



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 9 5 / 2 0 0 2

La Laguna, a 1 de julio de 2002.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con el *Proyecto de Ley de concesión de crédito extraordinario, por importe de sesenta y cinco millones seiscientos ochenta y dos mil quinientos sesenta y ocho (65.682.568) euros, para financiar ayudas, subvenciones y medidas de carácter excepcional para reparar los daños producidos por lluvias, temporales y otros fenómenos naturales relacionados con la climatología adversa (EXP. 83/2002 PL)\*.*

## F U N D A M E N T O S

### I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno interesa de este Organismo, por la vía de urgencia prevista en el art. 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo (LCCC), y fijando en tres días el plazo de emisión, Dictamen preceptivo sobre el Anteproyecto de Ley de referencia; preceptividad que se entiende resulta de la interpretación del art. 11.2 LCCC 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).

Sin embargo, el objeto del Dictamen, de acuerdo con los arts. 44 del Estatuto de Autonomía y 11.1.B) de la Ley del Consejo Consultivo (LCCC), es un Proyecto de Ley y no un Anteproyecto.

Por otra parte, aun cuando sea aplicable como se verá en el asunto que nos ocupa el art. 64 de la Ley General Presupuestaria (LGP), lo es tan sólo en lo que se

---

\* Ponentes: Sres. Yanes Herreros, Reyes Reyes y Millán Hernández.

refiere a la normativa de fondo a respetar en la actuación legislativa concreta que se formaliza en el Proyecto sometido a Dictamen, pero no en lo que respecta a la preceptividad o al objeto de éste. Y no ya porque, obviamente, en el precepto estatal citado no exista tal preceptividad, que si se prevé, sino porque, por un lado, para aquél el objeto no es un Proyecto de Ley, o ni tan siquiera un Anteproyecto, y, por el otro y especialmente, porque en el Ordenamiento Jurídico autonómico dicho objeto, se insiste, es el Proyecto de Ley de crédito extraordinario de que se trate.

En esta línea, es claro que no resulta en ningún caso aplicable en este supuesto el art. 11.2 LCCC, trasunto del art. 10.6 de la anterior Ley de este Organismo derogada por ella, tanto porque no se está en presencia de una actuación de la Administración Pública canaria, sino del Gobierno autonómico, como porque, congruentemente con ello, no es una disposición administrativa, sino un Proyecto Legislativo.

2. Este Consejo ha venido sosteniendo (DCC 53/1998) que la Ley de Presupuestos, en cuanto norma previsorora 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). Así mismo, que "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 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.

No obstante, 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.

Así, en virtud de los arts. 61.1.b) del Estatuto de Autonomía (EAC), 29 y 30 LHP y 64 LGP (al cual remite el art. 34 LHP), la referida iniciativa 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 se especifican del siguiente modo: 1) obligaciones económicas contraídas, en este caso por la Comunidad Autónoma, derivadas de la Ley, de los negocios jurídicos o de los actos o hechos que, jurídicamente, las generen (arts. 29 LHP y 42 LGP); 2) Tales obligaciones económicas precisan de crédito presupuestario para su cobertura de manera plena o relativa; 3) Cuantificación exacta del montante de la habilitación; 4) Cumplimiento que resulte inaplazable al nuevo ejercicio, sea por su origen singular, sea por el fin que tiende a satisfacer; 5) Vencimiento que no exceda del término del ejercicio económico; 6) Motivación suficiente para la nueva previsión presupuestaria; 7) 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) Contrapartida material exigible a todo gasto público.

## II

El Proyecto que se dictamina se dirige a modificar la Ley de Presupuestos en vigor mediante la concesión de un crédito extraordinario por importe de sesenta y cinco millones seiscientos ochenta y dos mil quinientos sesenta y ocho euros (65.682.568).

Pues bien, como se dijo es presupuesto de hecho habilitante para la remisión por el Ejecutivo al Parlamento de un Proyecto de Ley de concesión de un crédito extraordinario 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 del gasto es fundamentalmente un juicio político que corresponde realizar al Gobierno, en primer lugar, y al Parlamento, en segundo lugar. El Consejo Consultivo sólo puede negar la existencia de la urgencia cuando resulte manifiesto que se trata de un ejercicio anormal de esta potestad calificatoria por el Gobierno.

En este supuesto, se plantea al pretenderse financiar ayudas y subvenciones y medidas de carácter excepcional para reparar los daños producidos por lluvias, temporales y otros fenómenos naturales relacionados con la climatología adversa, a consecuencia de las lluvias torrenciales caídas el 31 de marzo de 2002 en los municipios de S/C de Tenerife, San Cristóbal de La Laguna, así como otros relacionados también con la climatología que requieren igualmente actuaciones reparadoras.

### III

1. Se ha cumplido la normativa aplicable en la tramitación de la actuación legislativa analizada (Informes de la Dirección General de Presupuestos, art. 64.1 LGP 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, en principio se cumple 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 crédito extraordinario, por no existir el mismo en los Presupuestos aprobados y en vigor, no cubriéndose esos nuevos gastos (cfr. arts. 39.1, LHP y 64.1, LGP, in fine).

Con el crédito extraordinario se crean tres partidas, la primera (art. 1) para ayudas, subvenciones y medidas de carácter excepcional por daños producidos por lluvias torrenciales, por importe de 49.460.940 euros; la segunda, para ayudas y subvenciones por daños producidos por fenómenos meteorológicos adversos, por importe de 9.221.628 euros (art. 2 del Anteproyecto); y, finalmente, para ayudas a daños en la producción del tomate (art. 3 del Anteproyecto); por importe de 7.000.000 euros, a la sección 13.

El crédito extraordinario se financiará con las partidas que se relacionan en los Anexos al Proyecto de Ley que se nos somete. Esto es, Código 400.10, Fondo de suficiencia, 9.220.000; Código 700.11, Transferencias del Estado, sus OO.AA. y la Seguridad Social, 7.507.500; Código 700.31, Transferencia de otros entes del Estado, 2.400.000; y Código 911.01, Préstamos a largo plazo con entidades de crédito, 46.555.068.

El art. 39.1 LHP establece que "el régimen de crédito extraordinario de la Comunidad Autónoma y sus Organismos se acomodará a la normativa estatal, en lo que no se opongan a la presente ley". En tal sentido, podrán autorizarse modificaciones en los casos y previo cumplimiento de los requisitos previstos en el art. 64 LGP, cuyo Texto Refundido fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 1.091/1988, de 23 de septiembre, sin detrimento de la facultad atribuida por el art. 39.4 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 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.

El Proyecto, en su art. 1, contempla un crédito extraordinario por importe de 49.460.940 euros, Sección 19, "Diversas Consejerías. Servicio 01. Servicios generales. Programa 121.C - Gastos Diversos e imprevistos", con la especificación que se detalla en el anexo de la Ley.

El art. 2 contempla un crédito extraordinario por un importe de 9.221.628 Euros, Sección 19, Diversas Consejerías, Servicio 01, Servicios Generales, Programa 121 C. Gastos diversos e imprevistos, con la especificación que se detalla en el Anexo, y el art. 3 del APL, por un importe de 7.000.000 Euros, a la Sección 13 "Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación".

Los arts. 2 y 3 contemplan los créditos extraordinarios para paliar daños ocasionados por lluvias, temporales y otros fenómenos naturales, relacionados con lo que se denomina "climatología adversa", si bien afectan a los meses de septiembre a diciembre del año 2001; lo que podría haberse previsto para el ejercicio económico del año 2002 en orden a la precisión de las necesidades y, en su caso, a obligaciones económicas ya contraídas.

Por otro lado, se hace necesario señalar la dificultad que supone acudir al endeudamiento para la financiación de los 46.555.068 euros (art. 5.b)) al que, además, no afectará el límite establecido en el art. 44.2 de la Ley 9/2001, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la CAC, para 2002 (art. 6), para no incidir negativamente el principio de estabilidad presupuestaria, si bien, según el

expediente, la CAC no ha cubierto el importe máximo de endeudamiento previsto, al ser éste inferior al límite establecido por la normativa estatal aplicable.

Desde luego, es la emisión de deuda el recurso mediante el que se pretende alcanzar al porcentaje mayor de necesidad de financiación (46.555.068). Y, como señaló este Consejo en su Dictamen 49/1993, de 28 de octubre, "la emisión de Deuda pública de la Comunidad Autónoma lo será de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 8/80, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), cuyo art. 14.3 dispone que en tal eventualidad las Comunidades Autónomas "precisarán autorización del Estado"; precepto que, en su apartado 4, obliga a que tales operaciones de crédito deban coordinarse "con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano consultivo y deliberante entre cuyas funciones se encuentra, precisamente, la de coordinar tal política de endeudamiento" (art. 3.2.e) LOFCA).

De conformidad con las previsiones estatutarias, la Comunidad Autónoma puede, en efecto, realizar operaciones de crédito y recurrir a la emisión de Deuda "en los casos y con los requisitos que se establezcan en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas" (art. 56.1 EAC), operación que requiere la autorización parlamentaria expresa; trámite en el que se incardina precisamente el Proyecto de Ley sometido a la consideración de este Organismo [art. 59.d) EAC]".

El art. 56.1 EAC 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 siempre que sea para un plazo superior de un año sea destinado exclusivamente a gastos de inversión.

Respecto del llamado Fondo de Suficiencia [arts. 13 LOFCA y 6.j) de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía], no se efectúa la cuantificación de este concreto concepto, cuando es exigible la precisión de esta fuente de ingresos de financiación del crédito extraordinario. En efecto, se señala en el mencionado informe que "con los datos aportados por la Administración del Estado (...) se puede considerar que la estimación del importe a percibir por el mismo durante el año 2002, sería superior al inicialmente previsto en el estado de ingresos de los vigentes Presupuestos, por lo que este exceso de recursos puede dar cobertura

a los gastos corrientes que se incluye en la modificación presupuestaria que se informa". Hipótesis de trabajo que no se apoya en datos concretos según el expediente remitido a este Consejo.

3. Finalmente, a través de la Disposición Adicional Segunda, el Proyecto pretende modificar la Ley 9/2001, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la CA para 2002, art. 48.2.f), precepto que no guarda relación alguna con las operaciones de crédito extraordinario a las que se refiere la citada norma adicional en la que aumenta la cantidad que la Comunidad Autónoma puede avalar en relación con la financiación de las denominadas operaciones vinculadas. Y se modifica también el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Tasas y Precios Públicos de la CAC, aprobado por Decreto Legislativo 1/1994, de 29 de julio, a efectos de fijar la tasa para la gasolina.

Con todo ello, se altera el carácter jurídico singular de la Ley que se analiza transformándola en una modalidad de Ley de acompañamiento con incidencia en la naturaleza de la Ley de crédito extraordinario, con afectación del principio de seguridad jurídica, y su específica y limitada habilitación normativa, con ámbito estrictamente presupuestario.

## C O N C L U S I Ó N

Sin perjuicio de las observaciones que se realizan en el Fundamento III, el Proyecto de Ley se ajusta al marco normativo de aplicación.