



ANTECEDENTES

PRIMERO.- Mediante escrito de 8 de octubre de 1999 el Director General de Administración Local puso en conocimiento de la Secretaría General de la Consejería de Presidencia la necesidad de que se tramitara un expediente para la concesión de un crédito extraordinario para financiar la celebración de convenios singulares con los ayuntamientos de Murcia, Cartagena y Lorca, por importe de 403 millones de pesetas, en el primer caso, y de 250 y 170 millones de pesetas en los dos últimos. La petición se hacía para «...Dar cumplimiento a la Disposición Adicional Quinta de la vigente Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, en la que se establece el compromiso de financiación adecuada...» y porque «...Considerando que la mera redacción de la Disposición Adicional Octava (sic) es justificación suficiente para la solicitud de un crédito extraordinario...».

SEGUNDO.- El 25 de octubre, el Secretario General remitió la propuesta a la Dirección General de Presupuestos, Programación y Fondos Europeos, a la que unió la suya propia sobre suplemento de crédito para la empresa pública Onda Regional, para incorporar remanentes de crédito de los Planes de Cooperación Local, y para atender mayores gastos ocasionados por las elecciones celebradas el pasado mes de junio (estas tres últimas han motivado otro expediente diferente al actual). En la propuesta no se manifestaban razones distintas a las utilizadas por la Dirección General de Administración Local como justificativas de la necesidad de concesión del crédito extraordinario, sino que se reiteraba que se trataba de dar cumplimiento a lo establecido en la Disposición Adicional Quinta de la Ley de Presupuestos para 1999.

TERCERO.- El 26 de octubre la Secretaría General de la Consejería de Trabajo y Política Social elaboró una Memoria justificativa de la necesidad de un crédito extraordinario para la formalización de dos convenios con A. y U. para la ejecución de programas de fomento y desarrollo de la economía social. Según en ella se expone, con su firma se materializará el apoyo del Gobierno Regional que «...ha decidido apostar por la Economía Social como fórmula para dinamizar el tejido productivo regional, dinamizando el tejido empresarial...», pues las asociaciones antes mencionadas «...realizan actuaciones de interés social y una gran labor en el fomento y desarrollo de ese sector económico...». Estas, junto con la inexistencia de crédito adecuado en el presupuesto vigente, son las razones que fundamentan la petición de 50.000.000 de pesetas necesarios para firmar sendos convenios con las entidades anteriormente citadas, por un importe de 25.000.000 de pesetas cada uno.

CUARTO.- El 27 de octubre se informa por la Dirección General de Presupuestos, Programación y Fondos Europeos sobre la posibilidad de concesión del crédito extraordinario de 873.000.000 de pesetas, cantidad a que asciende la suma de las peticiones de la Dirección General de Administración Local y de la Consejería de Trabajo y Política Social. De acuerdo con lo en él expuesto, a la vista de que todas las partidas de destino a las que afectan serán de carácter nominativo «...queda imposibilitada la utilización de cualquier otra figura de modificación de crédito a la vez que se justifica la inexistencia de crédito adecuado en la Ley de Presupuestos de 1999...» Se afirma, asimismo, que se han cumplido los requisitos exigidos por

el artículo 38.1 de la Ley 3/1990, de 5 de abril, de Hacienda de la Región de Murcia (LH) y que se estima «...prioritario y urgente la atención de estos gastos, no siendo posible atenderlos mediante el sistema de modificaciones presupuestarias...», por lo que concluye que sería procedente la tramitación del crédito extraordinario. Su financiación provendrá de retenciones de crédito por importe de 278.204.000 pesetas, mayores ingresos en cuantía de 117.174.623 pesetas en el concepto del impuesto sobre el patrimonio, y también mayores ingresos en el concepto «FEOGA-OPO. Agricultura y desarrollo rural», en 477.621.377 pesetas, acompañando para su acreditación los documentos contables de retención de crédito en diversas partidas del presupuesto en vigor y un informe del estado de ejecución del presupuesto de ingresos.

QUINTO.- El Secretario General de la Consejería de Economía y Hacienda consideró procedente la tramitación del anteproyecto de ley de crédito extraordinario mediante escrito de 27 de octubre, procediéndose a elaborar el primer borrador del texto que fue informado favorablemente por su Servicio Jurídico el día siguiente. _El texto fue sometido a la consideración del Consejo de Gobierno por el Consejero de Economía y Hacienda el día 28 de octubre, decidiendo el primero la continuación de su tramitación y la petición de consulta al Consejo Jurídico en virtud de lo dispuesto en el artículo 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ).

SEXTO.- Tras incorporarse al expediente el extracto de Secretaría, fechado el 29 de octubre, fue remitido a este Órgano Consultivo mediante oficio de V.E. del 10 de noviembre, teniendo entrada al siguiente día 12.

A la vista de los anteriores antecedentes procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Sobre la competencia.

El dictamen ha sido solicitado a la luz de lo previsto en el artículo 12.2 de la LCJ, que determina la consulta preceptiva al Consejo Jurídico de los proyectos de ley. Sin embargo, al tratarse de un proyecto de ley de concesión de crédito extraordinario, existiendo un título específico en tal sentido, que es el contenido en el apartado 10 de ese mismo artículo, el Consejo lo evacua con ese mismo carácter pero en atención a este precepto y no al invocado en la solicitud.

SEGUNDA.- Sobre el procedimiento.

En la tramitación del Anteproyecto se ha respetado el procedimiento regulado en el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno (Ley del Gobierno).

TERCERA.- Sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos por la LH.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 38.1 LH, para que se pueda afirmar que en la tramitación del Anteproyecto de Ley se han cumplido los requisitos exigidos por la legislación vigente, ha de constatarse la concurrencia de los siguientes:

- a) Gasto de naturaleza extraordinaria que no pueda demorarse y para el que no exista crédito o sea insuficiente y no ampliable el consignado.
- b) Que no sea posible atenderlo mediante el régimen de modificaciones presupuestarias previsto en la ley.
- c) Que se especifique el origen de los recursos que han de financiarlo.
- d) Que se justifique la urgencia y se acompañe una memoria económica justificativa del gasto a realizar.

El estudio del expediente remitido permite hacer las siguientes consideraciones, con relación a cada uno de los anteriores:

1. La naturaleza extraordinaria de los gastos a realizar con el crédito extraordinario solicitado no ha quedado suficientemente demostrada en el expediente. Así, respecto a los que

originarán la firma de los convenios singulares con los Ayuntamientos de Murcia, Cartagena y Lorca, por sí solos considerados, no pueden ser calificados como tales pues no ha de olvidarse que la suscripción de estos convenios, al menos en el caso de Cartagena, se viene produciendo con carácter ordinario. La mera existencia de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 12/1998, de 31 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1999 (Ley de Presupuestos) que, como el resto de la ley entró en vigor el 1 de enero de 1999, es argumento suficientemente demostrativo de que se trata de un gasto previsto y, por tanto, no extraordinario. En el caso de los gastos que se deriven de la firma de los convenios con U. y A. tampoco se justifica en el expediente su carácter extraordinario ni la imposibilidad de su demora hasta el ejercicio siguiente. Las afirmaciones hechas tanto en la Memoria Justificativa elaborada por la Secretaría General de la Consejería de Trabajo y Política Social como en el informe de la Dirección General de Presupuestos, Programación y Fondos Europeos, no son suficientes en este sentido. Debería haberse hecho un mayor esfuerzo para acreditar estas razones de forma explícita que permitiera alcanzar el convencimiento racional superador de toda duda al respecto. No precisa demostración la naturaleza extraordinaria del medio utilizado, claro está, pero sí de las razones que avalan su empleo.

2. Los mismos argumentos pueden utilizarse para comentar el segundo requisito. No es suficiente decir que no pueden atenderse por el régimen de modificaciones presupuestarias: hay que acreditarlo. En este extremo tampoco se ha hecho una instrucción totalmente acorde con el mandato legal. La Dirección General de Presupuestos, Programación y Fondos Europeos ha apuntado una razón que debe ser objeto de especial consideración. Según este Centro Directivo el carácter nominativo de las partidas a crear tras la concesión del crédito extraordinario impide utilizar cualquier figura modificativa. El Consejo Jurídico admite que tal circunstancia, en el ámbito de los créditos del Capítulo IV del Estado de Gastos del Presupuesto, está reñida con la norma general de que las ayudas y subvenciones se concedan con sujeción a los principios de publicidad y concurrencia (artículo 51 LH), norma que se vería transgredida si mediante la utilización del sistema de modificaciones presupuestarias se pudieran crear créditos con asignación nominativa no previstos inicialmente en el Presupuesto. Ahora bien, en el caso que nos ocupa hay una circunstancia especial que ha de tenerse muy presente cual es que la Disposición Adicional Quinta de la Ley de Presupuestos ya implica, de suyo, la autorización de la Asamblea para que con los Ayuntamientos de Murcia, Cartagena y Lorca, se firmen convenios singulares con unos montantes máximos, también determinados. La no inclusión de las partidas en el Estado de Gastos no priva de su carácter nominativo a esas autorizaciones de gasto, tal como se desprende del criterio seguido para la tramitación del expediente. La Asamblea ha dado ya su aprobación al otorgamiento de cantidades concretas a tres Ayuntamientos de la Región, para lo que ordena al Consejo de Gobierno que proporcione la financiación necesaria. De la forma de expresarse deduce el Consejo Jurídico la existencia de una autorización al Ejecutivo para que, dentro de las disponibilidades presupuestarias, cumpla el mandato. En la Consideración Segunda, 6, de nuestro Dictamen 38/98, bien que para criticar la técnica, ya apuntamos esa interpretación para el caso de que no estuviera expresamente prevista la financiación de los convenios a que aludía. Siendo así, no puede admitirse el carácter nominativo de las partidas como justificativo de la imposibilidad de utilizar las figuras modificativas previstas en la LH, aunque sí vale para los otros destinados a favor de U. y A.

3. Exige la LH que se especifique el origen de los recursos que han de financiar el crédito extraordinario, premisa que ha sido cumplida en el expediente consignando su financiación «híbrida», menos gastos, por un lado, y mayores ingresos, por otro, hasta completar la suma total de 873 millones de pesetas. Queda acreditado, pues, el cumplimiento del requisito. Sin

embargo merece un especial comentario el hecho de que una de las fuentes de financiación la constituye el mayor ingreso por fondos del «FEOGA- O P.O. Agricultura y desarrollo rural», en cuantía de 477.621.377 pesetas. Esos fondos tienen un carácter finalista y, salvo que se justifique su plena disponibilidad para financiar otro tipo de actuaciones, han de invertirse en los gastos para los que se reciben, debiendo ser reintegrados en caso contrario. En el expediente queda explicada esta circunstancia por tratarse de recursos destinados a financiar actuaciones ya concluidas por la Comunidad que, durante los ejercicios anteriores, las ha ejecutado a un mayor ritmo que el previsto y acordado con la Comunidad Europea, pero financiándolas con fondos propios.

4. Por último, la LH exige que se justifique la urgencia y que se acompañe una Memoria justificativa del gasto. Respecto a este particular ha de tenerse presente que también son muy escuetas las explicaciones que se han dado en el expediente. Se da por hecho que la urgencia existe. No se pone en duda por ninguno de los intervenientes pero no se expresan sus causas. Ya dijo el Consejo Jurídico en la Consideración Tercera de su Dictamen 15/99 que «...Es de resaltar esta última circunstancia porque opera como presupuesto habilitante de la vía elegida para financiar los gastos. De ahí que en el último precepto citado se ordene acompañar al proyecto de ley «la explicación de la urgencia», la cual no consta con ese carácter en el expediente, obligando a deducirla del conjunto documental. El requerimiento legal exige, a juicio del Consejo Jurídico, una pormenorización de la urgencia que no consta de modo expreso en las actuaciones practicadas.» Las mismas consideraciones son aplicables al caso presente, tanto por lo que se refiere a la necesidad de financiación de los convenios singulares con los tres Ayuntamientos como a la de los convenios con las dos entidades de asociacionismo de la economía social.

A lo dicho ha de añadirse que tampoco se ha acompañado una verdadera Memoria económica, documento al que cabe presumir una concreción superior que la existente en la información aportada por los órganos promotores del expediente y de la propia Dirección General de Presupuestos, Programación y Fondos Europeos.

CUARTA.- Sobre la justificación de la vía elegida.

Tanto en la solicitud formulada por la Dirección General de Administración Local como en el escrito de elevación de la Secretaría General de la Consejería de Presidencia, y en el informe de la Dirección General de Presupuestos, Programación y Fondos Europeos, se fundamenta la instrucción del expediente en la necesidad de dar cumplimiento a lo previsto en la Disposición Adicional Quinta de la Ley de Presupuestos. Conviene reproducir su texto para mejor exponer las ideas que siguen. La citada Disposición, titulada «Actuaciones de Cooperación Local», establece: « El Consejo de Gobierno, como complemento de las actuaciones de Cooperación Local que se siguen con los municipios de población superior a 50.000 habitantes en general, procederá a lo largo de 1999 a proporcionar la financiación necesaria hasta el límite de las disponibilidades presupuestarias para la suscripción de sendos Convenios singulares con los Ayuntamientos de Murcia, Cartagena y Lorca en los que se reflejarán las aportaciones económicas, las actuaciones singulares y otras medidas de compensación que procedan, hasta totalizar las cantías máximas de 403 millones de pesetas para el Municipio de Murcia, de 250 millones para el Municipio de Cartagena y de 170 millones de pesetas para el Municipio de Lorca». Cuando el Consejo Jurídico emitió su Dictamen número 38/98 sobre el Anteproyecto del Texto Articulado de la Ley de Presupuestos para el año 1999, en su Consideración segunda, 6, hizo una llamada de atención sobre la innecesariedad del precepto, salvo para el caso de que encerrase una técnica heterodoxa de presupuestación que, sin consignación previa de crédito alguno, ordenara al Consejo de Gobierno la atención de la necesidad que contemplaba, para lo que necesitaría hacer uso de las modificaciones de crédito. Pues bien, la

inexistencia de financiación específica se comprueba ahora, ya que se acude a la Asamblea para su consecución. Pero la forma de proceder no tiene por qué ser necesariamente ésta. Ya hemos dicho que la interpretación del precepto ha de hacerse a la luz del carácter imperativo que demuestra el término «procederá», por lo que, el cumplimiento del mandato exige únicamente la actuación del Consejo de Gobierno, no de la Asamblea que es quien lo emitió. La interpretación realizada supone que el Ejecutivo solicita de la Asamblea el cumplimiento de una orden que a él iba dirigida. Debe entenderse pues que el Consejo de Gobierno quedó autorizado a realizar las modificaciones presupuestarias que, dentro del marco legal existente, fueran precisas para atender el requerimiento. Esa autorización para modificar el presupuesto no es omnímoda pues presenta como límites el destino objetivo y subjetivo de los créditos y su cuantía «...dentro de las disponibilidades presupuestarias...», lo que a juicio de este Consejo Jurídico implica la negativa a que, para la atención de tales gastos, se sobrepasen esas disponibilidades. En consecuencia, no se considera necesaria la tramitación del Anteproyecto de Ley por lo que a los convenios singulares con los tres Ayuntamientos respecta, que podrán obtener financiación a través de las figuras modificativas reguladas en la LH, con la dispensa de limitaciones que de modo implícito ha realizado la Disposición Adicional Quinta de la Ley de Presupuestos.

En virtud de lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Del expediente instruido para la aprobación del Anteproyecto de Ley de Crédito Extraordinario para atender necesidades de gasto derivadas de la financiación de los convenios singulares a los que se refiere la Disposición Adicional Quinta de la Ley 12/1998, de 31 de diciembre, así como las derivadas de la financiación de convenios para la ejecución de programas de fomento y desarrollo de la economía social, por un importe total de 873.000.000 de pesetas, puede excluirse la parte relativa a los convenios singulares con los Ayuntamientos de Murcia, Cartagena y Lorca por no ser necesario acudir a la vía del crédito extraordinario para obtener financiación.

No obstante V.E. resolverá.