ANTECEDENTES

PRIMERO.- Por la Consejería de Economía y Hacienda se ha instruido el expediente cuyo objeto es la aprobación por el Consejo de Gobierno de un Proyecto de Ley de concesión de un Crédito Extraordinario para atender necesidades de esa misma Consejería y de la de Industria, Trabajo y Turismo, con un importe total de 71.263.000 pesetas, que se financiarán con mayores ingresos.
SEGUNDO.- En el expediente constan las Memorias justificativas elaboradas por las Direcciones Generales de Turismo y de Economía y Planificación.

El primero de dichos Centros Directivos ha presentado dos Memorias: una, en la que se solicita el crédito para atender los gastos que implicará la creación y puesta en funcionamiento del Consorcio para el Desarrollo Turístico y Cultural de Lorca y su Comarca (7.296.000 pesetas, para gastos corrientes y 8.967.000 pesetas. para gastos de capital); y la segunda, para dotar del crédito necesario y transferir al Ayuntamiento de Caravaca la cifra de 40.000.000 pesetas, a que ascienden los gastos a ejecutar durante 1998 para el "Jubileo del Año Santo de Caravaca de la Cruz". Por su parte, la Dirección General de Economía y Planificación, en su Memoria, justifica la solicitud de un crédito extraordinario de 15.000.000 pesetas para financiar la creación y mantenimiento del Consorcio para la Promoción y Desarrollo de la Comarca del Noroeste, constituido en aplicación del Plan de Desarrollo Integral del Noroeste, 1998-2003, elaborado en cumplimiento del mandato de la Asamblea Regional, en su sesión del día 11 de septiembre de 1997, al Consejo de Gobierno.

TERCERO.- Conforme a lo certificado por la Intervención General sobre la situación de la gestión de diferentes ingresos del Presupuesto en vigor, el correspondiente al Impuesto del Patrimonio recaudado en la Delegación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en Cartagena, código 111.03, presenta una ejecución superior en 76.684.529 pesetas a la inicialmente prevista, quedando así acreditada la financiación de los mayores recursos demandados.

CUARTO.- La Dirección General de Presupuestos y Finanzas informó en sentido favorable la propuesta de concesión del crédito extraordinario, por darse las circunstancias exigidas en el número 1 del artículo 38 de la Ley 3/1990, de 5 de abril, de Hacienda de la Región de Murcia (LH, en lo sucesivo), por lo que, en coordinación con la Secretaría General de la Consejería, elaboró el Anteproyecto de Ley, que se sometió a la consideración del Consejo de Gobierno, el cual acordó en sesión del día 29 de octubre solicitar el parecer del Consejo Jurídico. Y en tal estado de tramitación V.E. dispuso la remisión del expediente a este Órgano Consultivo.

A la vista de tales antecedentes procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.-De carácter general.

Sobre el carácter del Dictamen.

De acuerdo con lo establecido en el número 10 del artículo 12 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, éste deberá ser consultado respecto de los anteproyectos de ley de concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito, de donde se deduce el carácter preceptivo del presente dictamen.

1.2 Sobre el objeto del dictamen.

El dictamen a emitir por el Consejo Jurídico ha de poner de manifiesto la adecuación del texto que se le remite al conjunto del ordenamiento jurídico. Es decir, se trata de una acción que se inscribe en el marco del control jurídico, sin entrar a evaluar aspectos relativos a la oportunidad o acierto de la decisión que se adopte, a los que aluden los órganos proponentes, aunque, como ya dijo este Órgano Consultivo en su dictamen nº 19/98 "...puede haber referencias y concomitancias con lo manifestado por aquéllos, siempre justificadas por las conexiones necesarias con el ámbito competencial propio de este Consejo".

1.3 Sobre la naturaleza de la modificación propuesta.

Aun cuando tradicionalmente se ha considerado que los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito constituyen excepciones a los principios presupuestarios clásicos, bien al de anualidad, bien al de especialidad temporal, lo cierto y verdad es que ambas figuras lo que ponen de manifiesto es un desajuste en los cálculos iniciales del Presupuesto, motivado por una carencia total de crédito, en el primer caso, o por una insuficiencia del consignado, en el segundo. Sea cual sea la postura que se adopte sobre el particular, ha de considerarse que se está en presencia de alteraciones extraordinarias, excepcionales podríamos decir, de la habilitación para que el Ejecutivo realice gastos que, en esencia, constituye la aprobación por el Legislativo del Presupuesto de cada ejercicio. Como tales figuras de naturaleza excepcional han de ser contempladas y tratadas, debiendo ser especialmente rigurosa la observancia de la legalidad que las consiente. Ésta viene constituida, básicamente, por el artículo 38 de la LH. De su examen se deduce la existencia de unos requisitos formales o procedimentales y otros materiales o de fondo, cuyo cumplimiento debe comprobar el Consejo Jurídico a la hora de emitir su parecer sobre el Anteproyecto presentado. A la primera categoría pertenecen la comprobación de la existencia de financiación y el procedimiento seguido, propiamente dicho, y en la segunda se integran la naturaleza y caracteres de los gastos a realizar y el carácter inexistente o insuficiente del crédito que los ha de amparar.

Sobre los requisitos formales.

Son los tres condicinamientos formales a comprobar: la obligatoriedad de expresar la financiación de los nuevos créditos por su inexistencia, o de la ampliación de los que resulten insuficientes, acreditando, en este caso, su carácter de no ampliables; la imposibilidad de atender los mayores gastos por el régimen previsto de modificaciones presupuestarias; y la

rigurosa observancia de la tramitación del procedimiento establecido para la elaboración del correspondiente Proyecto de ley.
1.3.2. Sobre la naturaleza de los gastos a realizar.

Del tenor literal del artículo 38 de la LH se desprende que los gastos que demandan la concesión de un crédito extraordinario o suplementario han de reunir las siguientes características:

- Necesariedad. Según lo determinado por el citado artículo, sólo procederá su concesión "...Cuando sea preciso...". Esto significa que no basta la mera conveniencia; es consustancial a la figura la necesidad del gasto a realizar.

- El carácter extraordinario, sin que haya en todo el texto legal una referencia a qué debe entenderse por tal, por lo que son múltiples las posibles interpretaciones.

- Inaplazabilidad, puesto que el artículo exige que " no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente...".

Bien entendido que, como más adelante se dirá, todos estos requisitos son predicables del gasto, no de la dotación del crédito; de no ser así deberá esperarse al siguiente ejercicio para su inclusión en su Presupuesto, tal como lo demanda la escrupulosa observancia de los principios presupuestarios.
La concurrencia o no en el Anteproyecto remitido de los anteriores requisitos es objeto de análisis en las consideraciones particulares que a continuación se formulan.

SEGUNDA.-De carácter particular.

2.1. Requisitos formales.

El estudio del texto del Anteproyecto, desde el punto de vista que ahora se nos plantea, permite hacer tres apartados relativos cada uno de ellos a los tres requisitos que hemos señalado anteriormente.

2.1.1 La acreditación de la financiación precisa.

El artículo 38 de la LH expresamente impone la necesidad de que que en el Proyecto de Ley que, en su caso se apruebe, se consignen los recursos que han de financiar el mayor gasto. Examinado el texto se comprueba que en él se ha dado cumplimiento al requisito, puesto que expresamente se refiere a los mayores ingresos producidos en el concepto 111.03 del Presupuesto de Ingresos, exceso que asciende a 76.684.529 pesetas según el certificado de la Intervención General, del que se utilizan sólo 71.263.000 pesetas. para dar cobertura a los créditos que se concederán por ese mismo importe.

De igual modo, el examen del Presupuesto aprobado por Ley 12/1997, de 23 de diciembre, permite afirmar que no hay créditos consignados específicamente para las finalidades pretendidas. La certeza de la aseveración, sin embargo, no es absoluta, dado que el Presupuesto del que se dispone es el aprobado inicialmente, no el que está en ejecución en la actualidad, que puede haber sufrido múltiples modificaciones; no existiendo en el expediente

tramitado certificado de órgano competente que lo acredite, entiende el Consejo Jurídico que debe dar por válidas las afirmaciones que en tal sentido se formulan en las Memorias justificativas.

2.1.2 Imposibilidad de atender la necesidad con el régimen de modificaciones presupuestarias previsto en la LH.

En las diferentes Memorias e informes obrantes en el expediente se afirma que no es posible atender las necesidades expuestas acudiendo al régimen de modificaciones presupuestarias previsto en la LH. Pero esa afirmación no se ve corroborada por dato alguno que lo constate, entendiendo el Consejo Jurídico que una figura tan excepcional como la que nos ocupa, mediante la que se va a requerir de la Asamblea un pronunciamiento de idéntica naturaleza al que efectuó al aprobar la Ley de Presupuestos de 1998, debía haber contado con una mayor información sobre este particular. La norma comentada supone un mandato al Consejo de Gobierno para que sólamente en los casos en que de manera evidente no pueda atender las necesidades surgidas con los medios que se le otorgaron, vuelva a la Cámara a recabar otra autorización. Se entiende que el propio ámbito sobre el que opera el Presupuesto, que obliga a que sea único para cada ejercicio, demanda, en principio, también un único pronunciamiento que, por esa misma razón, debe ser sobre la totalidad de los gastos a realizar. Si la importancia del Presupuesto ha inspirado un régimen parlamentario especial en el que sus propias facultades de iniciativa y enmienda se ven reducidas (artículo 46 del Estatuto de Autonomía y artículo 116, números 3, 4, y 5 del Reglamento de la Asamblea Regional), no debe ser procedimiento usual acudir a la Asamblea a solicitar nuevos recursos al margen del documento que los aprobó para un concreto ejercicio.

Desde esa concepción, estima el Consejo Jurídico que, al menos en el informe de la Dirección General de Presupuestos y Finanzas, en cuanto Centro Directivo al que le corresponde, entre otros, el seguimiento y ordenación general del proceso de ejecución del presupuesto y escenarios presupuestarios (párrafo cuarto del apartado a) del número 1 artículo 19 del Decreto 60/1996, de 2 de agosto), debieran haberse aportado los datos que permitieran constatar la afirmación de que no era posible atender las necesidades con las figuras modificativas que la LH contempla. De todos modos, como quiera que en este se halla pendiente de dictamen en este Consejo Jurídico un Anteproyecto de Ley de concesión de un suplemento de crédito que se financia, en parte, con menores gastos, se ha podido comprobar que, al menos una de las partidas que se pretende crear con el que ahora se dictamina, podría haber sido atendida con otra figura modificativa. Nos referimos a que en el expediente del suplemento de crédito se ha incluido una retención de 16.400.000 pesetas en el crédito 16.05.751A.764, que no se va a consumir, y en el presente se propone la dotación de un crédito de 7.296.000 pesetas. con la aplicación 16.05.751A.788, es decir, para el mismo centro gestor (Dirección General de Turismo, de la Consejería de Industria, Trabajo y Turismo), para el mismo programa presupuestario ("Promoción, fomento y ordenación del turismo) y para gastos de la misma naturaleza (Transferencias de capital).

1.3 Observancia del procedimiento.

La norma seguida en la elaboración del Anteproyecto ha sido la Orden de 18 de marzo de 1998, de la Consejería de Economía y Hacienda, sobre Documentación y Tramitación de los Expedientes de Modificaciones en los Créditos de los Presupuestos Generales de la Región de

Murcia, sin olvidar que, por su carácter de Anteproyecto de Ley, también se ha aplicado la Ley del Gobierno, como reconoce el acuerdo del Consejo de Gobierno motivador de la presente consulta.

Si se compara el expediente remitido con el procedimiento diseñado por el artículo 22 de la Ley del Gobierno puede concluirse que, esencialmente, se han observado sus requisitos, obrando en el expediente el informe de la Secretaría General, con lo que se considera cumplimentado el que el párrafo segundo de su número 2 exige de la Secretaría General Técnica.

Sin embargo, en cuanto a la cumplimentación de la Orden de 18 de marzo de 1998, han de hacerse las siguientes puntualizaciones:

1ª. La citada Orden, en el apartado 3, "DOCUMENTACIÓN GENERAL", en el número 1, dedicado al contenido de la Memoria que debe elaborarse, su párrafo c) exige la incorporación de un estudio económico que cuantifique las necesidades surgidas y la incidencia en los objetivos propuestos en el Presupuesto. No se estima cumplido íntegramente el requisito porque, realmente, no hay un "estudio económico" integrado en las Memorias justificativas. Existen afirmaciones de cantidades ciertas que se presentan como necesarias, pero las bases que hayan servido para determinar el importe de los créditos solicitados, que deben formar parte sustancial de ese estudio, no han sido explicitadas. De esta manera no es posible determinar la procedencia o no de las cantidades solicitadas, por lo que al Consejo Jurídico no le queda más que considerar que tal extremo ha sido verificado y conformado por la Dirección General de Presupuestos y Finanzas y por la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda, al ser ambos Centros los impulsores efectivos del presente expediente.

2ª. La misma Orden, en el apartado 4, "DOCUMENTACIÓN ESPECÍFICA", en el punto 4.2.b, exige que se hagan menciones específicas en la Memoria que se elabore y que se aporte determinada documentación cuando la modificación afecte, entre otros posibles, a créditos para transferencias, tanto corrientes como de capital. Al no especificar la Orden cómo debe entenderse el término "afectar" puede considerarse comprensivo de cualquier operación que sobre ellos incida, tanto de incremento como disminución, y tanto creación como anulación. En consecuencia, debieron hacerse esas menciones en las Memorias e incluirse la documentación requerida en este apartado. Por las mismas razones expuestas en el anterior párrafo, entiende el Consejo Jurídico que, como este extremo ha debido ser comprobado por los órganos allí citados y nada han manifestado en sentido contrario, puede continuar la tramitación del expediente porque de existir algún inconveniente por esta razón, lo habrían puesto de manifiesto.

3ª. Derivado de lo apuntado en los precedentes párrafos, entiende el Consejo Jurídico que muchos de los problemas detectados obedecen a que la regulación establecida por la Orden de 18 de marzo de 1998 no presenta una adecuada sistemática y, de otro lado, resultan de haber tratado con igual nivel de rigor modificaciones presupuestarias de muy notable diferencia en cuanto a su importancia. No se puede pretender que un expediente de modificación de crédito para concesión de un crédito extraordinario deba tener el mismo contenido que una reposición de crédito por reintegros de pagos indebidos. De ahí que, en opinión de este Órgano Consultivo, la Consejería de Economía y Hacienda debería plantearse la modificación de la referida Orden.

2.2 Requisitos materiales.

Las caraterísticas de los gastos que se deben realizar son las que se apuntaron anteriormente, a saber: necesariedad, carácter extraordinario e inaplazabilidad. Ha de ponerse de manifiesto desde este momento que en la valoración de todos ellos gozan de una amplia discrecionalidad los órganos que participan de la ejecución de las distintas políticas que se hayan diseñado y, más exactamente, el Consejo de Gobierno, por tratarse de elementos que entran de lleno en el contenido propio de las decisiones de esta naturaleza. Es por ello por lo que el Consejo Jurídico no puede más que llamar la atención sobre los aspectos meramente jurídicos que su apreciación exige, sin que puedan entenderse de otra manera los comentarios que a continuación se realizan.

2.2.1 Necesariedad.

Sobre la necesidad de los gastos que han de ser financiados con los créditos solicitados no puede el Consejo pronunciarse por tratarse de un aspecto que escapa a sus competencias. Ahora bien, por la importancia que reviste su exacta comprensión, quiere el Consejo Jurídico llamar la atención sobre el hecho de que la necesariedad ha de ser predicable, precisamente, de los gastos a realizar, no de los créditos que, como norma, deben preexistir a la contracción de obligaciones voluntarias para que sean válidas y, en consecuencia, exigibles de la Hacienda Pública regional (Arts. 21, 34 y 34 bis de la LH).
2.2.2 Carácter extraordinario.

Nuestra LH, separándose en esto de la regulación establecida por el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre (TRLGP), exige que los gastos que hayan de realizarse tengan el carácter de extraordinarios. Como decimos, en la legislación estatal no se utiliza ese adjetivo ya que el artículo 64.1 del TRLGP no califica el gasto a ejecutar más que con el carácter de su inaplazabilidad. ¿Qué sentido cabe atribuir a esa expresión? Podrían sostenerse interpretaciones diversas. La más restrictiva nos llevaría a entender que la duda habría que despejarla atendiendo a la clasificación económica de los créditos, considerando que no podrían solicitarse créditos extraordinarios o suplementarios para los gastos de funcionamiento de los servicios, que constituye una de las categorías englobadas en la de gastos corrientes (capítulos I y II del Estado de Gastos). Con esa interpretación se volvería a una concepción primitiva del Presupuesto en que los gastos de inversión serian mínimos por su carácter extraordinario. Pero no es ése el parecer del Consejo Jurídico, sobre todo a la vista de que no hay en el texto de la LH precepto alguno que permita clasificar los gastos en ordinarios o extraordinarios. De ahí que su calificación como tales puede depender de múltiples factores (imprevisibilidad de los fenómenos causales, cuantía inusual, etc.), factores de libre apreciación por los órganos gestores cuyo control ejercerá en último extremo la Asamblea.

2.2.3 Inaplazabilidad.

Los gastos que se pretende realizar son, a decir de los órganos proponentes, inaplazables, es decir que, en palabras de la LH, su ejecución no puede demorarse hasta el ejercicio siguiente. No duda el Consejo Jurídico de que así sea, ahora bien, procede efectuar un estudio pormenorizado de cada uno de los propuestos. Así, con respecto a los derivados de la constitución del Consorcio para la Promoción y Desarrollo de la Comarca del Noroeste, es llamativa la inaplazabilidad argüida cuando desde el día 22 de mayo del presente año, fecha en

que se firmó el Protocolo de Acuerdo del Plan de Desarrollo Integral del Noroeste, 1998-2003, hasta el 15 de octubre, fecha de elaboración de la propuesta de concesión de crédito extraordinario, no parece haberse alcanzado acuerdo sobre la fórmula jurídica que debe adoptar el órgano de coordinación previsto en él, demora que habrá podido causar inconvenientes que habrán sido salvados por otros cauces, subsistentes en el momento de formular la propuesta.

En lo referente a la constitución del Consorcio para el Desarrollo Turístico y Cultural de Lorca y su Comarca, nada debe añadirse en lo que a la inaplazabilidad del gasto respecta, teniendo en cuenta lo ya expuesto en el apartado relativo a su necesidad.
Por último, la apreciación del carácter inaplazable de la realización de los gastos derivados del "Jubileo del Año Santo de Caravaca de la Cruz", ha de hacerse, al igual que en los otros dos casos, atendiendo a la fecha del ejercicio en que nos encontramos, además de a la pura aseveración que en tal sentido formula la Memoria de la Dirección General de Turismo.

TERCERO.- Otras consideraciones.

3.1 Sobre la denominación de la Ley

El texto del Anteproyecto autorizado como definitivo se denomina "Anteproyecto de Ley de Crédito Extraordinario", sin más. Es evidente que esas palabras deben formar parte del nombre del Proyecto a aprobar, pero deben también incluirse aquéllas que permitan identificar su contenido concreto, ya sea por razón de los órganos que deban gestionar los nuevos recursos, si se conceden, ya por los gastos para cuya realización se solicitan.

3.2 Sobre la adecuada clasificación de los créditos solicitados.

Es necesario llamar la atención sobre el hecho de la inadecuada clasificación del crédito que se solicita para el "Jubileo del Año Santo de Caravaca de la Cruz". De acuerdo con lo expresado en la Memoria citada, los recursos se destinarán a "...mejorar las infraestructuras complementarias que establezcan condiciones adecuadas para el aprovechamiento de este evento religioso como un elemento de oferta turística complementaria tanto para el Municipio de Caravaca como para el resto de la Comarca...Por tanto, es necesario aplicar con urgencia, en 1998, recursos financieros destinados a la recuperación y puesta en valor de los edificios religiosos del Municipio de Caravaca de la Cruz". Esto supone que lo que se trata de financiar son gastos de inversión que habrá de acometer el Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz. Si es así, el crédito solicitado no debería consignarse en el Capítulo IV del Estado de Gastos del Presupuesto por no tratarse de transferencias corrientes, sino en el Capítulo VII, el propio de las transferencias de capital. Así pues, habría de corregirse la partida presupuestaria a crear.

Derivadas del conjunto de antecedentes y consideraciones que se han vertido en el cuerpo de este dictamen, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia establece las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Anteproyecto dictaminado reune las condiciones básicas exigidas por la normativa vigente para su tramitación.

SEGUNDA.- A fin de que sea tenido en cuenta en sucesivas ocasiones, el Consejo Jurídico considera conveniente hacer las siguientes precisiones:

1ª. Los órganos proponentes deberían incorporar a las Memorias justificativas que elaboren todos aquellos datos que faciliten su conocimiento al resto de órganos intervinientes, como, por ejemplo, que el estudio económico ponga de manifiesto, debidamente evaluados, cuantos datos hayan estado en la base de sus estimaciones.

2ª. Sería conveniente que en los informes de la Dirección General de Presupuestos y Finanzas se explicitasen las razones que fundamenten la imposibilidad de que se puedan utilizar otra figuras de modificación de crédito para conseguir los recursos extraordinarios o suplementarios solicitados.

3ª. A los expedientes deberían incorporarse las certificaciones justificativas de que en el momento de tramitarse la propuesta, se cumplen las condiciones de inexistencia o insuficiencia de crédito, de un lado, y de que la modificación no afecta a créditos cofinanciados, en el caso de que se financiara con menores gastos.

TERCERA.- Para que el Proyecto de Ley que apruebe el Consejo de Gobierno pueda serlo de acuerdo con el dictamen emitido por este Órgano consultivo, deberá acoger las siguientes observaciones que se consideran esenciales:

1ª.- Consideración 3.1, sobre la denominación del Proyecto de Ley.

2ª.- Consideración 3.2, sobre clasificación económica del crédito a conceder para el "Jubileo del Año Santo de Caravaca de la Cruz".

No obstante, V.E. resolverá.