



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 1 5 4 / 2 0 0 2

(Pleno)

La Laguna, a 23 de octubre de 2002.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con el *Anteproyecto de Ley de concesión de suplemento de crédito, por importe de cuarenta y ocho millones novecientos sesenta mil novecientos cincuenta y siete euros con cincuenta y nueve céntimos (48.960.957,59), a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2002 (EXP. 146/2002 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. 39.1 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.A) de la Ley del Consejo Consultivo (LCCC), debiera ser un Proyecto de Ley y no un Anteproyecto, por lo que nos remitimos al reiterado reproche realizado por este Consejo, últimamente en los Dictámenes 110 y 132/2002.

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

---

\* **PONENTE:** Sr. Lazcano Acedo.

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 sí 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. Además, lo que determina el art. 64.1 es que el dictamen del Consejo de Estado (Consejo Consultivo) se produzca antes de que el Ministro (Consejero) de Economía y Hacienda eleve "al acuerdo del Gobierno la remisión de un proyecto de Ley a las Cortes Generales (...)".

En esta línea, es claro que no resulta en ningún caso aplicable en este supuesto el art. 11.2 LCCC, 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 previsor 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 "cuando haya de realizarse (...) algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente y no exista en ellos [presupuestos] crédito o sea insuficiente y no ampliable el consignado" (art. 64.1 LGP) 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. 39 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 suplemento de crédito por importe de cuarenta y ocho millones, novecientos sesenta mil novecientos cincuenta y siete euros con cincuenta y nueve céntimos (48.960.957,59).

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 suplemento de crédito la urgencia de un gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente y que en los Presupuestos en vigor no exista crédito suficiente y no susceptible de ampliación 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.

La insuficiencia de crédito se ha generado en el Servicio Canario de Salud, como consecuencia de la demanda asistencial, la creación de nuevas unidades y centros, el incremento de los precios de los productos sanitarios sobre lo previsto y la incorporación de innovaciones tecnológicas en el SCS. Los gastos que no pueden demorarse hasta el próximo ejercicio se han generado en la Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica, por la necesidad de financiar: aumento de servicios (teléfono único y red de comunicación del Gobierno), incorporación de nuevas tecnologías, nuevas políticas en el contexto de los objetivos del Plan Canarias Digital para las Administraciones Públicas (tal, la implantación corporativa del Programa de Gestión de Recursos Humanos y Nóminas, SIRHUS).

### 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. Sin embargo, al producirse la necesidad de crédito suplementario en un organismo autónomo debiera figurar en el expediente el informe del departamento al que está adscrito el organismo, Consejería de Sanidad y Consumo (art. 64.2.b LGP).

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 suplemento de crédito, 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).

El suplemento de crédito 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, 48.960.957,59; de éstos, 45.075.637,00 euros se incorporan a la Sección 14 "Sanidad y Consumo", que, en virtud de la modificación del Presupuesto del Servicio Canario de Salud, se incorporarán a éste mediante "transferencia"; los

3.885.320,59 euros restantes se incorporarán a la Sección 08 "Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica".

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.

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], en el informe de la Dirección General de Planificación y Presupuestos se señala que el montante global de recursos no previstos asciende a 176.648.488 euros, de los que 9.220.000 han dado parcial cobertura al Crédito Extraordinario concedido por la Ley 7/2002, de 18 de julio, con lo que se dispone de 167.428.488 euros que pueden financiar el conjunto de gastos mencionados, con superávit que aplicar otras insuficiencias generadas por créditos ampliables por reconocimiento de obligación. Por ello se cumple la exigencia de precisar la fuente de financiación del suplemento de crédito.

## IV

Finalmente, a través de la Disposición Adicional Única, el Proyecto pretende modificar la Ley 9/2001, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la CA para 2002, art. 11, precepto que no guarda relación alguna con las operaciones de suplemento de crédito a las que se refiere la citada norma adicional.

Con 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 suplemento de crédito de la que se aleja, con afectación del principio de seguridad jurídica, y su específica y limitada habilitación normativa, con ámbito estrictamente presupuestario, lo que determina no sólo una inadecuada técnica legislativa, sino un vicio de validez por inhabilitación del acto del que se trata para alcanzar la finalidad de referencia.

## CONCLUSIÓN

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