



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 3 / 1 9 9 8

La Laguna, a 3 de julio de 1998.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias sobre el *Anteproyecto de Ley de crédito extraordinario por importe de doscientos cuarenta millones (240.000.000) de pesetas y de suplemento de crédito por importe de dos mil cuatrocientos diez millones (2.410.000.000) de pesetas, a la sección 13, "Agricultura, Pesca y Alimentación", de los Presupuestos Generales de la comunidad Autónoma de Canarias para 1998 (EXP. 54/1998 APL)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno interesa de este Consejo Consultivo, por la vía de urgencia prevista en el art. 15.2 de la Ley 4/1984 (cinco días de plazo de emisión), Dictamen preceptivo sobre el Anteproyecto de Ley de referencia; preceptividad que resulta, conjuntamente, de la interpretación del art. 10.6 de la Ley 4/1984 en relación con los arts. 34 de la Ley 7/1984, 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 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (LOCE).

2. La Ley de Presupuestos, en cuanto norma previsora de la totalidad de los ingresos y gastos de carácter público, 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 previsión contable del programa económico del Gobierno para un período de tiempo concreto mediante la

* **PONENTES:** Sres. Yanes Herreros, Cabrera Ramírez y Millán Hernández.

determinación cifrada de las obligaciones y derechos y, simultáneamente, constituye la autorización legislativa temporal y cuantitativa al plan de acción del Ejecutivo hasta el límite y con las finalidades que resultan del estado de gastos e ingresos. Sin embargo, hay supuestos en los que la formulación de tal principio general resulta excepcionada, ya sea porque los cálculos presupuestarios se revelan inexactos o bien por la concurrencia de situaciones o hechos imprevisibles en el momento de la elaboración de las previsiones presupuestarias que exigen la modificación del Presupuesto mediante instrumentos tales como el crédito extraordinario o el suplemento de crédito; cuyo efecto directo es la novación modificativa del contenido de los gastos o ingresos 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.61.1.b) EAC, 29 y 30 LHP y 64 TRLGP (al cual remite el art. 34 LHP), resulta condicionada, en esencia, al cumplimiento de dos requisitos: a) urgencia del gasto, considerada como la imposibilidad de esperar hasta el ejercicio presupuestario siguiente y b) necesidad del mismo. Estos requisitos, engloban, a su vez: 1) obligaciones económicas contraídas, en este caso por la Comunidad Autónoma, derivada de la ley, de los negocios jurídicos o de los actos o hechos que, jurídicamente, las generen, tal como señalan el art. 29 LHP y 42 del TRLGP. 2) Que tales obligaciones económicas precisen de crédito presupuestario para su cobertura de manera plena o relativa. 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 que tiende 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, por un lado, entre 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) Sustrato económico, esto es, la contrapartida material exigible a todo gasto público.

II

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

En relación con ellos, hay que recordar que el supuesto de hecho habilitante para la remisión por el Ejecutivo al Parlamento de un Proyecto de Ley de concesión o suplemento de crédito 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, o sea insuficiente y no ampliable el consignado.

La apreciación de la existencia de esa urgencia del gasto 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 amplio y discrecional campo que corresponde al juicio político de apreciación de la urgencia, el Consejo no puede hacer pronunciamiento respecto a la misma (DCC 20/1994).

III

1. En el caso que nos ocupa y desde una perspectiva formal, ha de señalarse que se ha cumplido la normativa aplicable en la actuación legislativa analizada (Informes de la Dirección General de Presupuestos, art. 64.1 TRLGP y de acierto, oportunidad y legalidad, art. 43 a 45 de la LGAPC). Por eso, desde esta perspectiva tal actuación es conforme a Derecho, de modo que no presenta reparo alguno.

2. En cuanto al fondo del asunto, ha de reconocerse que, en principio, parece cumplirse la doble exigencia legal (art. 64 TRLGP) y, en concreto, la necesaria especificación de los recursos que sirvan para financiar ese mayor gasto que, a su vez, genera la necesidad de recabar del Parlamento la concesión por Ley de un suplemento de crédito, por insuficiencia del ya presupuestariamente consignado, y de un crédito extraordinario, por no existir el mismo en los Presupuestos aprobados y en vigor, no cubriéndose esos nuevos gastos o no haciéndose suficientemente (cfr. artículos 39.1, LHPCAC y 64.1, TRLGP, in fine). Precisamente, el fin del Dictamen es la determinación del cumplimiento de estas condiciones en cada uno de los supuestos: en el crédito extraordinario se crean tres partidas para atender a los gastos derivados de la identificación de ganado bovino (código 98613500), apoyo al sector del tomate (código 13407402) y Mercocanarias, S.A. (programa 714F) cuyo

origen será, según la exposición previa y el art. 2 del Anteproyecto, con cargo, indistintamente, a recursos derivados de la liquidación definitiva del tramo de la participación territorializada de las Comunidades Autónomas en el rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) de 1996 por mayores ingresos no previstos inicialmente (895 millones) y con recursos mayores que los previstos, procedentes del Fondo Europeo de Ordenación y Garantía Agrarias, Sección Orientación (FEOGA-O) (1.755 millones). Con cargo a las mismas fuentes se financiará el suplemento de crédito de una serie de partidas ya existentes y relacionadas en los Anexos al Anteproyecto de Ley que se nos somete.

El art. 39.1 de la Ley territorial 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública establece que "el régimen de crédito extraordinario y suplementos de crédito de la Comunidad Autónoma y sus Organismos se acomodará a la normativa estatal, en lo que no se opongan a la presente ley", esto es, en tal sentido podrán autorizarse modificaciones en los casos y previo cumplimiento de los requisitos previstos en el art. 64, RDL 1.091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, sin detrimento de la facultad atribuida, por el art. 39.4 de la LHP a la Consejería de Hacienda de incorporar a los presupuestos, los créditos con destino a subvenciones corrientes finalistas y de capital de titularidad estatal y cuya ejecución se le encomiende, aplicable también, cuando las transferencias de crédito, cualquiera que fuere la consignación presupuestaria, se deriven de convenios entre ambas administraciones, para la ejecución en el territorio de competencias y funciones de titularidad estatal.

En el presente caso, se pretende realizar la modificación presupuestaria del Gobierno, mediante norma de rango legal, en acatamiento de una Resolución Parlamentaria, de 28 de enero de 1998, de Proposición no de Ley por la que se insta al Ejecutivo a remitir un proyecto de ley de crédito extraordinario que permitiera incrementar los presupuestos de inversión directa y transferencias de capital de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación en el importe máximo compatible con los ingresos complementarios y con un mínimo de 3.000.000.000 de pesetas.

El Anteproyecto, en su art. 1, contempla un crédito extraordinario por importe de 240.000.000 pesetas y un suplemento de crédito por importe de 2.410.000.000 pesetas, a la Sección 13, "Agricultura, Pesca y Alimentación", de los Presupuestos Generales de CAC para 1998, con la especificación que se detalla en el anexo de la

Ley, y que asciende a la cantidad total de 2.650.000.000 pesetas, importe inferior al señalado por la Resolución parlamentaria, dados los recursos previstos para la financiación de tal crédito extraordinario y suplemento de crédito, por lo que el anteproyecto de ley, incluye, igualmente, compromisos de gastos para el siguiente ejercicio que, según la exposición previa que se acompaña al Anteproyecto, y de su Anexo, relativo al Estado de gastos, del crédito extraordinario, para el año 1999, "apoyo al sector del tomate" (280 millones) y "Mercocanarias, S.A." (350 millones) suponen un total de 630 millones de pesetas.

En este extremo se regula un compromiso de gasto de duración e importe determinado, compromiso que vincula a la administración a realizar un gasto concreto y de cuantía determinada, si bien su abono efectivo dependerá de la existencia de crédito en el año 1999, y siempre que la realización de los gastos se inicie en el ejercicio en el que se obligan y se refieran a las materias o supuestos previstos en el art. 61.2 del TRLGP y 37.1 LHP.

Por otra parte, parece razonable que, como se señala en la documentación remitida con la solicitud de Dictamen y se indica en la exposición que se acompaña con el Anteproyecto analizado, se prevea un acomodo de los gastos en orden a cumplir el Pacto de Estabilidad y Crecimiento formalizado, en el marco del Programa de Convergencia del Estado en la Unión Europea, por la CAC con el Estado central. Así, ello procedería, en orden a evitar eventuales déficits no financieros y coordinar la política presupuestaria autonómica con la estatal, porque los recursos provenientes del FEOGA-O, una de las fuentes de los mismos que se citan, se reciben en cuanto se realicen las actuaciones a financiar por ellos, aunque se conozca el montante total susceptible de disponer.

Por todo ello podemos concluir que no existen impedimentos jurídicos que afecten a la iniciativa legislativa que se pretende.

3. Finalmente, es de observar que, con repercusión en su correcta inteligencia y aplicación, afectándose al principio de seguridad jurídica y a la eficacia de la actuación gubernativa, resulta técnicamente objetable la disposición adicional segunda del Anteproyecto, pues, siendo correcto que la Ley autorice al Gobierno para dictar disposiciones de desarrollo de su normativa, ocurre que ello no parece que sea objeto de una disposición propiamente adicional, sino final. Y, lo que es más

importante, tal autorización no procede hacerla respecto a los actos gubernativos y, subordinadamente, administrativos de aplicación, que no desarrollo, de la regulación legal y reglamentaria en la materia, siquiera sea porque el Gobierno y su Administración pueden y deben hacerlo sin necesidad de autorización legal singular alguna.

CONCLUSIÓN

Sin perjuicio de las observaciones que se realizan en el Fundamento III, el Proyecto de Ley es conforme a Derecho.