

LA BÚSQUEDA DEL IMPULSO ECONÓMICO Y SOCIAL EN LOS PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN PARA EL EJERCICIO 2023^(*)

OLGA CARRERAS MANERO
Profesora Titular de Derecho financiero y tributario
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: —I. INTRODUCCIÓN. —II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA LEY DE PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN PARA EL EJERCICIO 2023: 1. Los estados financieros. A) El estado de gastos. B) El estado de ingresos. 2. La parte dispositiva o articulado.

RESUMEN: En el presente trabajo se aborda un examen del contenido esencial de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2023, diferenciando la parte correspondiente a los estados financieros de la citada norma, de la dispositiva (articulado). Junto a ello, viene a ponerse de relieve las principales novedades que presenta dicha Ley respecto de los presupuestos aprobados en el ejercicio 2022.

Palabras clave: Ley de Presupuestos 2023; Comunidad Autónoma de Aragón.

ABSTRACT: *This paper deals with the contents of the Community of Aragón Budget Act for the year 2023. 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 2022 Budget.*

Key words: 2023 Budget Act; Community of Aragón.

I. INTRODUCCIÓN

En consonancia con lo indicado en anteriores comentarios de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón (1), y así lo ha manifestado el Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones (2), el Presupuesto cons-

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA con fecha 24/01/2023 y evaluado favorablemente para su publicación el 22/05/2023.

(1) A este respecto, pueden consultarse, entre otros, los comentarios a la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para los ejercicios 2021 y 2022, realizados por DE MIGUEL ARIAS, S., y ÁLVAREZ MARTÍNEZ, J.: en los números 56 y 58, respectivamente, de la presente REVISTA.

(2) Sentencia de 18 de abril de 1994, entre otras.

tituye una institución característica del sistema democrático y es un instrumento esencial de cualquier organización política. En ese sentido, es posible afirmar que la aprobación anual de la citada norma por cualquier ente público —en lo que ahora nos atañe, la Comunidad Autónoma de Aragón— se erige, como no podría ser de otro modo, en una de las actuaciones normativas de mayor trascendencia.

Junto a lo anterior, cabe poner de relieve que dicha relevancia queda confirmada, a su vez, por un *doble motivo*: en primer lugar, porque la referida Ley constituye —a tenor de una reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional— uno de los principales aspectos en que se manifiesta el contenido *mínimo, esencial e inderogable* de la autonomía financiera prevista para toda Comunidad Autónoma (3); y, en segundo término, porque la Ley en cuestión representa el instrumento básico de ordenación económica y la norma *vertebradora* de la actividad financiera de nuestra Comunidad durante un determinado año.

Por consiguiente, y una vez expuestas las anteriores observaciones, el objetivo del presente trabajo consiste, como en años anteriores, en el estudio del contenido de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el 2023, —los cuales han sido objeto de aprobación por la Ley 8/2022, de 29 de diciembre— (4) realizándose, a tal fin, un análisis comparativo respecto de los Presupuestos aprobados en el ejercicio precedente (2022).

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA LEY DE PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN PARA EL EJERCICIO 2023

Los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2023, como es habitual desde el año 1983, presentan una estructura fundamentalmente idéntica al de otras entidades territoriales, como las que corresponden a las Corporaciones Locales o al Estado. A este respecto, es posible diferenciar en aquellos un *doble contenido*: por un lado, el relativo a los *estados financieros* —distinguiéndose en su seno las partidas de gastos (obligaciones a reconocer) y de ingresos (derechos a liquidar y operaciones de endeudamiento)— y, por otro, el referente a la *parte dispositiva o articulado* (5).

Así, y al igual que para los ejercicios precedentes, el examen de la Ley de Presupuestos de Aragón vigente para el año 2023 se llevará a cabo, en un

(3) Sentencias del Tribunal Constitucional de 31 de enero y 21 de mayo de 1986 y de 17 de octubre y 20 de diciembre de 1988.

(4) Publicada en el B.O.A. núm. 251, de 30 de diciembre.

(5) Las normas relativas a la elaboración de los Presupuestos para el ejercicio 2023 se encuentran recogidas en la Orden del Departamento de Hacienda y Administración Pública, de 30 de junio de 2022 (B.O.A. núm. 126, de 1 de julio).

primer momento, a través de un análisis exhaustivo de los estados financieros de gastos e ingresos, para estudiar, en segundo lugar, las distintas previsiones normativas recogidas en el articulado de la citada norma.

1. Los estados financieros

A) El estado de gastos

Los créditos iniciales aprobados para el año 2023 en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma ascienden a 8.249.589 miles de euros, lo que, en comparación con los Presupuestos del ejercicio precedente (7.443.845 miles), suponen un incremento absoluto de 805.744 miles y porcentual del 10,8%. En consecuencia, y siguiendo la tendencia al alza de años anteriores, dicha cantidad constituye la mayor de todas las presupuestadas en la historia de nuestra Comunidad Autónoma, confirmándose, en la actualidad, la línea expansiva que se venía manifestado a nivel presupuestario.

Por lo demás, cabe señalar que, los créditos a los que acaba de hacerse referencia, se encuentran agrupados de conformidad con las pautas establecidas por las diferentes clasificaciones que aparecen recogidas en el artículo 35 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Aragonesa (6), lo cual, como es bien sabido, permite poner de manifiesto, desde la perspectiva presupuestaria, *quién o qué órgano concreto realiza un determinado gasto* (clasificación orgánica), *en qué se gasta* —esto es, cuál es la naturaleza del gasto— (clasificación económica) y *para qué se gasta* —es decir, la naturaleza de la actividad a la que se destina el gasto— (clasificación funcional y por programas). A este respecto, el estudio que se realizará a lo largo de las siguientes páginas partirá de la perspectiva que del Presupuesto nos facilitan las ya mencionadas clasificaciones orgánica y económica (7).

El dato esencial que debe resaltarse, en lo que concierne a la *clasificación orgánica*, atañe al hecho del aumento que cabe apreciar en los créditos para los gastos en la casi totalidad de los Departamentos y Secciones correspondientes. Dicha situación presenta, empero, solo una excepción, en relación con la Vicepresidencia del Gobierno, que ha visto disminuidos tales créditos.

Más en concreto, la referida Sección ha experimentado una reducción de 140 miles de euros, lo que representa —en términos porcentuales— una bajada del 4,9% respecto del ejercicio 2022.

Por lo demás, y ya en lo que atañe a los Departamentos que ven aumentados los referidos créditos para gastos en términos cuantitativos, destacan el de

(6) Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio.

(7) Ambas clasificaciones se encuentran recogidas en el Anexo respectivo de la Ley de Presupuestos objeto del presente comentario.

Sanidad, el cual presenta un importante aumento en sus créditos en una cuantía de 306.121 miles de euros, lo que representa —en términos porcentuales— un ascenso del 13,6% en relación con el ejercicio anterior; asimismo, el Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial ve aumentado la cuantía global de sus créditos en 125.665 miles de euros, lo que supone un incremento del 116,4% respecto de ese mismo ejercicio presupuestario. Junto a los ya citados, también se observa un aumento en el monto de los créditos destinados al Departamento correspondiente a Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente con 65.803 miles de euros más, experimentando, con ello, un incremento en sus dotaciones de un 7,6%.

Por su parte, también cuentan con un incremento en sus dotaciones para gastos en términos absolutos, los Departamentos de Educación, Cultura y Deporte, con 55.913 miles más (lo que supone un aumento del 4,9% en relación con los Presupuestos del año precedente), el de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, con 54.541 miles más (lo que representa un ascenso del 32,4% respecto del ejercicio 2022) y el de Diversos Departamentos, con 53.062 miles más, esto es, un aumento del 3,2% en términos porcentuales. A los mencionados se une la Sección relativa a Presidencia y Relaciones Institucionales con 42.564 miles más (16,2%).

Con un aumento menor en el monto de los créditos, se encuentran los Departamentos de Economía, Planificación y Empleo con 41.784 miles más (27,9%), Ciudadanía y Derechos Sociales —30.741 miles más (6,8%)—, Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento —18.431 miles más (6,1%)—, Hacienda y Administraciones Públicas —8.906 miles más (18,6%)—. A los anteriores se suman las Secciones Cortes de Aragón —1.049 miles más (3,8%)— y «A las Administraciones Comarcales» —1.000 miles más (1,5%)—.

Por último, y ya en lo que concierne a las Secciones que experimentan, a nivel cuantitativo, una menor subida en sus créditos para gastos, se encuentran las relativas a la Presidencia del Gobierno —247 miles más (9,7%)—, Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón —30 miles más (12,8%)—, Consejo Económico y Social —19 miles más (3,7%)— y, por fin, Consejo Consultivo de Aragón —6 miles más (1,5%)—.

Continuando con el examen de la clasificación orgánica, es el Departamento de Sanidad, al igual que en ejercicios anteriores, el que presenta un mayor volumen en el conjunto del Presupuesto de gastos, con 2.549.027 miles, cantidad que representa casi el doble de la asignada a la Sección Diversos Departamentos (1.665.780 miles). Junto a los anteriores, son las Secciones relativas a Educación, Cultura y Deporte (1.196.418 miles) y Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (982.482 miles) las de mayor cuantía desde la perspectiva arriba mencionada, representando todas ellas en su conjunto, en términos aproximados, el 76% del Presupuesto correspondiente al presente ejercicio.

Por su parte, y en lo que concierne a aquellos Departamentos que se ubican en un nivel intermedio de importancia desde el punto de vista del importe total de sus créditos, cabe citar a los de Ciudadanía y Derechos Sociales (477.645 miles), Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento (320.919 miles), Presidencia y Relaciones Institucionales (304.951 miles), Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial (233.582 miles), Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda (222.726 miles), Economía, Planificación y Empleo (191.424 miles), Administraciones Comarcales (67.311 miles), Hacienda y Administración Pública (56.615 miles) y Cortes de Aragón (28.063 miles), cuantías cuya suma representan, de modo aproximado, un 23% del total del Presupuesto.

Por último, entre las Secciones que presentan un menor peso en el conjunto del Presupuesto desde la perspectiva cuantitativa se encuentran las referidas a la Presidencia del Gobierno (2.768 miles), Vicepresidencia del Gobierno (2.686 miles), Consejo Económico y Social (528 miles), Consejo Consultivo de Aragón (391 miles) y Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (264 miles).

De este modo aparecen desglosados, desde una perspectiva orgánica, los 8.249.589 miles de euros relativos a los créditos previstos en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2023, los cuales vienen a destinarse al cumplimiento de las diversas obligaciones contraídas por cada uno de los Departamentos y Órganos de nuestra Comunidad.

A continuación, procederemos a abordar la exposición del estado de gastos de los referidos Presupuestos atendiendo a la *clasificación económica*, los cuales se encuentran agrupados, como es habitual, en nueve Capítulos.

Más en concreto, para el ejercicio 2023 a la sección relativa a las Operaciones Corrientes (Capítulos 1 a 5) se destina una cantidad de 5.858.952 miles de euros, frente a los 2.390.637 miles de euros con los que cuenta la referente a las Operaciones de Capital y Financieras (Capítulos 6 a 9). A estos efectos, debe reiterarse la circunstancia —por otra parte, frecuente— de que los créditos destinados a la primera de dichas Operaciones supera ampliamente la cuantía de los créditos correspondientes a las segundas (8).

Iniciando el análisis de los diferentes Capítulos que integran la mencionada clasificación, la primera observación que debe realizarse guarda relación con el aumento experimentado en su cuantía por la mayoría de dichos Capítulos respecto de los Presupuestos del año 2022. A este respecto, cabe señalar que es el Capítulo relativo a Bienes Corrientes y Servicios el que ha experimentado un mayor incremento en términos absolutos, habiendo ascendido en 257.579

(8) A este respecto, cabe señalar que en los Presupuestos para el ejercicio 2022 la cuantía a la que ascendían los créditos destinados a las Operaciones Corrientes era de 5.219.332 miles, elevándose los créditos relativos a las Operaciones de Capital a 2.224.512 miles.

miles, lo que implica, en términos porcentuales, un incremento aproximado del 28,2% en relación con los Presupuestos del ejercicio precedente.

Junto al arriba citado, también reflejan un aumento en el monto total de sus partidas los Capítulos relativos a Transferencias de Capital (209.123 miles más), Gastos de Personal (181.536 miles más), Transferencias Corrientes (126.445 miles más) e Inversiones Reales (56.856 miles más), cifras estas que, en comparación con las previstas en los Presupuestos del año 2022, suponen sendos incrementos del 51,6%, 7,2%, 7,4% y 15,2%, respectivamente.

Por último, el aumento de menor importancia en términos cuantitativos corresponde al Capítulo de Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria, con 1.593 miles más, lo que representa un ascenso del 5,2% en comparación con los Presupuestos del ejercicio precedente (9).

Junto a lo anterior, debe indicarse que el Capítulo de Activos Financieros presenta idéntica dotación presupuestaria respecto del año 2022, con una cantidad de 2.250 miles de euros.

Por lo demás, y ya entre los Capítulos de la clasificación económica de gastos que ven reducido el importe de sus créditos, se sitúan los relativos a Pasivos Financieros (16.025 miles menos) y Gastos Financieros (6.363 miles menos), disminuciones que, cuantificadas en términos relativos, suponen, respectivamente, un 1,1% y 4%.

Junto a lo anterior, el examen del estado de gastos del Presupuesto para el ejercicio 2023 desde la óptica de la clasificación a la que venimos haciendo referencia revela que, como es habitual, continúan siendo los Capítulos de Gastos de Personal (2.686.955 miles) y Transferencias Corrientes (1.819.628 miles) los que mayor peso presentan en términos globales. Tras ellos se encuentran los relativos a Pasivos Financieros (1.345.776 miles), Bienes Corrientes y Servicios (1.169.137 miles) y Transferencias de Capital (613.797 miles), conformando todos ellos, de una forma global, el componente central del Presupuesto de gastos, constituyendo, de modo aproximativo, el 92% del mismo.

Por su parte, a los Capítulos aludidos con anterioridad se unen, si bien con un importe económico muy inferior en relación con aquellos, los referentes

(9) 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 este 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».

a Inversiones Reales (428.814 miles), Gastos Financieros (151.237 miles) y, por último, el relativo al Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria (31.991 miles).

Siendo esto así, damos por concluido el análisis de los créditos recogidos en el estado de gastos desde la perspectiva de la clasificación económica, para pasar a examinar, acto seguido, el estado de ingresos de dichos Presupuestos, delimitando así las diversas fuentes de financiación de los mencionados gastos.

B) El estado de ingresos

El estado de ingresos del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2023 asciende, con carácter meramente aproximativo, a la cantidad de 8.249.589 miles de euros, de los cuales 6.535.517 miles corresponden a derechos económicos a liquidar durante el citado ejercicio, mientras que los restantes 1.714.072 miles constituyen el importe autorizado de las operaciones de endeudamiento que, en su caso, se contraigan por dicha Comunidad. La primera de las referidas cuantías coincide con la prevista en el estado de gastos del susodicho Presupuesto, presentándose de este modo para el ejercicio 2023 unos Presupuestos formalmente equilibrados (10).

A estos efectos, y desde la perspectiva de la *clasificación económica*, se observa que los mismos se estructuran en *dos categorías*: la relativa a los Ingresos Corrientes (Capítulos I a V) y la referente a los Ingresos de Capital (Capítulos VI a IX). De este modo, en los Presupuestos objeto de análisis la cuantía total a la que se elevan los Ingresos citados en primer término es de 5.890.328 miles de euros, cuantía que, como ya es habitual, supera con amplitud el importe global de los Ingresos de Capital, los cuales aparecen cifrados en 2.359.260 miles.

En lo que respecta a la categoría de los *Ingresos Corrientes*, los Capítulos que presentan un mayor incremento en el importe de sus ingresos son el de Impuestos Directos (439.634 miles más) e Impuestos Indirectos (411.166 miles más), lo que implica, en términos relativos, sendos aumentos porcentuales del 25,7% y 22,7%, respectivamente.

Por lo demás, y aunque con un incremento menor respecto de los anteriores Capítulos, se encuentran el de Tasas y Otros Ingresos (5.683 miles más) y el de Ingresos Patrimoniales (1.553 miles más), lo que supone, respectivamente, un 5,7% y un 13,3%.

(10) La necesidad de que el Presupuesto aparezca equilibrado se encuentra recogida, de forma expresa, en el artículo 34 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, sin que el Estatuto de Autonomía recoja en su seno una previsión de idéntico tenor.

Por fin, el único Capítulo que ha sufrido un descenso en el importe de sus ingresos ha sido el de Transferencias Corrientes (187.041 miles menos), lo que supone una minoración porcentual del 11,7%.

En lo que atañe a la categoría de los Ingresos de Capital debe destacarse, en primer lugar, el descenso del Capítulo de Pasivos Financieros con 106.420 miles menos, lo que representa un 5,8%. Junto a ello, y ya en segundo lugar, ha de hacerse referencia al hecho de la existencia de una partida presupuestaria para el Capítulo de Enajenación de Inversiones Reales, la cual asciende a 5.000 miles, circunstancia esta que difiere del ejercicio precedente, donde no existía previsión alguna en relación con dicho Capítulo.

Distinta es la situación de los Capítulos de Transferencias de Capital, con 235.813 miles más y de Activos Financieros, con 355 miles más, lo que supone, respectivamente, un incremento del 58,3% y 2,5%, respecto del ejercicio precedente.

Una vez llevado a cabo el análisis comparativo entre el estado de ingresos del Presupuesto de nuestra Comunidad para el 2023 y el previsto en el año anterior, y procediendo ya al examen individualizado de aquel, se comprueba cómo en el ejercicio actual es el Capítulo Impuestos Indirectos el que presenta una mayor importancia atendiendo a la cuantía de los ingresos que se le imputan, al ascender su monto económico a 2.221.252 miles.

Además del mencionado en el párrafo precedente, los gastos de la Comunidad Autónoma de Aragón se financian a través de las *cuatro siguientes fuentes*: Impuestos Directos (2.145.996 miles), Pasivos Financieros (1.699.878 miles), Transferencias Corrientes efectuadas por otros Entes Públicos y ciertos Organismos Autónomos (1.405.538 miles) y Transferencias de Capital (640.188 miles).

Junto a los arriba citados, y situado ya en un nivel medio de importancia a la vista de los ingresos que se le imputan, se encuentra el Capítulo Tasas y otros Ingresos (104.312 miles).

Por último, y ya entre los Capítulos del Estado de Ingresos que reflejan una menor dotación económica en términos absolutos, se encuentran el de Activos Financieros (14.193 miles) y el de Ingresos Patrimoniales (13.228 miles), cantidades estas cuya suma global representa, aproximadamente, el 0,3% de los ingresos previstos para el presente ejercicio.

Con la mención al origen y cuantía de los diferentes ingresos que conforman el estado respectivo de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el año 2023 damos por finalizado el análisis de estos últimos en lo que concierne a sus estados financieros. No obstante, ello no agota el estudio de dichos Presupuestos, debiendo recordarse que nos encontramos, ante todo, en presencia de una Ley, de una norma jurídica plena, lo que hace

imprescindible, a fin de lograr un adecuado entendimiento de su significado y efectos, detenerse en el análisis de las diversas previsiones recogidas en su articulado, al ser estas últimas las que disciplinan el destino y límites de los créditos recogidos en el estado de gastos y, a su vez, regulan y legitiman la obtención de ciertos ingresos (operaciones de crédito y endeudamiento).

2. La parte dispositiva o articulado

La parte dispositiva de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el año 2023 aparece integrada por 65 artículos —distribuidos a lo largo de nueve Títulos—, 45 Disposiciones Adicionales, 6 Disposiciones Transitorias y una Disposición Final. A este respecto, debe indicarse que dicha parte dispositiva mantiene, en términos generales, un esquema y contenido similar al de ejercicios anteriores.

De acuerdo con ello, el *Título Primero* de la Ley de Presupuestos ahora comentada, que lleva por título «DE LA APROBACIÓN Y CONTENIDO DE LOS PRESUPUESTOS» (artículos 1 y 2), viene a aprobar el contenido global de los ingresos y gastos del sector público de nuestra Comunidad Autónoma —artículo 1—.

Por su parte, el artículo 2, en primer lugar, procede a señalar el importe estimativo de los beneficios fiscales correspondientes a los tributos cedidos —cantidad que tiene carácter informativo y que asciende, en el presente ejercicio, a 338.598 euros— (11), dándose cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 21.1 de la LOFCA (12) y 111.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón (13). Asimismo, dicho precepto establece, en segundo término y con base en lo establecido en el artículo 8.2 de la Ley 5/2006, de 22 de junio, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón (14), la actualización

(11) De los cuales 307.349.000 euros corresponden al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, 27.109.000 euros al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y 4.140.000 euros al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

(12) A cuyo tenor: «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».

(13) De conformidad con el cual: «El presupuesto de la Comunidad Autónoma será único e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos del sector público autonómico, así como el importe de los beneficios fiscales correspondientes a los tributos que generen rendimientos a la Hacienda aragonesa», inciso este último que constituye una novedad respecto del Estatuto originario, el cual no contemplaba, en su artículo 55, previsión alguna en este sentido.

(14) En cuya virtud: «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».

del importe de las tasas exigidas en el ámbito de dicha Comunidad, si bien las mismas no experimentan, con carácter general, incremento alguno para el presente ejercicio presupuestario.

En lo que atañe al *Título Segundo* de la Ley de Presupuestos —«DE LOS CRÉDITOS Y SUS MODIFICACIONES» (artículos 3 a 11)—, el mismo regula el régimen aplicable a los créditos presupuestarios recogidos en el estado financiero de gastos, así como también las posibles alteraciones que, en relación a los referidos créditos, pueden llegar a producirse durante el ejercicio.

En concreto, el artículo 3 de la citada norma se encarga de poner de relieve el carácter *limitativo* y *vinculante* de los créditos autorizados en los respectivos programas de gasto en lo que concierne a las clasificaciones orgánica y funcional por programas. Así, dicha previsión se complementa, en lo atinente a la clasificación económica, por lo previsto en el apartado 2 del referido precepto, donde se establece la vinculación que, a nivel de artículo, capítulo o concepto, resulta aplicable a los diversos Capítulos que integran tal clasificación.

Una vez indicado lo anterior, cabe señalar que este carácter limitativo al que acabamos de hacer referencia queda excepcionado por lo dispuesto en sede del artículo 5.1 de la Ley de Presupuestos del presente ejercicio, el cual, partiendo de la autorización contenida en el artículo 40 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, relaciona un conjunto de créditos del estado de gastos a los que se les confiere la condición de ampliables (15). A estos efectos, y de conformidad con el artículo 5.2 de dicha Ley, la financiación de tales créditos se realizará mediante el recurso a alguno de los *tres siguientes mecanismos*: como norma general, a través de la baja en otros créditos para gastos y, ya de forma excepcional, por medio de mayores ingresos o con remanentes de tesorería siempre que sea posible en función del grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Junto a ello, el artículo 4 de la Ley de Presupuestos para el año 2023 fija los criterios de imputación temporal de los gastos, indicando, a este respecto, 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 que corresponda al ejercicio presupuestario en cuestión, hipótesis esta que puede llegar a ser excepcionada en ciertos supuestos.

(15) Entre tales créditos se incluyen, a título de ejemplo, aquellos derivados de transferencias de competencias de la Administración General del Estado o de otras Administraciones públicas, los créditos destinados a atender las obligaciones derivadas de la prestación del servicio de asistencia jurídica gratuita o los créditos destinados a la financiación de la enseñanza concertada.

Por lo demás, el carácter vinculante de los créditos para gastos se ve excepcionado, a su vez, por la previsión recogida en el artículo 6 de tal Ley de Presupuestos, a cuyo tenor viene a otorgarse a la persona titular del Departamento de Hacienda y Administración Pública la facultad de acordar la realización de las transferencias de créditos previstas en el mismo. Ahora bien, dicho precepto advierte que la autorización de las citadas modificaciones presupuestarias se encuentra supeditada tanto a la evolución de los recursos que financian el presupuesto, como al adecuado cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria (16).

Por su parte, es el artículo 7 de la Ley de Presupuestos objeto del presente comentario el que, partiendo de la autorización contenida en el artículo 44.2 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de nuestra Comunidad, prevé la posibilidad de que se incorporen al ejercicio actual los remanentes de créditos procedentes del ejercicio anterior, la cual deberá efectuarse de forma excepcional y, en todo caso, condicionada a la existencia de la pertinente cobertura financiera, mediante la acreditación de remanente de tesorería disponible o la baja de otros créditos.

Por último, el artículo 10 de la susodicha Ley recoge la posibilidad de que, a propuesta de la persona titular del Departamento de Hacienda y Administración Pública, se efectúen, mediante acuerdo del Gobierno de Aragón, los correspondientes ajustes en los estados de ingresos y gastos cuando ello resulte necesario a fin de conseguir el equilibrio presupuestario de las fuentes de financiación (17), o bien cuando proceda legalmente. Más en concreto, aquella se encuentra autorizada para que pueda disponer, en su caso, la no liquidación o, incluso, la anulación y baja en la contabilidad de todas las 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.

(16) El principio de estabilidad presupuestaria constituye, desde el año 2001, uno de los principios presupuestarios básicos, apareciendo recogido en la actualidad, incluso, en sede Constitucional, disponiendo el artículo 135.1 de la Carta Magna que «Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria». Por su parte, el referido principio se encuentra también contemplado en el artículo 21.1 de la LOFCA y en el artículo 3.2 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, precepto este a cuyo tenor: «Se entenderá por estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas la situación de equilibrio financiero». Junto a las normas anteriores, la referencia a la estabilidad presupuestaria se encuentra, a su vez, en el artículo 3 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria de Aragón, cuyo apartado primero dispone 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».

(17) Véase la nota anterior.

Atendiendo a lo indicado en los párrafos precedentes, es evidente que diversos preceptos contenidos en el Título segundo de la Ley de Presupuestos para el año 2023 confieren, bien al Gobierno autonómico, bien al Consejero competente en asuntos de Hacienda y Administración Pública, importantes facultades en materia de gestión de ciertos créditos presupuestarios. Dichas facultades, las cuales aparecen expresamente previstas en el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de nuestra Comunidad, implican que será el órgano de Gobierno de la misma o el mencionado Consejero quienes, en un buen número de situaciones, determinarán la cuantía y el destino definitivo de los gastos públicos.

De acuerdo con ello, resulta coherente que el citado Texto legal cierre su Título segundo recogiendo, en el artículo 11, una cautela esencial relativa a la modificación de dichos créditos, requiriendo que la misma se efectúe a través de un expediente en el que deben expresarse 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.

Pasando ya a analizar lo que atañe al *Título Tercero* de la pertinente Ley de Presupuestos, el mismo, bajo la denominación «De la gestión del presupuesto» (artículos 12 a 17), da cabida a un conjunto de previsiones cuyo objetivo fundamental es el de evitar, en la medida de lo posible, la generación de desfases presupuestarios derivados de la adopción de ciertas decisiones, incluidas aquellas que impliquen repercusiones en el gasto para ejercicios futuros.

Así, cabe señalar, en primer lugar, que el artículo 12 de la mencionada norma establece que la programación y gestión presupuestaria deberá sujetarse, en todo caso y sin perjuicio de que sean aplicables todos los principios generales y sectoriales previstos en sede normativa para las actuaciones públicas, a los *dos siguientes principios*: la responsabilidad por la gestión presupuestaria pública y la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los objetivos y utilización de los recursos públicos.

Por su parte, el artículo 13 de la Ley de Presupuestos dispone, siguiendo la línea de anteriores ejercicios, que todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto en el ejercicio 2023, o en otro posterior, deberá incluir una memoria económica en la cual se pongan de relieve las posibles repercusiones presupuestarias de su ejecución y la forma en que serán financiados los gastos ocasionados por la nueva normativa (18). Dicha

(18) A estos efectos, es importante recordar que el artículo 7.3 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera dispone que «Las disposiciones legales

exigencia afecta igualmente a toda propuesta de acuerdo o resolución, quedando condicionada la efectividad de la misma a que el órgano proponente disponga de financiación adecuada, de acuerdo con los programas de gasto cuya gestión le corresponda.

Junto a las anteriores medidas, el artículo 14 de aquella pone de manifiesto que no podrá disponerse de los créditos para gastos cuya financiación se lleve a cabo con recursos afectados, hasta el instante en que exista constancia del ingreso o de la asignación de los mismos a la Comunidad.

Por su parte, y en lo que respecta a los compromisos de gastos de ejercicios futuros, el artículo 15 de la Ley de Presupuestos del ejercicio actual establece que corresponde al Gobierno de Aragón autorizar los gastos de carácter plurianual o de ejercicios futuros en los *tres siguientes casos*: expedientes de contratación, encargos de ejecución y conciertos de valor estimado superior a 3 millones de euros; acuerdos y convenios de colaboración de concesión de subvenciones de concesión directa, cuya cifra supere los 900 mil euros; y, por fin, convocatorias de subvenciones que superen los 5 millones de euros.

Como de inmediato se comprueba, las previsiones contenidas en el Título tercero de la Ley de Presupuestos para el ejercicio 2023 otorgan a diversos entes de la Administración autonómica (bien al Gobierno, bien al Consejero competente en materia de Hacienda y Administración Pública) importantes facultades en sede presupuestaria.

En último lugar, es el artículo 16 de dicha norma el que hace mención a que el reconocimiento de las transferencias nominativas destinadas a la financiación del presupuesto de la Universidad de Zaragoza se realizará, con carácter general, con periodicidad mensual por doceavas partes, salvo que sea preciso su reconocimiento con periodicidad distinta. En tal supuesto, se requiere la solicitud motivada de la pertinente autorización de la persona titular del Departamento de Hacienda y Administración Pública.

El *Título Cuarto* de la presente Ley se encuentra dedicado a la materia «DE LOS CRÉDITOS DE PERSONAL» (artículos 18 a 42).

Como es habitual, el Título arriba citado se ocupa del régimen retributivo aplicable, de una parte, a los miembros del Gobierno regional, así como a otros cargos públicos de similar naturaleza y, de otra, al personal —funcionario, laboral o interino— del sector público adscrito al servicio de nuestra

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».

Comunidad durante el ejercicio 2023. Sin embargo, el contenido de las previsiones recogidas en dicho Título no será objeto de un estudio detallado en este comentario por tratarse de una cuestión que sobrepasa los límites del mismo.

De ahí que solo destaquemos el hecho de que las retribuciones previstas para el presente ejercicio experimentan, en su caso, idéntico incremento que el que establezca la normativa básica del Estado, con respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2022, previsión que, como se encarga de reconocer de modo expreso el artículo 18.2 de la Ley de Presupuestos aragonesa, resulta aplicable a las retribuciones fijadas en los contratos de cualquier naturaleza del personal al servicio del sector público.

Como consecuencia de lo anterior, dicho artículo prevé, en su inciso final, la obligatoriedad de que cualquier acuerdo o convenio que implique un crecimiento retributivo superior al establecido en aquel se adecúe a lo dispuesto en el mismo, deviniendo inaplicables, en caso contrario, las cláusulas que se opongán a este.

El *Título Quinto* de la Ley de Presupuestos para el ejercicio 2023, bajo la rúbrica «DE LAS TRANSFERENCIAS A ENTIDADES LOCALES Y DE LAS ACTUACIONES DE POLÍTICA TERRITORIAL» (artículos 43 a 48), constituye una de las manifestaciones de la coordinación financiera que tiene lugar entre la Administración de nuestra Comunidad Autónoma y las Administraciones de otros entes territoriales de la misma.

A estos efectos, el artículo 43 de la Ley arriba mencionada viene a recoger los criterios a través de los cuales se gestiona el Fondo Local de Aragón, el cual se encuentra constituido por el conjunto de transferencias destinadas a las Entidades Locales de Aragón que se incluyen en los Presupuestos de dicha Comunidad como apoyo al desarrollo y gestión de las diversas actividades competencia de aquellas. Dicho Fondo —que aparece desglosado en el Anexo VI de la Ley de Presupuestos— se compone de programas específicos relativos a tales Entidades y de determinados programas sectoriales.

Asimismo, se prevé la posibilidad de que se establezca ciertas partidas presupuestarias para el citado Fondo Local dirigidas a realizar transferencias a Entidades locales de Aragón con la finalidad de apoyar el desarrollo y la gestión de determinadas actividades.

Por su parte, vienen a recogerse, en el marco de la política demográfica y contra la despoblación, un conjunto de programas cuyo punto en común es el de mejorar la estructura poblacional de los asentamientos aragoneses, mediante una adecuada vertebración territorial y social de nuestra Comunidad.

En esta línea, el artículo 45 de dicha norma regula el Fondo de Cohesión Territorial constituido con la finalidad de avanzar en la cohesión del territorio y en el equilibrio poblacional de Aragón, mediante transferencias corrientes

y de capital a los diversos agentes sociales y territoriales que, a través de un procedimiento de concurrencia competitiva, vayan a desarrollar actuaciones enmarcadas en alguno de los ejes de desarrollo territorial.

Por su parte, son los artículos 46 y 47 los que regulan diversas previsiones en relación con las transferencias a las Administraciones comarcales, tanto en lo que atañe a créditos destinados a las mismas, como a lo concerniente a programas finalistas de las que aquellas son destinatarias.

En relación con el Fondo de Compensación a Ayuntamientos en municipios incluidos en Áreas de Espacios Naturales Protegidos de Aragón, el artículo 48 de la Ley presupuestaria que nos ocupa contempla un régimen económico de compensaciones a favor de los mismos, siendo el importe máximo a percibir de 150.000 euros, sin que ningún municipio reciba cantidad inferior a 5.000 euros.

El *Título Sexto* de la Ley de Presupuestos de Aragón para el año 2023, bajo la denominación «DE LAS OPERACIONES FINANCIERAS» (artículos 49 a 54) se ocupa del régimen aplicable a las operaciones de crédito o endeudamiento que contraiga dicha Comunidad Autónoma (incluidas las de sus organismos autónomos y empresas), así como el de los avales que aquella conceda a lo largo del referido ejercicio presupuestario.

En lo que concierne al mismo, debe destacarse que el importe máximo al que pueden ascender las operaciones de endeudamiento o crediticias autorizadas al Gobierno de Aragón es de 1.699.878 miles de euros (artículo 49.1). A este respecto, y como ya es habitual, la contracción del mencionado 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. En cualquier caso, y con independencia de su modalidad, las referidas operaciones de endeudamiento deberán ajustarse, en todo momento, a lo previsto en la normativa vigente en la materia (19).

Junto a las operaciones a las que acaba de aludirse, el Consejero competente en materia de Hacienda y Administración Pública se encuentra autorizado

(19) En relación con esta cuestión, recuérdese que 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 LOFCA. A este respecto, una de dichas limitaciones —prevista en el apartado tercero del mencionado 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 precitado artículo, deberá tener presente el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Dicha autorización es necesaria, asimismo, en cualquier otra operación de crédito concertada por una Comunidad Autónoma cuando se constate que esta última ha incumplido el susodicho principio de estabilidad presupuestaria.

para acordar la refinanciación o sustitución del endeudamiento vivo con el exclusivo objeto de lograr una disminución en el importe de los costes financieros actuales o futuros; asimismo, se permite a aquel la concertación de operaciones de derivados financieros —opciones, futuros, *swaps* y otros similares— que contribuyan a mejorar la gestión o la carga financiera de la Comunidad siempre que no comporten un incremento de la deuda viva autorizada.

Por otra parte, se contempla, asimismo, 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. A estos efectos, y para los supuestos en que estas sean a largo plazo (más de un año), el artículo 51 de la Ley que ahora nos ocupa prevé que dichos organismos deberán contar con la autorización previa del Departamento de Hacienda y Administración Pública. En todo caso, y cualquiera que sea la modalidad de endeudamiento adoptada, aquellos deberán informar mensualmente al citado Departamento de las operaciones de endeudamiento formalizadas y de la situación actual de su cartera de deuda.

Junto a lo anterior, y en lo que hace referencia al otorgamiento de avales y garantías, el artículo 52 viene a señalar que es el Gobierno de Aragón, a propuesta del Consejero competente en materia de Hacienda, quien ostenta la competencia para su concesión, pudiendo prestarse a empresas radicadas en Aragón, con prioridad para las PYMES, respecto de las operaciones concertadas por las mismas, con la finalidad de garantizar la creación o permanencia de puestos de trabajo. El importe total de los citados avales no puede rebasar el límite de riesgo de 100 millones de euros, exigiendo su otorgamiento la previa autorización de la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes de Aragón en aquellos casos en que cada uno de los avales propuestos supere la cantidad de un millón de euros.

Por su parte, la concesión del aval se supedita al cumplimiento de determinados requisitos. A estos efectos, debe acreditarse que no existen deudas pendientes de pago con la Administración General del Estado, la Comunidad Autónoma o con la Seguridad Social. Igualmente, los sujetos beneficiarios del aval deberán acreditar que no han sido sancionados, mediante sanción firme, por las autoridades laborales competentes, por infracciones graves o muy graves y que se ha cumplido la normativa vigente en materia de tratamiento de residuos (artículo 52.5).

Junto a lo anterior, el artículo 53 de la susodicha Ley de Presupuestos prevé la posibilidad de formalizar, previa autorización del Gobierno de Aragón y a propuesta del Consejero de Hacienda y Administración Pública, contratos de reafianzamiento con sociedades de garantía recíproca que tengan su domicilio social y fiscal en Aragón por una cuantía máxima global de 20 millones de euros, recogándose, asimismo, los requisitos exigidos para ello.

Por último, el artículo 54 de aquel Texto legal encomienda al Departamento de Economía, Planificación y Empleo la posibilidad de realizar las actuaciones que corresponden a la Comunidad Autónoma de Aragón derivadas de la Ley de Incentivos Regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales.

Continuando con el comentario relativo a los Títulos que conforman la Ley de Presupuestos para el ejercicio 2023, el *Título Séptimo*, se recogen las normas relativas a «LA INFORMACIÓN A LAS CORTES DE ARAGÓN» (artículos 55 a 62).

En este sentido, los preceptos arriba indicados se ocupan de regular la obligación de información que compete al Gobierno de nuestra Comunidad. A este respecto, se prevé que este último debe remitir a la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública ciertos informes, datos, acuerdos o expedientes en relación con la siguiente información: presupuestaria (artículo 55), financiera (artículo 56), subvenciones y ayudas (artículo 57), fondos y planes especializados (artículo 58), personal al servicio del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículo 59), contratación pública (artículo 60), gasto en difusión y medios de comunicación (artículo 61) y, por último, sobre transparencia (artículo 62).

Para finalizar con el comentario relativo a los Títulos que conforman la Ley de Presupuestos para el ejercicio 2023, solo resta hacer referencia al *Título Octavo*, «FONDO ARAGONÉS DE I+D+I» (artículo 63), y al *Título Noveno*, «NORMAS TRIBUTARIAS» (artículos 64 y 65).

De este modo, el artículo 63 de la referida norma regula los créditos que constituyen el citado Fondo, el cual viene a definirse como el conjunto de recursos económicos destinados a I+D+I que se incluyan en los presupuestos de nuestra Comunidad en el correspondiente ejercicio, viéndose reflejados aquellos en el Anexo VIII de dicha Ley.

Por fin, los dos últimos preceptos que conforman la norma ahora comentada recogen las modificaciones previstas en el Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de tributos cedidos, diferenciando, en el artículo 64, las correspondientes a los tributos cedidos, mientras que, en su artículo 65, aparecen las que atañen a los tributos propios.

Siendo esto así, únicamente resta realizar una breve mención sobre *dos cuestiones específicas* que presentan, sin duda, una especial trascendencia y cuya regulación aparece recogida en sede de las *Disposiciones Adicionales*: 1) la determinación de la normativa a la que se sujeta la concesión de subvenciones y ayudas con cargo al Presupuesto de la Comunidad y 2) el establecimiento de diversos criterios de gestión de ciertos créditos presupuestarios.

En este sentido, y en lo que atañe a las subvenciones (Disposiciones Adicionales 2ª a 7ª), la susodicha Ley de Presupuestos mantiene la exigencia de que el solicitante deberá acreditar debidamente el hecho de encontrarse al corriente de sus obligaciones tributarias y de la Seguridad Social (salvo cuando el importe de la subvención no exceda de la deuda pendiente).

Asimismo, se prevé que la concesión de una subvención a un beneficiario de un aval previo (aunque sea para una operación distinta) exigirá la previa autorización del Gobierno de Aragón, proceder este último que también se aplica en el supuesto contrario, esto es, cuando una vez concedida una subvención se solicite un aval con posterioridad. Ahora bien, y salvo en los supuestos excepcionales autorizados por dicho Gobierno, se establece la prohibición de concurrencia, en relación a un mismo proyecto, de aval y subvención.

Por su parte, y ya que en lo que concierne a la gestión de ciertos créditos presupuestarios, es la Disposición Adicional 1ª de la Ley de Presupuestos para el ejercicio 2023 la que se ocupa de esta cuestión en lo que atañe al Presupuesto de las Cortes de Aragón, siendo la Disposición Adicional 8ª la que establece una serie de previsiones específicas acerca de la gestión de los créditos correspondientes a los Capítulos de Diversos Departamentos.

Por último, y ya para concluir, únicamente resta indicar que es también la ya mencionada Disposición Adicional 8ª de la Ley objeto del presente comentario la que regula el denominado Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria, el cual tiene como finalidad cubrir ciertas contingencias. Así, viene a establecerse que la cuantía correspondiente a dicho Fondo puede verse incrementada a lo largo del año mediante las modificaciones presupuestarias pertinentes, con la debida autorización de la persona titular del Departamento de Hacienda y Administración Pública.