



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 273/2005

(Pleno)

La Laguna, a 31 de octubre de 2005.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de concesión de crédito extraordinario (EXP. 280/2005 PL)**.

FUNDAMENTOS

I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno solicita de este Consejo Consultivo, por la vía de urgencia prevista en el art. 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, Dictamen preceptivo sobre el Anteproyecto de Ley de concesión de crédito extraordinario, por importe de siete millones cincuenta y nueve mil cuatrocientos ocho (7.059.408) euros, y de suplemento de crédito, por importe de doscientos treinta y un millones cuatrocientos noventa y ocho mil quinientos tres (231.498.503) euros, a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2005, tomado en consideración por el Gobierno en su sesión celebrada el 21 de octubre de 2005.

La preceptividad del Dictamen deriva de lo previsto en el art. 11.1.A.b) de la Ley 5/2002 citada. No obstante, se manifiesta, como reiteradamente ha señalado este Consejo, que el Dictamen ha de recaer, de acuerdo con el art. 44 del Estatuto de Autonomía y el art. 11.1.A) de la citada Ley reguladora de este Organismo, sobre "Proyectos de Ley" y no sobre *Anteproyectos*.

Por último, la solicitud de Dictamen ha dado cumplimiento a la exigencia de motivación de la urgencia prevista en el art. 20.3 de la Ley 5/2002, fundada en "la

* PONENTE: Sr. Millán Hernández.

simplicidad del Anteproyecto de ley y en la necesidad de su inminente presentación y tramitación en el Parlamento, dado lo avanzado del ejercicio presupuestario”.

2. En la tramitación de la actuación legislativa analizada se ha cumplido la normativa aplicable, pues constan la Memoria del Consejero de Economía y Hacienda y los informes de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, del Servicio Jurídico y de la Secretaría General Técnica de la citada Consejería. No consta, sin embargo, el informe de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos (art. 1 del Decreto 80/1983, de 11 de febrero, por el que se constituye la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, para realizar tareas preparatorias del Gobierno).

II

1. Este Consejo ha venido sosteniendo (DDCC 53/1998, 154/2002 y 163/2004) 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). 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, constituyen 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, como señalan igualmente los Dictámenes citados, hay supuestos en los que la formulación de tal principio general resulta excepcionada, previendo la normativa de aplicación la posibilidad de modificación de los créditos contenidos en los presupuestos de gastos, mediante, entre otras figuras, el crédito extraordinario o el suplemento de crédito -ambos instrumentos extraordinarios aquí utilizados- cuya procedencia exige como presupuesto habilitante que “haya de realizarse con cargo al Presupuesto algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente y no exista crédito adecuado o sea insuficiente y no ampliable el consignado y su dotación no resulte posible a través de las restantes figuras previstas en el art. 51” (art. 55.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, LGP).

Así, en virtud de los arts. 61.1.b) del Estatuto de Autonomía (EAC), 29 y 30 de la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma

de Canarias (LHP), y 55 LGP -al cual remite el art. 39 LHP-, la referida iniciativa resulta condicionada, en esencia, al cumplimiento de dos requisitos: A. La urgencia del gasto, considerada como la imposibilidad de esperar hasta el ejercicio presupuestario siguiente; y B. La necesidad del mismo.

2. El Anteproyecto que se dictamina pretende modificar la Ley de Presupuestos en vigor mediante la concesión de un crédito extraordinario por importe de 7.059.408 euros y un suplemento de crédito por importe de 231.498.503 euros.

El supuesto de hecho habilitante para la remisión por el Ejecutivo al Parlamento de un Proyecto de Ley de modificación presupuestaria es, como ya se ha indicado, 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 del cumplimiento del requisito de la 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 se sitúen fuera del ancho campo que corresponde al juicio político de apreciación de la urgencia, el Consejo no puede hacer pronunciamiento respecto a la misma (DDCC 20/1994, 53/1998, 82/1999, 95/2002 y 163/2004).

En el presente *Anteproyecto* puede considerarse debidamente motivada la urgencia del gasto, sin que pueda apreciarse que el Gobierno haya efectuado un uso anormal de su potestad para llevar a cabo tal calificación, por lo que la misma 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 a los gastos que figuran en los arts. 1 a 3 del Anteproyecto, a cubrir con los créditos extraordinarios que instrumenta (art. 1. Crédito extraordinario para reparar daños causados por inundaciones; art. 2. Crédito extraordinario para el complejo medioambiental de La Gomera; y art. 3. Suplemento de crédito).

3. El art. 55.1 LGP establece la forma de financiación de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, en función de que la necesidad haya surgido en operaciones financieras o no financieras del Presupuesto. Así, para las

primeras, habrá de financiarse con Deuda Pública o con baja en otros créditos de la misma naturaleza, en tanto que las segundas lo serán mediante baja en los créditos del Fondo de Contingencia o en otros no financieros que se consideren adecuados.

El art. 5 del Anteproyecto de Ley (“financiación”) especifica las fuentes de financiación del crédito extraordinario y suplemento de crédito a que se refieren sus arts. 1 a 3. Así, los recursos que posibilitan financiar las dotaciones de los créditos presupuestarios tienen un doble origen:

A. Las operaciones de endeudamiento. El art. 5.b) del Anteproyecto prevé que el crédito se financie parcialmente (90.000.000 euros) con operaciones de endeudamiento por plazo superior a un año, facultando al Consejero de Economía y Hacienda (arts. 62 y 62.bis LHP) para su autorización en el art. 6 proyectado cualquiera que sea la forma en que se documenten. Conforme se señala en la Exposición de Motivos, la Comunidad Autónoma puede incrementar su endeudamiento en los términos establecidos en la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, y de conformidad con los criterios adoptados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

B. Los derechos económicos, con los que se financiará un importe de 148.557.911 euros, que tendrán cobertura en los conceptos económicos de ingreso señalados en los Anexos I y II del Anteproyecto. Se incluyen en este apartado, como se señala también en la Exposición de Motivos del Anteproyecto, los mayores ingresos de recaudación sobre las previsiones realizadas, en concreto, en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Según el art. 55.1 LGP, en el art. 10.3 de la Ley 5/2004, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2005, los créditos extraordinarios y suplemento de crédito en la Comunidad Autónoma de Canarias que se tramiten durante el ejercicio 2005 se podrán financiar con mayores ingresos de los previstos inicialmente.

La Ley 3/2004, de 2 de diciembre, de concesión de un suplemento de crédito y de un crédito extraordinario en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2004, previó una solución de consecuencias similares, aunque planteada en distintos términos puesto que expresamente mantenía la inaplicación de la remisión que el art. 39 LHP realiza a la normativa estatal respecto a la

financiación de los mismos y no existía la previa previsión legal en la Ley de Presupuestos para 2004. El Anteproyecto de esta Ley fue dictaminado preceptivamente por este Consejo (DCC 163/2004), en el que esta previsión fue reparada en los términos siguientes:

“(…) 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” (...).

(...)

“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”.

(...)

“El mecanismo normativo aquí utilizado, por tanto, puede afectar al principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE”.

En el Anteproyecto objeto del presente Dictamen, la situación no aparece planteada, como se ha señalado, en análogos términos desde el momento en que la previsión de la distinta fuente de financiación no se recoge ex novo en el propio Anteproyecto sino en lo establecido en el art. 10.3 de la Ley 5/2004, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para

2005. No obstante, resultan igualmente válidos los argumentos esgrimidos en el Dictamen anteriormente señalado en lo referente a que las Leyes de Presupuestos difícilmente pueden inaplicar la ley autonómica reguladora de la Hacienda Pública (y por remisión, la estatal), de carácter y vocación general, cuya finalidad es precisamente la de regular el marco en que han de desenvolverse aquéllas. Lo establecido en el art. 10.3 de la Ley 5/2004 altera las previsiones del art. 39 LHP, al contemplar para el ejercicio 2005 una forma de financiación de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito (con mayores ingresos de los previstos inicialmente) diferente a la ordenada en el art. 55.1 LGP, al que remite el precepto autonómico, que expresamente declara su aplicación "en lo que no se oponga" a la propia Ley de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, de donde deriva pues que las excepciones o inaplicaciones de la normativa estatal habrán de estar previstas en el mismo texto legal, inicialmente o bien mediante modificaciones posteriores, pero no mediante Leyes de Presupuestos.

Por otro lado, partiendo de los cálculos de previsión de mayores ingresos en la modalidad de transmisiones intervivos, a fecha 15 de octubre de 2005, la misma supone un 115,37% sobre las previsiones iniciales y la estimación a 31 de diciembre de 2005 es del 145,76%, con un eventual excedente de 79.117.192 euros. La estimación señalada se basa en criterios aproximados y no proporcionales al rendimiento temporal del ejercicio anual y el período restante del mismo.

Lo mismo cabe señalar sobre el importe del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, que a 15 de octubre de 2005, equivale al 113,62% sobre lo previsto anualmente y la previsión a 31 de diciembre de 2005 se aumenta a un 135,93%, con un excedente de 11.149.148 euros.

En este mismo apartado de ingresos no se expresa claramente que se trate de excedentes derivados de mayores previsiones de ingresos en cuanto a los previstos sobre los impuestos que recaen sobre la electricidad, alcohol, bebidas, productos intermedios, etc., subconceptos 220.21, 220.22, 220.23 y 220.24; ni existe constancia en el expediente de los criterios o datos que justifiquen el eventual excedente.

En cuanto al subconcepto 901.01, Obligaciones y Bonos, 90.000.000 de euros, aun partiendo de lo señalado en la Exposición de Motivos del Anteproyecto, no debería éste alterar el principio de estabilidad presupuestaria, máxime teniendo en cuenta que, según la Dirección General de Planificación y Presupuesto, existe un

ligero déficit de la liquidación del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2004.

Finalmente, este Consejo parte de la consideración de que en la previsión de ingreso descrita en el Anexo II, subconcepto 110.00, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, 3.235.845 de euros, se ha tenido en cuenta, en el cálculo del excedente, el importe correspondiente a la recaudación líquida, destinada al Fondo específico que regula el art. 90 de la Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico, a sufragar los costes de conservación o rehabilitación de dichos bienes.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Ley se ajusta al marco normativo de aplicación, formulándose no obstante las observaciones indicadas en el Fundamento II.3 de este Dictamen.