



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 20/1994

La Laguna, a 10 de junio de 1994.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno sobre *Anteproyecto de Ley de Transferencia de Crédito, Suplemento y Crédito Extraordinario para financiar el Plan de Acción Especial en materia de enseñanza secundaria, vivienda, medioambiente y turismo (EXP. 30/1994 APL)**.

FUNDAMENTOS

I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno ha interesado de este Consejo Consultivo, por la vía de urgencia prevista en el art. 15.2 de la Ley 4/84, Dictamen preceptivo sobre el Anteproyecto de Ley de referencia; preceptividad que deriva, conjuntamente, de la aplicación del art. 10.6 de la Ley 4/84 en relación con los arts. 34 de la Ley 7/84, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (LHP), 64.1 de la Ley General Presupuestaria (LGP) y 22.14 de la Ley Orgánica 3/80, de 22 de abril, del Consejo de Estado (LOCE).

2. La Ley de Presupuestos, en cuanto norma previsora de ingresos y habilitadora de gastos, posee un "contenido mínimo, necesario e indispensable, constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos" (STC 76/1992, de 14 de mayo). Los estados de ingresos y gastos de las Leyes anuales de Presupuestos son la plasmación contable de la política económica del Gobierno y, simultáneamente, constituyen la autorización legislativa de gasto al Ejecutivo hasta el límite y con las finalidades que resultan del estado de gastos. Sin embargo, hay

* **PONENTE:** Sr. Fernández del Torco Alonso.

* **VOTO PARTICULAR:** Sr. Petrovelly Curbelo.

supuestos en los que la formulación de tal principio general resulta excepcionada, ya que la concurrencia de situaciones o hechos imprevisibles en el momento de la elaboración de las previsiones presupuestarias obligan a la modificación de la Ley de Presupuestos mediante instrumentos tales como el crédito extraordinario o el suplemento de crédito; cuyo efecto directo es la novación modificativa del contenido del gasto contenido o del límite del gasto autorizado en la norma presupuestaria, singularidad que exige una limitación en su aplicabilidad, o, al menos, un condicionamiento de su uso; exigencia a la que responde la LHP al regular el ejercicio de la iniciativa legislativa gubernamental en esta materia, la cual, en virtud de los arts.60.2 EACan, 29 y 30 LHP y 64 LGP (al cual remite el art. 34 LHP), resulta condicionada al cumplimiento de los siguientes requisitos:

1) Obligaciones contraídas por la Comunidad Autónoma, cuyas fuentes hay que buscarlas en la Ley, en los negocios jurídicos o en los actos o hechos que, según Derecho, las generen, tal como señala el art. 29 LHP. 2) Que tales obligaciones carezcan de cobertura presupuestaria de forma absoluta o relativa; bien entendido que la consignación sólo constituye la autorización legislativa para que la Administración pueda realizar gastos. 3) Cuantificación exacta del montante de la habilitación. 4) Que su cumplimiento resulte inaplazable al nuevo ejercicio, sea por su origen singular, sea por el fin tendente a satisfacer. 5) Que el vencimiento de tales obligaciones inaplazables no exceda del término del ejercicio económico. 6) Motivación suficiente para la nueva previsión presupuestaria. 7) Que haya una relación directa entre, por un lado, las previsiones de ingresos y los criterios de política general sobre los que se sustentan las previsiones presupuestarias y, por otro lado, entre las partidas modificadas y aquellas autorizaciones de gastos que deben ser habilitadas. 8) Contraprestación material a la habilitación presupuestaria, elemento exigible a todo gasto público. 9) Si el objetivo fuera el suplemento de un crédito extraordinario habilitado en tal ejercicio, debe existir congruencia entre ambos.

III

El Anteproyecto que se dictamina se dirige a modificar la Ley de Presupuestos en vigor mediante transferencias de créditos, y la concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito.

En lo concerniente a las transferencias de crédito, no presenta problemas admitir que el Parlamento pueda realizarlas por sí mismo mediante una Ley de modificación de la Ley de Presupuesto; aunque la Ley 7/1984 y la Ley de Presupuestos para 1994, las conciba para ser realizadas, dentro de los límites legales, por el Ejecutivo.

En cuanto a los créditos extraordinarios y suplementos de crédito que se pretenden instrumentar mediante el citado Anteproyecto de Ley, hay que recordar que el supuesto de hecho habilitante para la remisión por el Ejecutivo al Parlamento de un Proyecto de Ley de concesión de crédito extraordinario consiste en la urgencia de un gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente y que en los Presupuestos en vigor no exista crédito para dicho gasto.

La apreciación de la existencia de esa urgencia es fundamentalmente un juicio político que corresponde realizar al Gobierno, en primer lugar, y al Parlamento, en segundo lugar. El Consejo sólo puede negar la existencia de la urgencia cuando resulte manifiesto que se trata de un ejercicio anormal de esa potestad de calificación de la urgencia del gasto. Salvo que se esté ante supuestos que patentemente caigan fuera del ancho campo que corresponde al juicio político de apreciación de la urgencia, el Consejo no puede hacer pronunciamiento respecto a la misma.

El presente Anteproyecto no aparece como expresión de un uso normal de la potestad gubernativa de calificar la urgencia del gasto, por lo que esta calificación cae plenamente dentro de la valoración que corresponde realizar al Gobierno.

El otro elemento del supuesto de hecho habilitante de los créditos extraordinarios consiste en que no exista crédito consignado, requisito que se da respecto de los gastos que figuran en los artículos 1 y 2 del Anteproyecto, a cubrir con los créditos extraordinarios que instrumenta.

En cuanto a los suplementos de crédito, el otro elemento del supuesto de hecho habilitante consiste en que el crédito consignado sea insuficiente o no ampliable, requisito que cumplen los suplementos de crédito previstos en el artículo 1 del Anteproyecto.

IV

El art. 3 del Anteproyecto trata de cubrir presupuestariamente un Plan de acción medioambiental, para lo cual consigna un gasto plurianual, que para el presente ejercicio presupuestario se cubre mediante transferencia de crédito y un crédito extraordinario.

El gasto a cubrir mediante un crédito extraordinario tiene que ser legítimo, en virtud del principio de legalidad de un gasto público (art. 133.4 CE). Esto significa que debe estar previsto en una norma legal previa a la Ley de Presupuesto o a la Ley de concesión del crédito extraordinario. Una cosa es la fuente de la obligación del gasto, que normalmente establecen Leyes diferentes a la de Presupuestos, y otra cosa es la fuente del gasto que está constituida por la correspondiente partida del estado de gastos de la Ley presupuestaria.

El art. 3 del Anteproyecto no es más que la creación de la correspondiente partida de gastos que figura en el Anexo III; es decir, aquel artículo y este Anexo constituyen la fuente del gasto pero no existe Ley previa que establezca la obligación de ese gasto. En consecuencia, el art. 3 del Anteproyecto está en contradicción con el art. 133.4 CE (principio de legalidad del gasto público).

No se discute que la propia Ley de Presupuestos pueda generar en su parte dispositiva la obligación legal a la que darán cobertura presupuestaria los créditos que consigne a tal efecto en su estado de gastos. Pero, una Ley de concesión de un crédito extraordinario dirigida a modificar el estado de gastos del ejercicio en vigor no lo puede hacer. Ello por las siguientes razones: el art. 29 LHP es determinante al establecer la legalidad de los gastos a los que haya de hacer frente la Hacienda de la Comunidad Autónoma. El art. 34 LHP, para la regulación del crédito extraordinario, remite al art. 64 LGP. Este, lo refiere a un gasto que no pueda demorarse; es decir, a un gasto previamente existente al procedimiento de elaboración del Proyecto de ley de concesión del crédito extraordinario. Ese gasto previo, que no puede demorarse y para el cual no existe crédito consignado, es el presupuesto habilitante de la solicitud del Ejecutivo al Parlamento de la aprobación de un Proyecto de Ley de crédito extraordinario. Pero, esa solicitud -la remisión de este Proyecto- no puede ser

simultánea a su presupuesto de hecho, pues la elaboración de ese Proyecto de Ley es una actividad del Ejecutivo reglada por los arts.29 LHP y 64 LGP.

La simple alusión a un Plan de acción medioambiental en el art. 3 del Anteproyecto, sin establecer los objetivos de ese Plan, viola el art. 30.4.a) de la LHP, que recoge el principio de especialidad del gasto, e, igualmente, el apartado 5 del art. 30 LHP, del que resulta que los Planes a financiar con los presupuestos deben de ser previos a éstos.

Igualmente, el art. 3 del Anteproyecto, en relación con su Anexo III, vulnera el art. 37.2 LHP, que establece los supuestos en que procede la autorización de gastos plurianuales. La inexistencia legal de dicho Plan de acción mediomabiental y su simple alusión en el art. 3 del Anteproyecto impiden conocer si se está ante alguno de los supuestos del art. 37.2 LHP, únicos que legitiman la elaboración por el Gobierno de un Anteproyecto que contemple gastos plurianuales.

El art. 3 del Anteproyecto pretende cubrir ese Plan, además de con un crédito extraordinario, con una transferencia de crédito. Las transferencias de crédito proceden sólo entre programas previstos en la Ley de Presupuestos en vigor (art. 41 a 44 LHP). Aquí, se trata de realizar una transferencia de crédito desde un programa existente a uno inexistente que se pretende crear mediante una modificación de la Ley de Presupuestos, por lo que siendo la elaboración del Anteproyecto de dicha Ley de modificación una actividad reglada, el Ejecutivo no puede realizar esta operación.

Tal como se presenta el art. 3 del Anteproyecto, parece ser que nos hallamos ante una autorización al Gobierno para que realice un gasto de 2.000.000.000 millones de pesetas pero sin precisar los gastos corrientes y de inversión a los que se destina, lo que vulnera el art. 60.2 del Estatuto de Autonomía.

V

El art. 2.a) del Anteproyecto establece que la cobertura de la aplicación presupuestaria 11.03 431.D78000 se realizará, en parte, por un crédito extraordinario de 3.500.000.000 millones de pesetas, autorizando el apartado b) al Gobierno para la

emisión de deuda pública por igual importe destinada a financiar los gastos del apartado a).

El art. 55.1 EACan permite que la Comunidad Autónoma pueda recurrir a la emisión de deuda en los casos y con los requisitos que se establecen en la LOFCA, cuyo art. 14.2.a) exige que el importe total del crédito a financiar con la emisión de deuda sea destinado exclusivamente a gastos de inversión, por lo que la disposición adicional primera a) del Anteproyecto vulnera el art. 14.2.a) LOFCA, pues los gastos que autoriza, por no ser de inversión, no pueden ser realizados con cargo a los créditos contemplados en el art. 2 y en el Anexo II del Anteproyecto.

C O N C L U S I Ó N

El Anteproyecto objeto de Dictamen, presenta los reparos que se expresan en el cuerpo del Dictamen; formulados, concretamente, al art. 3 y Anexo III, y a la disposición adicional 1ª a), en lo que afecta al art. 2 y Anexo II.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL EXCMO. SR. CONSEJERO D. ENRIQUE PETROVELLY CURBELO AL DICTAMEN 20/1994 ACERCA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSFERENCIA DE CRÉDITO, SUPLEMENTO Y CRÉDITO EXTRAORDINARIO PARA FINANCIAR EL PLAN DE ACCIÓN ESPECIAL EN MATERIA DE ENSEÑANZA SECUNDARIA, VIVIENDA, MEDIO AMBIENTE Y TURISMO, CORRESPONDIENTE AL EXPEDIENTE 30/1994 APL.

Mi discrepancia de la opinión mayoritaria se plasma en las observaciones que, a continuación, razonadamente se expresan.

F U N D A M E N T O S

I

A mi juicio, no es correcta la tramitación seguida ante este Organismo en este supuesto, como este Consejero ya puso de manifiesto con ocasión de una precedente

solicitud de Dictamen del Consejo Consultivo respecto a otro Proyecto de Ley de concesión de crédito extraordinario. Esto es, se están aplicando erróneamente los preceptos contenidos en los artículos que se citan de las Leyes referidas en el presente Dictamen y, en consecuencia, se produce la incorrecta determinación del objeto de la acción de este Organismo en este supuesto.

Así, de la correcta inteligencia del artículo 10.6 de la Ley del Consejo Consultivo (LCC), utilizando para ello criterios interpretativos tales como el literal, el sistemático, el finalista o el genético, se deduce que se refiere a la necesidad de solicitar Dictamen previo de dicho Organismo, no respecto a actuaciones de la Comunidad Autónoma (CAC) de orden no legislativo, sino más bien a actuaciones propias del Ejecutivo regional, particularmente aquéllas de naturaleza reglamentaria o administrativa. Lo que es congruente, por demás, con la alusión hecha en esta norma al Consejo de Estado, el cual, como Organismo integrado en el ámbito gubernativo o en la organización del Ejecutivo, nunca actúa en relación con actuaciones legislativas y Proyectos de ellas, circunstancia que, a mayor abundamiento, confirma el tenor literal del precepto de su Ley que previene el caso que nos ocupa (cfr. artículo 22.14 de la Ley orgánica 3/88).

Pero es que, por si ello no bastase, siendo cierta tanto la directa remisión a la aplicabilidad de la legislación presupuestaria estatal del artículo 34 de la Ley autonómica 7/84, de la Hacienda Pública de la CAC, como la que, a su vez, en cierto modo hace la antedicha norma de la Ley orgánica 3/88, resulta aplicable aquí el artículo 64 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto-Legislativo 1091/88. Y tal precepto dispone, significativa y entiendo que determinadamente, que el Dictamen que en los supuestos que contempla ha de evacuar el oportuno Organismo consultivo no tiene por objeto, desde luego, un Proyecto de Ley, ni siquiera necesariamente su Anteproyecto, sino el estudio o propuesta que la Consejería de Hacienda produzca preliminarmente para resolver el asunto del que se trata, de forma que, en definitiva, sólo tras recibir el Dictamen del Consejo Consultivo procede que aquélla eleve o no al acuerdo gubernativo su propuesta, que entonces puede perfectamente tener forma sin duda alguna de Anteproyecto legislativo a considerar y, en su caso, aprobar por el Gobierno.

Alternativa que no sólo se compadece totalmente con la letra, el espíritu y el fin de la normativa mencionada anteriormente, sino que, además, evita que pueda intentarse oponer ciertas objeciones a la actuación legislativa proyectada por el Gobierno, por más que en este caso no procedan como luego se dirá, y, por supuesto, permite un funcionamiento gubernativo más adecuado técnicamente y más eficiente y eficaz en la práctica.

II

1. En cuanto al fondo del asunto se refiere, en mi opinión el Anteproyecto de Ley que se dictamina no presenta problema sustancial de adecuación jurídica, no teniendo su contenido los vicios que el Dictamen le atribuye erróneamente, ni produciendo las normas o determinaciones anteproyectadas la vulneración de la regulación constitucional o legal que se improcedentemente se afirma en aquél. Error e improcedencia que entiendo provienen tanto de una equivocada lectura de tales normas, como de una interpretación no apropiada de la regulación que se dice es quebrantada por ellas.

En primer lugar, ha de advertirse que no parece que ningún precepto del Anteproyecto vulnere, o siquiera contradiga, el artículo 133.4 de la Constitución (CE). No sólo porque, en efecto, aquél se elabora respetando estrictamente esta norma constitucional, razón por la que, precisamente, presupone la necesidad de la aprobación parlamentaria de la actuación que propone, sino porque es evidente que se respeta el mandato de que la Administración autonómica sólo podrá contraer obligaciones y realizar gastos de acuerdo con las Leyes, entre ellas las presupuestarias y cualquier otra que se dicte y cuya regulación se relacione a efectos financieros con los créditos que se autoricen en la Ley presupuestaria o sus modificaciones, sin los que no podría aplicarse y alcanzar su objetivo.

Y, naturalmente, carece absolutamente de fundamento, y aún de sentido, que se diga que el Anteproyecto puede vulnerar el artículo 60.2 del Estatuto (EAC), puesto que los Presupuestos se pueden efectivamente modificar en los supuestos y en la forma que el Anteproyecto contempla y adopta, tanto en relación con los casos prevenidos en su artículo 1, como en lo previstos en sus restantes preceptos, y tanto

se trate de obtener financiación con crédito extraordinario, como con suplementos de créditos o con transferencias de éstos.

2. Más concretamente, no es cierto que se produzca una inadecuada transferencia de crédito mediante el artículo 2 del Anteproyecto, en relación con su Anexo II, pues efectivamente existe crédito ya consignado que simplemente se modifica de aplicación. Y, por supuesto, que no puedan contraerse obligaciones o realizarse gastos de acuerdo con las leyes no significa que éstas no puedan ser las presupuestarias o sus modificaciones, ni que tales obligaciones deban siempre y en todo caso tener origen legal (cfr. artículo 29, Ley autonómica 7/84).

Es más, la propia naturaleza de la materia presupuestaria y de su regulación supone que, por un lado, las previsiones legislativas de gastos son únicamente autorizaciones del Parlamento al Gobierno para hacerlos efectivos en virtud de obligaciones nacidas de acuerdo con la ley, y no necesariamente por ésta, y sin facultar para utilizarlos sin más a partir de la aprobación de la Ley presupuestaria. Y, por el otro, que es facultad del Gobierno entender que, debido a cambios necesarios en su política económica o a la aparición de supuestos que ha de atender en el próximo futuro, deban modificarse tales previsiones, para lo cual solicita del Parlamento, como debe ser, la concesión de un crédito extraordinario o de un suplemento de crédito que modifiquen la situación presupuestaria precedente y permitan cubrir las nuevas necesidades antes no previstas.

Y, lógicamente, no contradiciendo con ello para nada lo previsto en el artículo 29 de la Ley autonómica 7/84, como se ha dicho, no sería coherente en sí mismo considerado, ni congruente con la antedicha naturaleza, que el Gobierno tenga siempre que esperar a que nazca la obligación financiera y la posibilidad de realizar el subsiguiente gasto, o bien, a que establezca la norma oportuna o se realice el negocio o actuación pertinente, para prever que ello va a ocurrir y que el gasto no va a poder demorarse para el ejercicio siguiente, al menos no totalmente.

Por tanto, resulta pertinente funcionalmente y, sin duda, conveniente para el interés público solucionar esa situación mediante la oportuna reforma presupuestaria del modo indicado, elevando al Parlamento, como órgano competente, un Proyecto

de Ley de concesión de crédito extraordinario y/o suplemento de crédito determinando su montante, su cobertura, su uso y la razón de su previsible necesidad, como ocurre en esta ocasión ciertamente. Y ello, sin perjuicio de que toda esta operación implica la realización de un juicio político del Gobierno que, en definitiva, será o no compartido, con la consecuencia procedente en cada caso, por la Cámara legislativa.

Es mas, tampoco puede aducirse que estos razonamientos no se compadezcan con lo establecido en el artículo 64 de la Ley presupuestaria, pues, por el contrario, se ajustan a esta ordenación, cual lo hace el Anteproyecto mismo, plenamente. Así, de manera bien razonable el Gobierno parece observar que van a producirse determinados gastos de inversión o similares que han de producirse en el presente ejercicio, en parte cuando menos, siendo de obvia necesidad e interés público la producción de tal inversión o programa de manera inmediata y, por ello, no existiendo fehacientemente para financiarlos cobertura presupuestaria en la actualidad, se intenta subsanar esta circunstancia en la forma y en la vía legalmente pertinentes y de conformidad con lo ordenado en la norma indicada.

Por demás, ha de hacerse observar que, como no podía ser de otra forma tratándose de materia presupuestaria y vistos los preceptos constitucionales, estatutarios y legales aplicables al respecto, tal norma estatal en ningún momento exige que ese gasto extraordinario, no previsto antes y de ineludible realización, tenga que ser él mismo o la obligación que lo genere previo a la Ley presupuestaria o a la Ley de crédito o suplemento que la reforme.

Y, en fin, ni que decir tiene que el artículo 3 del Anteproyecto no suponen violación, si es que técnicamente es correcta esta calificación en un conflicto interlegislativo, del artículo 30.4.a) de la Ley 7784, cuyo mandato es cumplido por aquél y sus Anexos, o 37.2 de dicha Ley, que sin duda no es por aquél desconocido, sino todo lo contrario.

3. Por último, en relación con lo dispuesto en la disposición adicional primera, apartado a), del Anteproyecto, ha de advertirse que la objeción del Dictamen que se hace a la misma, en relación con lo dispuesto en el artículo 2 de aquél y con fundamento en lo ordenado en los artículos 55.1, EAC y 14.2 de la Ley orgánica 8/80,

de financiación autonómica, únicamente es pertinente en cuanto se afecten los créditos contemplados en el Anteproyecto que provengan de los fondos obtenidos con la emisión de Deuda Pública cuya autorización aquél recoge, pero no cualquier otro de los créditos que se prevén en la norma anteproyectada (cfr. artículos 1, 2 y 3 del Anteproyecto).

C O N C L U S I O N E S

1. En estos supuestos, el preceptivo Dictamen previo del Consejo Consultivo ha de solicitarse, teniendo carácter intragubernativo en su objeto y fin, en relación con la actuación preliminar de la Consejería de Hacienda al respecto, pero no sobre la de orden legislativo que subsiguientemente se realice si, a la vista de dicho Dictamen, se decide por aquélla elevar al acuerdo del Consejo de Gobierno definitivamente la remisión al Parlamento del correspondiente Proyecto de Ley de concesión de crédito extraordinario o suplemento de crédito.

2. El Anteproyecto de Ley de referencia sustancialmente es conforme a Derecho en fondo y en forma, respetándose debidamente tanto las normas constitucionales y estatutarias aplicables en la materia, como acomodándose a las legislativas que asimismo la disciplinan con carácter general.

3. No obstante, ha de advertirse que los créditos extraordinarios a obtener con fondos procedentes de emisión de Deuda Pública autonómica, que ciertamente puede emitirse por la CAC y esta posibilidad está correctamente tratada en el Anteproyecto, son exclusivamente utilizables para gastos de inversión, aunque, a los efectos de lo previsto en la disposición adicional primera, a) de aquél, puedan serlo los restantes créditos o suplementos contemplados en su articulado.