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 Suplemento de Crédito para atender necesidades de esa misma Consejería, de la de Presidencia y de la de Cultura y Educación, con un importe total de 926.333.558 pesetas, que se financiarán con mayores ingresos en cuantía de 613.193.558 pesetas, de un lado, y con menores gastos por importe de 313.140.000 pesetas, de otro.

SEGUNDO.- En el expediente constan las Memorias justificativas elaboradas por la Direcciones Generales de Informática, de Tributos, de Patrimonio, de Administración Local, y de Universidades.

La primera de ellas solicita la concesión de un suplemento de crédito de 6.000.000 de pesetas para gastos de comunicaciones telefónicas. La segunda precisa que sean suplementados en 51.000.000 pesetas sus créditos, destinados a remuneraciones de agentes mediadores; en 6.000.000 pesetas, los que financian los gastos derivados del funcionamiento de la Oficina de Atención al Ciudadano, y en 13.000.000 pesetas, los que cubren los de edición y distribución de impresos. La Dirección General de Patrimonio solicita un incremento de 241.333.558 pesetas para hacer frente a los gastos de liquidación de una obra recibida en octubre de 1997 y para la modificación de otra en curso. La Dirección General de Administración Local necesita un incremento de 473.000.000 pesetas en su programa "Plan de Cooperación Local" para financiar convenios con los Ayuntamientos de Murcia y Lorca. Por último, la Dirección General de Universidades solicita la concesión de un suplemento de 136.000.000 pesetas para gastos derivados de la impartición de enseñanzas en cinco nuevas titulaciones de segundo ciclo en el curso 1998/1999. En conclusión, la suma solicitada asciende a 926.333.558 pesetas

TERCERO.- Para acreditar la existencia de financiación se expidió un certificado por la Intervención General sobre la situación de la gestión de cuatro diferentes ingresos del Presupuesto en vigor, y de los que la Dirección General de Presupuestos y Finanzas sólo propone la utilización de tres: el correspondiente al Impuesto del Patrimonio recaudado en la Delegación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en Murcia, código 111.01, que presenta una ejecución superior en 207.626.078 pesetas a la inicialmente prevista; el código 408.2, "Liquidación del I.R.P.F. de 1996", con una recaudación de 121.857.000 pesetas, no prevista en el presupuesto inicial; y el concepto de "Otros ingresos", código 399.9, cuya recaudación supera en 312.354.531 pesetas las previsiones definitivas. Así pues, la cantidad para financiar el suplemento de crédito con mayores ingresos ascendía a 613.193.558 pesetas; el resto, 313.140.000 pesetas se financiaría con menores gastos, acreditándose su retención mediante documentos contables por ese mismo importe.

CUARTO.- La Dirección General de Presupuestos y Finanzas informó en sentido favorable la propuesta de concesión del suplemento de crédito por darse las circunstancias exigidas en el artículo 38 de la Ley 3/1990, de 5 de abril, de Hacienda de la Región de Murcia (LH, en lo sucesivo), considerando prioritaria y urgente la atención de los gastos a realizar, 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 su sesión del día 29 de octubre solicitar el parecer del Consejo Jurídico. Y en tal estado de tramitación V.E. dispuso que se remitiese el expediente a este Órgano Consultivo.

A la vista de tales antecedentes procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- De carácter general.

Sobre aspectos ya tratados por el Consejo Jurídico.

Deben entenderse íntegramente aplicables al presente caso las Consideraciones contenidas en nuestro Dictamen nº 42/98 sobre el Anteproyecto de Ley de Crédito Extraordinario que entonces se examinaba, dando por reproducido cuanto allí se expuso sobre la naturaleza de aquella modificación y sobre sus requisitos formales y de fondo. Dicho lo cual, para una mejor exposición del juicio que al Consejo Jurídico ahora le merece el presente Anteproyecto de Ley, antes de pasar a su estudio pormenorizado precisa hacer algunas consideraciones de carácter general, referidas a la financiación del suplemento de crédito y a la acreditación de la imposibilidad de atender las necesidades surgidas con el régimen normal de modificaciones presupuestarias.

1.2 Sobre la financiación del suplemento de crédito.

Dando cumplimiento a lo exigido por el artículo 38 de la LH, el Anteproyecto especifica el origen de los recursos que han de financiar el mayor gasto que se pretende sea autorizado. Como se ha expuesto en los Antecedentes se ha optado por una fórmula mixta: parte se financiará con los mayores ingresos obtenidos durante el ejercicio en determinados conceptos (613.193.558 pesetas) y el resto con menores gastos (313.140.000 pesetas). Al método propuesto nada hay que objetar desde el punto de vista del mantenimiento del equilibrio presupuestario entre las obligaciones y derechos a reconocer, aunque tal equilibrio podrá verse afectado en su plasmación contable a nivel de las previsiones definitivas de gastos e ingresos si los créditos retenidos por el importe antedicho no son objeto de anulación. Sin embargo, el procedimiento trae consigo una consecuencia, sin duda no deseable, consistente en que, si determinadas cantidades se van a dejar de invertir, hay unos objetivos a cuya consecución se renuncia, bien entendido que es por estimar que otros son prioritarios. De ahí que, en casos como éste, adquiera una importancia especial la necesidad de que los órganos solicitantes se esmeren en la aportación de cuantos datos sean precisos para que quede plenamente justificada la modificación que propongan, tal como decíamos en el Dictamen nº 42/98. Asimismo, esa importancia enlaza con el carácter no usual que deben tener este tipo de modificaciones según se decía, lo que motiva que sea recomendable para casos como éste utilizar la redistribución

interna de los créditos concedidos, antes que acudir nuevamente a la Asamblea para pedir un incremento de recursos que, paradójicamente, se financien con la no inversión de parte de los que ella misma autorizó.

1.3 Sobre la justificación de la imposibilidad de atender el mayor gasto con el régimen normal de modificaciones presupuestarias.

En ninguna de las Memorias justificativas ni en los informes que se acompañan, existe dato alguno que permita adverar la afirmación tajante de que se solicitan los incrementos porque no es posible allegar los recursos necesarios utilizando el régimen normal de modificaciones presupuestarias. Es éste un requisito "sine qua non" para poder acudir al método de los créditos extraordinarios o suplementarios, dado el carácter excepcional que en sí mismas encierran estas formas de alterar el monto global de gasto que para un ejercicio haya sido establecido. De ahí que insista el Consejo Jurídico en que, al menos en el informe de la Dirección General de Presupuestos, debería acreditarse su cumplimiento o, como textualmente se decía en el aludido Dictamen, " 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 otras figuras de modificación de crédito para conseguir los recursos extraordinarios o suplementarios solicitados."

SEGUNDA.- De carácter particular.

2.1.Suplemento para la Dirección General de Informática.

2.1.1 Sobre la justificación del carácter necesario e inaplazable del gasto.
La Memoria presentada por el Centro Directivo fundamenta la necesidad del suplemento en que, en el caso de las comunicaciones telefónicas "...se trata de gastos corrientes que por su propia naturaleza han de ser imputados al ejercicio contable actual, no pudiéndose demorar al ejercicio de 1999". Su lectura denota la confusión del órgano proponente sobre el hecho de que la necesariedad ha de ser predicable del gasto y no del crédito, cuestión a la que el Consejo Jurídico prestó una especial atención en el Dictamen ya citado, en el que textualmente se decía: "...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)". No obstante, entiende el Consejo Jurídico que, efectivamente, se da el requisito de la necesidad del gasto, toda vez que en esa Memoria, en el apartado de justificación económica, se argumenta este extremo por el incremento de nuevas líneas de comunicaciones que han permitido poner en marcha servicios añadidos de infocomunicaciones, servicios que, aunque no se diga expresamente -ésta habría sido la demostración de la necesariedad del gasto-, han de seguir prestándose durante el ejercicio y, consiguientemente, generarán más gastos de los inicialmente previstos.

2.1.2 Sobre el estudio económico.

Siendo cierto que en la Memoria se hace un desglose de los consumos previstos hasta fin de

año por las distintas líneas nuevas puestas en funcionamiento, hubiera sido conveniente que en ella figurasen también los datos de los consumos anteriores, para poder constatar la suficiencia de la cantidad solicitada. Podría darse el caso de que, de disponer de esa información, cualquiera de los órganos intervinientes en el procedimiento pudiera detectar un posible error en la evaluación realizada. No constando la base del cálculo el error, caso de producirse, se mantendrá y la ampliación concedida no habrá servido para la finalidad para la que legalmente está prevista y para la que ha sido instada.

2.2 Suplementos para la Dirección General de Tributos.

Este Centro Directivo solicita que se le incrementen los créditos para hacer frente al aumento de tres tipos diferentes de gasto. La justificación de la petición se hace en una única Memoria en la que, uno a uno, se exponen las razones que la justifican. Siguiendo ese mismo orden se procede a continuación a comentar los aspectos más relevantes que cada uno presenta. Antes se ha de advertir que entiende el Consejo suficientemente justificado el carácter inaplazable de los gastos que motivan la petición, a pesar de que en uno de ellos, el de las indemnizaciones a los agentes mediadores, más que inaplazable es inevitable en tanto se mantenga el régimen actualmente vigente de encomienda de gestión y liquidación a las Oficinas Liquidadoras a cargo de los Registradores de la Propiedad. Sin embargo, por lo que respecta a la insuficiencia de los créditos existentes para las diferentes atenciones que nos ocupan, no se considera debidamente justificado en el expediente pues no debería bastar con la simple afirmación en tal sentido.

2.2.1 Remuneraciones a agentes mediadores.

El aumento de gasto que genera la solicitud de mayores créditos para el pago de las indemnizaciones y compensaciones a los Registradores de la Propiedad, titulares de las Oficinas Liquidadoras de Distrito Hipotecario, se debe, según se justifica en la Memoria, a la entrada en vigor del nuevo sistema de retribución establecido en la Orden de 26 de noviembre de 1993, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, cuya aplicación, según su Disposición Transitoria 1ª, había quedado supeditada a la implantación definitiva de la aplicación del sistema informático establecido en la Disposición Adicional Quinta y a su aprobación por resolución conjunta de la Dirección General de Tributos y de la Intervención General. Ha de entenderse que ambas condiciones ya se han cumplido, aunque en la Memoria sólo se mencione la primera. El nuevo sistema retributivo, en síntesis, supone ampliar la base de cálculo de las indemnizaciones que hasta ahora venía constituida por la recaudación efectiva que cada Oficina ingresaba en el Tesoro Regional, mientras que, en adelante, la constituirán las cantidades liquidadas, con independencia de que se recauden o no. Es claro que la segunda base siempre será mayor que la primera, ya que entre la liquidación y la recaudación final pueden darse circunstancias diversas que la dificulten o, incluso, la impidan. En consecuencia, no hay duda de que el gasto generado para el pago de las indemnizaciones también aumente. Sin embargo, el importe a que asciende la solicitud, 51.000.000 pesetas, no puede ser ni conformado ni negado, porque los datos utilizados para su cuantificación plantean algunas interrogantes que impiden a este Consejo Jurídico pronunciarse de modo firme. Entre ellas se encuentra la estimación de los derechos que se puedan reconocer en el último trimestre, que ha hecho rebajar la petición inicial en casi 31.000.000 de pesetas, desconociéndose sus bases de cálculo.

2.2.2 Gastos de la Oficina de Atención al Contribuyente.

En la Memoria se razona la necesidad de realizar mayores gastos por este concepto, al amparo del crecimiento de la demanda de información de los contribuyentes que hace necesario ampliar el contrato de asistencia vigente hasta el 31 de diciembre próximo, con el fin de que sean 10 y no 7 las personas que presten dicho servicio. Sobre la necesidad de la ampliación del contrato ninguna observación ha de efectuar el Consejo Jurídico por ser una cuestión al margen de sus competencias. Sí puede manifestar su felicitación al Centro proponente por haber adoptado semejante iniciativa, gracias a la cual la Administración Tributaria de la Comunidad Autónoma ha podido dar mayor efectividad al derecho de los contribuyentes a ser informados y asistidos en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, derecho reconocido en el apartado a) del artículo 3 de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes. Ahora bien, este Organo Consultivo no puede más que lamentar el retraso con el que se ha presentado la solicitud ya que, dadas las fechas del ejercicio en el que nos encontramos, queda muy poco tiempo para la tramitación de la modificación del contrato de asistencia, que ineludiblemente debe preceder a la ampliación del servicio y para la que es imprescindible la concesión del suplemento de crédito, por lo que se albergan serias dudas sobre la consecución del objetivo perseguido. Del mismo modo que en el apartado anterior, en este caso por la ausencia de datos, el Consejo Jurídico nada puede decir sobre la adecuación de la cantidad solicitada al importe de los gastos que realmente se vayan a producir.

2.2.3 Gastos de edición y distribución.

Dos son las consideraciones que sobre el particular deben hacerse:

1ª. Según la Memoria justificativa, el mayor gasto deriva de la aplicación de la Orden de 19 de febrero de 1998, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se aprobaron los nuevos modelos de impresos para la gestión de los tributos, de uso obligatorio desde la fecha que en ella se determina. Su entrada en vigor ha obligado a la edición de nuevos impresos que han sustituido a los anteriores porque, según su artículo 4, a partir de esa fecha (1 de abril de 1998), ni los servicios gestores, ni las Oficinas Liquidadoras de Distrito Hipotecario, ni las Entidades Financieras, podrían admitir modelos distintos. No entiende el Consejo Jurídico cómo ha podido producirse este desfase en los créditos si, como debió hacerse, en la tramitación de la Orden se elaboró la preceptiva Memoria económica en la que se debieron detallar las repercusiones presupuestarias de su aplicación (Disposición Adicional Primera de la Ley 12/1997, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 1998, en lo sucesivo, Ley de Presupuestos).

2ª. Ahora bien, la naturaleza de crédito ampliable que ostenta el que se pretende suplementar (artículo 11.1.j, de la Ley de Presupuestos) no permite que así sea, dado que es una de las causas que el artículo 38 de la LH configura como impedimento para su concesión.

En conclusión, con respecto al incremento de 13.000.000 de pesetas solicitado para el crédito que ha de financiar los mayores gastos de la Dirección General de Tributos a causa de la edición de nuevos impresos, el Consejo Jurídico no puede manifestar su conformidad, salvo que expresamente se mencionara en la Ley que se concede como excepción al mandato general del artículo 38 de la LH.

2.3 Suplemento a la Dirección General de Patrimonio.

La Dirección General de Patrimonio ha elaborado una Memoria en la que justifica la necesidad de suplementar su crédito 13.04.612E.621, "Construcciones", para financiar el mayor gasto que supone la liquidación de la obra "Reforma y Ampliación del Palacio Regional. Fase III" (ascendente a 32.333.558 pesetas) y la que ocasiona la modificación del proyecto de la obra de "Construcción de un Edificio Administrativo en la Avenida de la Fama en Murcia" (su importe, según el proyecto modificado se eleva a 165.852.199 pesetas, aunque por la nueva distribución de anualidades el crédito de 1998 ha de suplementarse en 209.000.000 pesetas). La justificación de la necesariedad del gasto ha de considerarse suficientemente acreditada en ambos supuestos, así como su inaplazabilidad.

2.3.1 Liquidación de la obra "Reforma y Ampliación del Palacio Regional. Fase III".

Con respecto a su inaplazabilidad interesa destacar, y así se argumenta en la Memoria, que el artículo 148 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, dispone que en el plazo de seis meses a contar desde la fecha del acta de recepción deberá acordarse y ser notificada al contratista la liquidación correspondiente y abonársele el saldo resultante, en su caso. La obra se recibió el 28 de octubre de 1997. En la actualidad se encuentra ampliamente rebasado, por lo que sobra todo comentario sobre su carácter inaplazable.

Respecto a la cantidad solicitada no debe olvidarse que el retraso en el abono del saldo puede provocar la insuficiencia del suplemento solicitado, porque al mismo habrá que añadir la cantidad que resulte de aplicarle el interés legal incrementado en 1,5 puntos, como dispone el número 2 del mismo artículo. Sólo en el caso de que la Dirección General solicitante disponga de financiación para este exceso podría no tenerse en cuenta este argumento.

2.3.2 Modificación del proyecto de la obra de "Construcción de un Edificio Administrativo en la Avenida de la Fama en Murcia".

A la Memoria del Centro Directivo se acompaña la redactada por el autor del proyecto justificando su necesidad, cuantía e inaplazabilidad. Sin embargo, de los documentos presentados no puede enjuiciarse la suficiencia o no del suplemento solicitado porque su importe se corresponde con una redistribución de anualidades de la que nada se explicita en el expediente. Hubiera sido deseable que esos datos constasen porque su ausencia impide aproximarse a la solución propuesta con plenitud de conocimientos, tanto para este Órgano consultivo como para el resto de los que intervienen en el procedimiento. Debe reiterarse aquí lo dicho en el citado Dictamen nº 42/98 en el que se expresaba: "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".

2.4 Suplemento a la Dirección General de Administración Local.

La Memoria redactada por el Centro solicitante comienza indicando: "Para dar cumplimiento a

la Disposición Adicional Octava de la vigente Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma...", y dicha norma (de la que se reproduce únicamente lo relevante en estos momentos) expresamente establece: " El Consejo de Gobierno...procederá a lo largo de 1998 a proporcionar la financiación necesaria hasta el límite de las disponibilidades presupuestarias para la suscripción de sendos convenios singulares con los Ayuntamientos de Murcia y Lorca...hasta totalizar las cuantías máximas de 403 millones de pesetas para el municipio de Murcia y de 170 millones de pesetas para el municipio de Lorca". La lectura del precepto, a criterio del Consejo Jurídico, permite afirmar que se trata de un mandato de la Asamblea al Consejo de Gobierno para que éste, y no aquélla, procure financiación hasta una cuantía determinada para la suscripción de dos convenios. Además deberá hacerlo "...hasta el límite de las disponibilidades presupuestarias...", frase que, en el contexto en que se inscribe (la Ley de Presupuestos para 1998) no puede ser entendida más que dentro de las que en ellos se autorizan. No hay otra posible interpretación lógica del texto transcrito. Es por esta causa por la que no puede admitirse la motivación expuesta en la Memoria de la Dirección General de Administración Local. Entiende el Consejo Jurídico que la Asamblea ordenó al Consejo de Gobierno que, a lo largo del ejercicio 1998, velase por conseguir financiación derivada de la propia ejecución del Presupuesto (remanentes de créditos no comprometidos, aplicación de ingresos no previstos, etc.) para la atención de los gastos expresados, con lo que, implícitamente, le estaba anticipando su juicio favorable respecto de esa actuación, asunto de la mayor importancia porque una de las posibles vías sería la de dejar de realizar actuaciones concretas que la propia Ley estaba autorizando. Ahora bien, llegado el momento actual en que no ha sido posible obtener íntegramente esa financiación (sólo se ha producido una generación de crédito por 70.000.000 de pesetas), es posible, reconociéndolo así, que el Consejo de Gobierno acuda nuevamente a la Asamblea pidiendo esa autorización extraordinaria, siempre que concurran el resto de requisitos exigidos por el artículo 38 de la LH. En este caso en particular cobra especial relevancia lo dicho al principio de este dictamen con relación a la necesidad de justificar adecuadamente la imposibilidad de atender los gastos con el sistema normal de modificaciones presupuestarias. Precisamente por tratarse de un mandato de la Asamblea que no puede ser cumplido por ese sistema, más énfasis debería haberse puesto en la justificación. En consecuencia, estima el Consejo Jurídico que, siendo legalmente posible suplementar en 403.000.000 de pesetas el crédito destinado a la financiación de los convenios con los Ayuntamientos de Murcia y Cartagena, principios de lealtad y cooperación entre ambas instituciones (artículo 35.2 de la Ley 1/1988, de 7 de enero) exigen que se incorpore el documento que justifique plenamente la imposibilidad de cumplir el mandato contenido en la Disposición Adicional Octava de la Ley de Presupuestos.

2.5 Suplemento a la Dirección General de Universidades.

La necesidad de los gastos para los que se solicita el aumento de recursos estará plenamente justificada si se cumple la condición básica para que se generen, cual es que se autorice la implantación de las cinco nuevas titulaciones a que se refiere la Memoria de la Dirección. Dándose esta circunstancia nada hay que objetar a que se apruebe el suplemento, salvo advertir que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 55 de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria, sus créditos tienen el carácter de ampliables, excepto los destinados, básicamente, a gastos de personal, y, por definición, no pueden ser objeto de suplemento (artículo 64 del TRLGP y 38 de la LH). En consecuencia, si no van a poder utilizarse deben restarse de la cantidad solicitada las 14.025.000 pesetas previstas para tal fin.

TERCERO.-Otras consideraciones: sobre la denominación y Exposición de Motivos de la Ley.

El texto del Anteproyecto autorizado como definitivo se denomina "Anteproyecto de Ley de Suplemento de Crédito", 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.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Anteproyecto de Ley de Suplemento de Crédito examinado cumple, básicamente, los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico vigente para su tramitación.

SEGUNDA.- 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 2.2.3, 2ª, sobre la imposibilidad de suplementar con 13.000.000 de pesetas el crédito 13.02.613A.240, salvo que expresamente se reconozca su carácter excepcional.

2ª. - Consideración 2.4, sobre incorporación al expediente del documento que justifique plenamente la imposibilidad de obtener la financiación solicitada por la Dirección General de Administración Local aplicando el régimen normal de modificaciones presupuestarias.

3ª. - Consideración 2.5, sobre minoración en 14.025.000 pesetas del suplemento a conceder a la Dirección General de Universidades.

4ª. - Consideración 3, sobre la denominación de la Ley.

No obstante, V.E. resolverá.