



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 6 3 / 2 0 0 4

(Pleno)

La Laguna, a 14 de octubre de 2004.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con el *Proyecto de Ley de concesión de suplemento de crédito, por importe de cincuenta y siete millones doscientos ochenta y tres mil quinientos setenta y un euros con seis (57.283.571,06) y un crédito extraordinario por importe de dos millones setecientos dieciséis mil cuatrocientos veintiocho euros con noventa y cuatro céntimos (2.716.428,94), a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2004 (EXP. 199/2004 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, término que no ha sido posible cumplir por este Consejo, según la motivación indicada en la Resolución de admisión remitida a la Autoridad consultante. No obstante, se ha emitido en el plazo de seis días hábiles. El citado Dictamen preceptivo resulta sobre el Anteproyecto de Ley de referencia, preceptividad que se entiende resulta de la interpretación del art. 11.1.A.b 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), 55 de la Ley General Presupuestaria (LGP), al que remite el art. 39.1 de la citada LHP y 22.14 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (LOCE).

2. 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

* PONENTE: Sr. Doreste Armas.

* VOTO PARTICULAR: Sr. Suay Rincón al que se adhiere el Sr. Millán Hernández.

Proyecto de Ley y no un Anteproyecto, por lo que se dá por reproducido el reiterado reproche realizado por este Consejo, cuya cita, por repetida en todos los Dictámenes que versan sobre Proyectos de Ley, puede omitirse.

3. Por último, se ha cumplido la normativa aplicable en la tramitación de la actuación legislativa analizada (Informes de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, del Servicio Jurídico, y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda), excepto el Informe de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos (art. 1 del Decreto 80/1983, de 11 de febrero). Con esta excepción, desde esta perspectiva formal tal actuación es conforme a Derecho.

II

1. Este Consejo ha venido sosteniendo (DCC 53/1998 y 154/02) 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)". Por tanto, 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. 55 LGP) mediante instrumentos tales como el crédito extraordinario o el suplemento de crédito -ambos instrumentos extraordinarios aquí utilizados-, 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 55 de la Ley 47/03, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) -al cual

remite el art. 39 LHP-, cuya Sección 2^o del Título IV, ("De las modificaciones de crédito"), entró en vigor el 1 de enero del 2.004, según su Disposición Final Quinta, 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.

2. 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 2.716.428,94 € y un suplemento de crédito de 57.283.571,06 €.

Pues bien, como se dijo, el presupuesto de hecho habilitante para la remisión por el Ejecutivo al Parlamento de un Proyecto de Ley de modificación presupuestaria es 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 calificadoria por el Gobierno, o que la motivación no exista o sea absurda; lo que no se aprecia en el presente caso, sin perjuicio de que alguno de los gastos (singularmente los de la Administración de Justicia) tengan una motivación escasa, conforme se indicó al reseñar los requisitos del apartado 1 de este Fundamento y que no consta tampoco justificación de que no se hayan agotado los mecanismos previos

previstos en el art. 51 de la LHC, para procurar recursos financieros. Todo ello sin perder de vista que no se debe alterar el principio de coordinación de la Hacienda Estatal con la Autonómica, lo que podría producirse respecto al incremento de los topes retributivos del personal de la Administración de Justicia, pues ello constituye un límite a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (STCo 24/02).

3. No obstante, se observa que con el crédito extraordinario se afrontan las consecuencias financieras derivadas de la Orden de 20 de diciembre de 2000 por la que se hace público el Acuerdo de 9 de abril de 2000, entre el Gobierno y las Centrales Sindicales, en el ámbito de la Administración de Justicia.

III

1. En cuanto al fondo del asunto, en principio se cumple la doble exigencia legal (art. 55 LGP-2003) 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 55 LGP-2003).

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".

El art. 39.2 LHP dispone un régimen especial cuando la necesidad de financiación extraordinaria se produce en los Organismos Autónomos de la Comunidad, correspondiendo la concesión al Consejero de Hacienda cuando su importe no exceda del 5% del presupuesto de gasto del Organismo; y al Gobierno cuando superando aquél no supere sin embargo el 15%. Siendo así que el art. 3 PL modifica el presupuesto del Servicio Canario de la Salud.

2. Con respecto a los recursos financieros con los que se dotan los nuevos créditos, debe hacerse notar que el art. 20 de la Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico, prevé que una parte del exceso de la recaudación prevista por el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones sea destinada al fondo específico al que se refiere el citado precepto.

IV

Por último, procede realizar una observación crítica respecto al art. 5 del PL, que excluye la aplicación del art. 39 de la LHP y, por remisión de ésta -y aquí, además, de forma expresa- excluye la aplicación de la LGP.

En efecto, la remisión a la legislación presupuestaria del Estado en lo que no se oponga a la LHP obliga a cuestionar los términos del art. 5 proyectado, mediante el que se pretende financiar las obligaciones dimanantes de las modificaciones presupuestarias que se tramitan mediante el exceso de recaudación que se prevé en el presente ejercicio de los impuestos sobre sucesiones y donaciones y sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. Ello contradice lo dispuesto en el art. 55.1 LGP-2003 que imputa el costo a proporcionales bajas en los créditos del Fondo de Contingencia, en otros no financieros, con Deuda Pública, o con baja en otros créditos de la misma naturaleza.

El hecho de que la Comunidad Autónoma, a través de su Ley propia de Hacienda, pueda desplazar la legalidad presupuestaria del Estado [art. 39.1] no puede significar que la legalidad autonómica -que contempla un reenvío a la Ley del Estado en lo que ésta no se oponga- quede singularmente derogada, por lo que a atañe a los presentes crédito extraordinario y suplemento de crédito, haciendo que sean otras fuentes de financiación las que cubran las obligaciones derivadas de las modificaciones presupuestarias.

Tal crítica no implica una referencia a vulneración alguna al principio de inderogabilidad singular de los Reglamentos, dado el rango normativo legal aquí utilizado, pero sí una afección a la propia naturaleza de una Ley (la que se pretende aprobar) que es una Ley Presupuestaria, pero de naturaleza de Ley-acto, con efectos singulares que se agotan en la alteración presupuestaria pretendida. Por eso, difícilmente puede inaplicar la Ley autonómica (y por remisión, la estatal), de carácter y vocación general, cuya finalidad es precisamente la de regular las Leyes de Presupuesto y, en especial, la presente, como tipo de Ley de carácter presupuestario pero de naturaleza de Ley-Acto; por ello, resulta inidóneo que sea una de éstas la que deroga singularmente a aquéllas, invirtiendo así el mecanismo normativo de control que esas leyes generales imponen a las Leyes-acto dictadas en el propio marco de aquéllas, aunque formalmente tengan igual rango.

Otra cosa sería que el legislador reformara el precepto o preceptos de que se trata, modificando la Ley que los aprobó, con la derogación total o parcial de la normativa en cuestión o alterando ésta en orden a que tales preceptos se apliquen diferentemente según los casos o situaciones.

En síntesis, pues, se trata aquí de un Proyecto de Ley de carácter presupuestario, pero en este caso y esto es lo relevante, de naturaleza de Ley-Acto, que ejecuta propiamente cierta normativa legal para poder realizar determinada actuación de carácter presupuestario y, por tanto, incluida en la Ley reguladora de esta materia. En realidad, tan solo se produce dicha actuación mediante Proyecto de Ley porque aquella legislación establece que la necesaria autorización parlamentaria en este asunto, acordándose un suplemento de crédito o un crédito extraordinario como concreto supuesto de reforma presupuestaria, ha de instrumentarse por el Gobierno, al pedir dicha autorización, de este modo, otorgándose mediante un Acto con forma de Ley.

El mecanismo normativo aquí utilizado, por tanto, puede afectar al principio de seguridad jurídica del art. 9.3 de la Constitución.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Ley se ajusta al marco normativo de aplicación, formulándose los reparos indicados en el último apartado del Fundamento Jurídico III y, especialmente, en el Fundamento Jurídico IV del presente Dictamen.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL EXCMO. SR. CONSEJERO DON JOSÉ SUAY RINCÓN AL DICTAMEN 163/2004 DEL PLENO (EXP. 199/2004 PL), AL QUE SE ADHIERE EL EXCMO. SR. CONSEJERO D. CARLOS MILLÁN HERNÁNDEZ.

Este Consejero comparte la conclusión alcanzada por la mayoría, así como la argumentación jurídica sobre la que aquella descansa, que se comparte plenamente en todos sus términos. El disenso es así meramente puntual y se contrae a un único extremo:

Se observa que parte de los recursos generados por el PL se destinan a los Cabildos Insulares de La Gomera y El Hierro, aceptando así los condicionantes que

ambas instituciones formularon con ocasión del reparto de fondos del R.E.F., tal y como ha constatado este Consejo dada la simultaneidad en que la emisión del presente Dictamen y los de los PD aprobatorios de dicho reparto de fondos. Así, resulta que, si bien en los citados PD se reparten los fondos, sin atender a tales condicionamientos conforme a lo dispuesto en la normativa allí aplicada (art. 6.4 de la Ley 9/2003), ahora, por la vía de la presente PL se atienden a tales condicionantes.

Ello, desde luego, en sí mismo no puede ser objetado. Ha de observarse, además, que las cantidades económicas asignadas a los Cabildos Insulares indicados representan un porcentaje reducido, limitado por otra parte a un período de tiempo claramente acotado de un año.

Esto no obstante, si el legislador se atiende finalmente a este planteamiento, ha de procederse a compensar asimismo, si es que aquél no lo ha hecho ya, a cualesquiera otros Cabildos Insulares que experimentaran una minoración de sus recursos económicos; si no a través de este propio PL, por la vía de otros remedios específicos.

Todo ello, por virtud del mandato estatutario de promover un “desarrollo equilibrado” de las Islas (art. 1.1 y 5 del Estatuto de Autonomía), como correlato del principio de solidaridad entre quienes integran el pueblo canario (art. 1), que también proclaman los preceptos estatutarios antes indicados; y que, como manifestación palmaria de ello, la normativa reguladora de los Cabildos Insulares acoge asimismo, obligando a que los procesos de transferencia y de delegación de competencias se realice a favor de todos ellos con carácter general, y no de modo singular (Ley 14/1990, art. 47.1 y art. 51.2).

B) Por carecer del texto definitivo del Dictamen suscrito por la mayoría, no puedo constatar si finalmente han sido incorporadas al mismo dos consideraciones, en todo caso, ya de carácter más puntual:

- En cuanto a la apreciación de la existencia de la urgencia en promover la aprobación del PL, el Consejo Consultivo sólo puede objetar dicha urgencia, o bien cuando resulte manifiesto que se trata de un ejercicio anormal de esta potestad calificadoria por el Gobierno, como se expresa en el Dictamen; o asimismo, entiende

este Consejero, cuando no se ofrezcan y exterioricen las razones acreditativas de dicha urgencia.

En todo caso, no se formula objeción a la urgencia invocada en este caso, salvo en los limitados y estrictos términos expuestos por la mayoría.

- Por último ya, la crítica de la operación pretendida de reemplazar por la vía del PL lo dispuesto por la normativa general de aplicación al caso (esencialmente, la normativa autonómica, por ser la competente si bien, por remisión de ésta, y en el ámbito de sus propias competencias que le resultan plenamente disponibles, asimismo la normativa estatal) se debe, no sólo a las consideraciones suscritas por la mayoría que apoya el Dictamen, sino también por el riesgo de que este género de operaciones podría comprometer los principios constitucionales de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, cuya observancia la Norma Fundamental exige a todos los Poderes Públicos (art. 9.3) sin excepción; lo que se hace constar, si es que en la versión definitiva del Dictamen no se expresa ello suficientemente.