tiene ninguna influencia sobre la existencia ni sobre la validez jurídica del contrato, y por lo tanto para este autor la obligación sería jurídicamente válida pero inexigible.

Esta interpretación es más favorable a los acreedores y puede entenderse refrendada por el TC, ya que ha reconocido la autonomía de la fuente de las obligaciones de la Hacienda Pública respecto al crédito presupuestario, al afirmar que “los créditos consignados en los estados de gastos de los Presupuestos Generales no son fuente alguna de obligaciones; sólo constituyen autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones. La fuente de éstas ha de buscarse fuera de dichas consignaciones presupuestarias, ya sea en la ley, ya en los negocios jurídicos o en los actos o hechos que, según Derecho, las generen [...]”.¹⁰

Por lo tanto, de esta última opinión doctrinal cabe deducir que, sin la existencia de crédito presupuestario adecuado y suficiente, las obligaciones económicas de la

¹⁰ Sentencia del TC 146/1986, de 25 de noviembre.

Hacienda autonómica no son exigibles, pero sí son válidas, porque su validez nace de la fuente que la haya generado, que no es la Ley presupuestaria.

Sin embargo, lo dispuesto hasta ahora cuenta con una excepción, puesto que, en algunos supuestos concretos, la legislación específica de la obligación sí condiciona específicamente su validez a la existencia de crédito presupuestario, como sucede por ejemplo, en el Art. 10.1.b) de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, que establece como requisito para la formalización de un contrato la existencia de un certificado de existencia de crédito realizado por la unidad administrativa correspondiente, así como en el Art. 42.1.b) de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón, por el que se determina como causa de nulidad de la concesión de la subvención la carencia o insuficiencia de crédito.

Por lo tanto, se puede concluir que las obligaciones que la Comunidad Autónoma de Aragón contraiga sin contar con crédito adecuado y suficiente serán válidas jurídicamente, pero serán inexigibles por el acreedor a la Hacienda autonómica hasta que exista dicho crédito, salvo en aquellos casos en los que específicamente la ley subordine la validez del contrato a la existencia de crédito, en cuyo caso la inexistencia de este último determinará la invalidez del contrato suscrito entre las partes.

Otro de los interrogantes que se ha formulado la doctrina ha sido si existe la obligación de gastar todos los créditos consignados en el Presupuesto. La respuesta a esta pregunta no es unánime. Así, autores como García Añoveros, Carretero o Duverger consideran que las consignaciones presupuestarias son el montante máximo que la Administración puede gastar, pero no le imponen, en ningún caso, la obligación de gastarlo en su totalidad, ya que los créditos sobrantes pasan al siguiente ejercicio o se anulan.

Sin embargo, otros autores como Fonrouge, Rodríguez Bereijó o Martín Queralt, entre otros, no están plenamente de acuerdo con esta teoría, ya que distinguen dentro del estado de gastos de la Ley de Presupuestos dos tipos de gastos:

- Gastos corrientes de funcionamiento administrativo.
- Gastos de capital o inversión.

Para estos últimos autores, respecto de los gastos corrientes de funcionamiento administrativo sí existe la discrecionalidad del Gobierno para gastar o no aquéllos en su totalidad; ahora bien, respecto de los gastos de capital o inversión, opinan que son gastos que responden a un plan general como por ejemplo: crear trabajo por razones económicas o sociales, realizar un programa de carreteras, etc; por lo tanto, respecto de estos gastos, la autorización del Legislativo se convierte en un mandato a la Administración para que utilice íntegramente los fondos autorizados.¹¹

Ahora bien, el incumplimiento del límite de gasto, sólo comporta actualmente la responsabilidad política del ente público que incurre en ello, pero no existe ningún tipo de sanción.

Finalmente, y como conclusión a todo lo explicado hasta ahora, cabe afirmar que el estado de ingresos tiene efectos jurídicos, porque éstos tienen que dar cobertura a los gastos autonómicos, aunque su cuantía es una previsión contable, una estimación de ingresos que la Comunidad Autónoma prevé que recaudará, donde su efectiva recaudación depende de factores ajenos a su voluntad y control.

Respecto de los gastos, la Ley de Presupuestos sí contiene una verdadera autorización, puesto que el ejecutivo no podrá gastar más de los créditos aprobados en la Ley presupuestaria, ni gastarlos en actuaciones de diferente naturaleza, ni en otros ejercicios presupuestarios, todo ello sin perjuicio de las modificaciones presupuestarias que, en su caso, puedan llevarse a cabo.

3. MENCIÓN ESPECIAL: PRÓRROGA DEL PRESUPUESTO.

Finalmente, es necesario mencionar en este trabajo los efectos que produce la prórroga del presupuesto autonómico, fenómeno que hemos experimentado este ejercicio 2016. A tal fin, la primera premisa a tener en consideración es que la Ley de Presupuestos tiene una vigencia temporal anual; es por ello que la Ley de Presupuestos ha de ser presentada cada año y debe, asimismo, ser aprobada cada año.

¹¹ Rodríguez Bereijó, Álvaro., *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario. Op. Cit.*, p.p. 243-256.

La previsión del art. 111.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón determina: “si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el presupuesto del ejercicio anterior hasta la aprobación del nuevo”. Este precepto conlleva, implícitamente, la imposibilidad de que la Comunidad Autónoma esté sin Presupuesto; de ahí que se establezca la prórroga automática de los presupuestos del ejercicio anterior si llegado el primer día del ejercicio económico correspondiente no se hubieran aprobado los nuevos.

Esto significa la necesidad de regirse por una norma presupuestaria, ya que no pueden válidamente realizarse pagos sin una Ley de Presupuestos que lo autorice, y si no hay Presupuestos nuevos, han de considerarse automáticamente prorrogados los del ejercicio anterior, cuyo límite temporal vendrá determinado por la aprobación de los nuevos presupuestos.

Sin embargo, la doctrina se ha preguntado cómo debe realizarse esta prórroga; La respuesta es que la prórroga ha de producirse en bloque, es decir se prorroga completamente la Ley Presupuestaria sin que quepa una prórroga parcial o sólo referida a unas determinadas secciones presupuestarias. Tal y como dice el FJ 5 de la STC 131/1999¹², “[...] teniendo la autorización de gastos prevista en la Ley de Presupuestos un carácter anual, es evidente que la prórroga de los créditos autorizados constituye, como muestra la experiencia del Derecho comparado en las democracias parlamentarias, un mecanismo excepcional que opera en bloque y exclusivamente en aquellos casos en los que finalizado el ejercicio presupuestario, aún no ha sido aprobada la nueva ley. En segundo lugar, se atribuirá relevancia al dato de la automaticidad: la prórroga opera, además, como un mecanismo automático, sin necesidad de una manifestación de voluntad expresa en tal sentido, durante el tiempo que medie entre el inicio del nuevo ejercicio presupuestario y “hasta la aprobación de los nuevos.” Como se observa, nuestro Estatuto de Autonomía, en su Art. 111.3, no exige la aprobación de ningún instrumento para su prórroga, ya que ésta se produce de forma automática.

Por lo tanto, no sería posible que, una vez prorrogado el presupuesto, se modificasen determinadas partidas mediante una Ley que no fuera presupuestaria, en palabras de

¹² Sentencia del TC 131/1999, de 1 de julio.

Escribano López “tampoco sería posible [...] que supuesta la prórroga ante la inexistencia de la aprobación de la nueva norma presupuestaria, se modifiquen determinadas partidas mediante una Ley que no siendo propiamente presupuestaria produzca, o lo pretenda, los efectos que le son propios y exclusivos de aquélla. Dicha situación se considera vulneradora del principio de seguridad jurídica [...].¹³

Esta misma problemática queda recogida en los FJ 8 y 9 de la STC 116/1998¹⁴, de tal forma que esta sentencia niega posibilidad de que la anterior solución tenga encaje constitucional, dado que no puede aceptarse la existencia de una Ley de Presupuestos prorrogada coexistiendo con otra norma (de tal forma que, en realidad, existirían dos normas presupuestarias).

Lo anterior queda demostrado, igualmente, en la Orden de 30 de diciembre de 2015, del Consejero de Hacienda y Administración Pública, por la que se determinan las condiciones a las que ha de ajustarse la prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón de 2015, hasta la aprobación de la Ley de Presupuestos para 2016, donde en su articulado no aparece ninguna modificación del presupuesto anterior, determinando tan sólo la forma de disponer de los créditos hasta la aprobación de los nuevos presupuestos.

También es necesario hacer mención, al igual que en la parte del contenido del presente trabajo, a la competencia que tienen las CC.AA para llevar a cabo la prórroga de sus presupuestos de forma análoga al Estado según el Art. 134.4 de la CE, tal y como establece la STC 116/1998, en cuya virtud dice “en definitiva, se deduce la existencia de una sustancial identidad entre las normas que son aplicables a los presupuestos de las CC.AA y lo dispuesto respecto de los del Estado en el Art. 134, dado que la norma constitucional y la estatutaria no hacen otra cosa que recoger una serie de principios que son consustanciales a la institución presupuestaria y al sistema parlamentario coincidentes con las democracias con las que ha entroncado nuestro país”.

¹³ Escribano López, Francisco. “*La disciplina constitucional de los Presupuestos Generales del Estado y su aplicación en el ámbito de las Comunidades Autónomas*”. Revista: Auditoría pública nº. 45. p. 72.

¹⁴ Sentencia del TC 116/1998, de 2 de junio.

V. CONCLUSIONES

Del estudio realizado a lo largo de este trabajo he extraído las siguientes conclusiones:

PRIMERA: A día de hoy, se entiende superada la controversia entre ley formal y ley material, que considero evidente que la Ley de Presupuestos tiene plenos efectos jurídicos, en la medida en que sus preceptos son plenamente vinculantes tanto para los Poderes Públicos (véase, como ejemplo, que no pueden realizar gastos superiores a los previstos inicialmente), como para los ciudadanos (véanse todos los ejercicios presupuestarios en los que los salarios de los funcionarios públicos no han experimentado ningún incremento). Es por ello que, a pesar de las peculiaridades de esta ley, que ha de ser elaborada por el Ejecutivo, no le priva de producir plenos efectos jurídicos, simplemente cumple con la obligación estipulada en nuestro Estatuto de Autonomía en su proceso de elaboración y aprobación.

SEGUNDA: Debe destacarse la opinión expresada por Zubizarreta cuando considera que la Ley de Presupuestos es una ley formal, dado que esta Ley no cuenta con vocación de eternidad que toda ley lleva consigo, ni tiene formación para el futuro. No estoy de acuerdo con este planteamiento ya que la Ley de Presupuestos tiene, por su propia naturaleza, una vigencia temporal anual, y dentro de ese ejercicio despliega todos sus efectos jurídicos como cualquier otra ley. La vigencia anual de la Ley de Presupuestos no viene determinada por su naturaleza de ley formal o material, sino por las especiales características y peculiaridades de la misma, de ahí que, a mi juicio, la Ley de Presupuestos sí tiene eficacia jurídica para el futuro, el cual es de un año, que es la vigencia máxima que aquélla puede tener (sin perjuicio de una eventual prórroga).

TERCERA: Considero también que, precisamente porque esta Ley de Presupuestos es una ley con la misma fuerza que cualquier otra ley ordinaria, que la misma requiere de su aprobación por las Cortes de Aragón, dado que la función primordial del Poder Legislativo es aprobar normas jurídicas; por ello, siendo la Ley de Presupuestos una norma jurídica plena, ésta ha de ser aprobada por el Poder Legislativo, no tratándose de un mero trámite de aprobación, de un acto del Poder Ejecutivo o convalidación.

CUARTA: Del análisis comparativo de la Ley de Presupuestos de 2016 respecto de su homóloga de 2015 he observado que el cambio de Gobierno experimentado en la

Comunidad Autónoma de Aragón no ha tenido impacto en la Ley de Presupuestos, puesto que la tendencia en los créditos de ésta sigue manteniéndose en una línea decreciente; es por ello que cabe concluir que los créditos que prevé gastar, en términos cuantitativos, una Comunidad Autónoma, no vienen determinados, en gran medida, por el partido político que gobierne en cada momento, sino por la coyuntura económica global.

QUINTA: Sin embargo, sí depende del partido político la distribución interdepartamental que se haga de esos créditos y la finalidad que a los mismos se otorgue; por ello me han resultado muy sorprendentes los créditos asignados al actual Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, el cual, aún incluyendo una nueva área competencial (Política Territorial), son inferiores a los del ejercicio anterior. Esta misma situación se repite en el actual Departamento de Economía, Industria y Empleo cuyos créditos son inferiores a los del ejercicio anterior a pesar de haber asumido la competencia de Industria. Es por esto, que se me presenta la duda razonable de que el nuevo Ejecutivo aragonés considere estratégicas y relevantes estas áreas de Industria, Empleo o Vertebración del territorio, ya que, teniendo estos Departamentos más áreas competenciales, han sido dotados de créditos presupuestarios inferiores.

SEXTA: El nuevo Ejecutivo ha reducido la devolución de la deuda pública autonómica en 262 millones de euros, hecho que ha permitido aumentar otras partidas sociales como ha sido la correspondiente al Instituto Aragonés de Servicios Sociales, actuación con la que estoy de acuerdo, pero también considero que esta reducción en la devolución de la deuda ha de hacerse moderada y prudentemente puesto que reducir la cuantía de la devolución implica un mayor número de años endeudados que provoca un incremento del interés que conlleva, a su vez, aumentar una deuda pública ya de por si elevada.

SÉPTIMA: Estoy de acuerdo con aquellos autores que afirman que las obligaciones contraídas por un órgano o Departamento de la Administración Pública son válidas con independencia de la existencia de crédito a menos que la propia ley subordine la validez de la obligación a la existencia de dicho crédito. Ahora bien, en la práctica, a mi juicio, la inclusión de estas cláusulas en la ley supone que sea un número muy elevado de obligaciones contraídas por la Administración Pública las que se encuentren sujetas a

esta obligación, puesto que las actividades principales de las Administraciones Públicas son de naturaleza contractual o de subvenciones; de ahí que considere que, actualmente, y en la praxis diaria, las obligaciones contraídas por las Administraciones Públicas sí subordinan su validez a la existencia de crédito presupuestario.

OCTAVA: Como conclusión final de este Trabajo de Fin de Grado, estoy de acuerdo con autores como Fonrouge, Rodríguez Bereijo o Martín Queralt en la diferenciación de los créditos que es obligatorio gastar, puesto que los gastos administrativos corrientes no tienen por qué tener, necesariamente, ninguna repercusión en el bienestar de la ciudadanía; sin embargo, dejar de gastar los créditos destinados a la inversión sí tiene un impacto negativo en el bienestar de los ciudadanos, (por ejemplo, un gasto de inversión podría ser la reparación de una carretera que debido a su mal estado de conservación provoca un gran número de accidentes).

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ MARTÍNEZ, JOAQUÍN. *La ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2012. La continuidad en la senda de la contención y la austeridad económicas*. Revista Aragonesa de Administración Pública. Núm. 41-42, Zaragoza, 2013, p.p. 309-328.
- CORCUERA TORRES, AMABLE. *Actividad financiera y gastos públicos. Aspectos generales*. Universidad Abierta de Cataluña. p. 9
- ESCRIBANO LÓPEZ, FRANCISCO. *La disciplina constitucional de los Presupuestos Generales del Estado y su aplicación en el ámbito de las Comunidades Autónomas*. Auditoria Pública número 45. 2008. p.p. 49-88.
- PASCUAL GARCÍA, JOSÉ. *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*. 6^a. Ed. Estudios jurídicos, BOE 2014.
- RODRÍGUEZ BEREIJÓ, ÁLVARO. *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*. Tecnos. 1970.
- THOMSON REUTERS. Contenido extractado de la obra “*Derecho financiero y Tributario. Parte General. Lecciones de cátedra*”. Lex Nova. Director: Alejandro Menéndez Moreno. 13^a Ed.
- TOSCANO ORTEGA, JUAN ANTONIO. “*Límites constitucionales al contenido material de las leyes de Presupuestos del Estado*”. Director: Dr. Marc Carrillo. Facultad de Derecho de la Universidad Pompeu Fabra, 2002.
- ZUBIZARRETA GUTIÉRREZA, JOSÉ. *Principios Generales de Hacienda Pública*. Madrid. 1952.
- Web de las Cortes de Aragón: http://www.cortesaragon.es/El-Parlamento.906.0.html?&no_cache=1
- Web de las Cortes de Aragón: <http://www.cortesaragon.es/Grupos-parlamentarios.934.0.html>

VII. LEGISLACIÓN

- *CE. BOE, 29 de diciembre de 1978, núm. 311.*
- *Ley 12/2009, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2010.* BOA, 31 de diciembre de 2009, núm. 253.
- *Ley 1/2014, de 23 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2014.* BOA, 25 de enero de 2014, núm. 17.
- *Ley 13/2014, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2015.* BOA, 31 de diciembre de 2014, núm. 256.
- *Ley 1/2016, de 28 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2016.* BOA, 3 de febrero de 2016, núm. 22.
- *Corrección de errores, de la Ley 1/2016, de 28 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2016.* BOA, 25 de febrero de 2016, núm. 38.
- *Orden de 28 de septiembre de 2015, del Consejero de Hacienda y Administración Pública, por la que se dictan instrucciones para la elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2016.* BOA, 5 de octubre de 2015, núm. 193.
- *Orden de 30 de diciembre de 2015 del Consejero de Hacienda y Administración Pública, por la que se determinan las condiciones a las que ha de ajustarse la prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón de 2015, hasta la aprobación de la Ley de Presupuestos para 2016.*
- *Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón.* BOA, 10 de marzo de 2011, núm. 50.
- *Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón.* BOA, 10 de abril de 2015, núm. 68.
- *Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.* BOE, 27 de noviembre de 2003, núm. 284.
- *Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Presupuestaria.* BOE, 31 de diciembre de 1963, núm. 313.
- *Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.* BOE, 1 de octubre de 1980, núm. 236.
- *Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.* BOA, 23 de abril de 2007, núm. 47.

VIII. JURISPRUDENCIA

- Sentencia número 27/1981 de 20 de julio. España. TC.
- Sentencia número 146/1986, de 25 de noviembre. España. TC.
- Sentencia número 116/1994, de 18 de abril. España. TC.
- Sentencia número 116/1998, de 2 de junio. España. TC.
- Sentencia número 174/1998, de 23 de julio. Cuestiones de inconstitucionalidad 2275/1993 y 1002/1998 (acumuladas). En relación con la Disposición Adicional duodécima de la Ley de las Cortes de Aragón 6/1992 de 4 de mayo, de Presupuestos para la Comunidad Autónoma de Aragón para 1992. España. TC.
- Sentencia número 131/1999, de 1 de julio. España. TC.