



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 4 de noviembre de 2009, ha examinado el *anteproyecto de ley de concesión de un crédito extraordinario para financiar la "Campaña general de respuesta de los servicios sanitarios frente a la pandemia de gripe"*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 29 de octubre de 2009 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al anteproyecto de ley de concesión de un crédito extraordinario para financiar la "Campaña general de respuesta de los servicios sanitarios frente a la pandemia de gripe"*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite en esa misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.196/2009, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, por la vía de urgencia, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley de concesión de un crédito extraordinario para financiar la "Campaña general de respuesta de los servicios sanitarios frente a



la pandemia de gripe”, consta de una exposición de motivos, dos artículos y dos disposiciones finales.

Dicho anteproyecto, como se recoge en su exposición de motivos, tiene su origen en la progresiva propagación del virus de la gripe denominado A H1N1, que ha motivado por un lado que se activen las actuaciones previstas en el “Plan Nacional de Preparación y Respuesta ante una pandemia de gripe”, y por otro, que la Comunidad de Castilla y León, en coordinación con la Administración del Estado, haya definido un “Campaña General de Respuesta de los Servicios Sanitarios frente a la Pandemia de Gripe”.

El desarrollo de esta campaña comprende dos bloques de actuaciones en los niveles de atención primaria y de atención especializada.

La ejecución del conjunto de medidas y actuaciones previstas requiere crédito adecuado en los presupuestos generales de la Comunidad y, al no existir éste, deviene necesaria la concesión de un crédito extraordinario, al amparo de lo que al respecto se establece en la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León. La financiación de este crédito extraordinario se prevé que tenga lugar mediante la emisión de deuda pública o el concierto de operaciones de crédito a largo plazo.

El anteproyecto se estructura en dos artículos con la siguiente denominación:

- Concesión de un crédito extraordinario (artículo 1).
- Financiación del crédito extraordinario (artículo 2).

La disposición final primera autoriza a la Junta de Castilla y León a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de lo establecido en la ley; la segunda fija como fecha de entrada en vigor el día de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de documentos que lo conforman, figuran los siguientes:



- Primer borrador del anteproyecto de ley.
- Constancia de la participación de las Consejerías a las que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75.4 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se ha dado traslado del borrador de anteproyecto, sin que por parte de aquéllas se haya realizado observación alguna, a excepción de la Consejería de Hacienda.
- Informe del Tesorero General de 27 de octubre de 2009.
- Texto remitido a la Dirección de los Servicios Jurídicos e informe emitido el 29 de octubre de 2009.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de 29 de octubre de 2009.
- Memoria justificativa del anteproyecto de ley comprensiva de los siguientes apartados:
 - a) Marco normativo de referencia.
 - b) Necesidad y oportunidad del proyecto.
 - c) Contenido del anteproyecto.
 - d) Coste económico.
 - e) Tramitación llevada a cabo para la elaboración del anteproyecto.
- Texto del anteproyecto sometido a dictamen de este Consejo Consultivo.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.



II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2 de la citada Ley.

2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley, ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Contrastada la documentación remitida, puede afirmarse que en el presente caso se cumplen las exigencias sustanciales para la elaboración de la norma objeto del dictamen, como garantía de su legalidad, acierto y oportunidad. No obstante, respecto al procedimiento, se estima que la tramitación ha adolecido de una celeridad nada deseable en la elaboración de las normas, celeridad que se pone también de manifiesto en el escaso tiempo del que este Consejo ha dispuesto para el examen detenido y adecuado del texto sometido a consulta.

Como ha venido manteniendo el Consejo de Estado, y también este Consejo Consultivo en sus dictámenes 915/2006, de 4 de octubre, 902/2007, de 2 de octubre y 847/2008, de 9 de octubre, precisamente en relación con los anteproyectos de leyes de presupuestos generales de la Comunidad, es



característica de la función consultiva la de operar con sosiego y reflexión, en un proceso que puede quedar frustrado si se trasladan en demasía al órgano consultivo las exigencias y apremios propios de la Administración activa.

Pese a ello, valoradas las circunstancias concurrentes en relación a la propagación del virus de la gripe A H1N1, a las que no es ajeno este Consejo Consultivo, que inciden directamente en las medidas que ha de adoptar la Comunidad de Castilla y León y que son tenidas en cuenta en la elaboración de la presente norma, se procede sin mayor dilación a la emisión del presente dictamen preceptivo.

3ª.- Naturaleza de la Ley de concesión de crédito extraordinario y de suplemento de crédito.

La ley de presupuestos se configura como aquella norma que instrumenta el mecanismo financiero donde se prevé la totalidad de los ingresos y gastos de carácter público que, en palabras del Tribunal Constitucional, posee un "contenido mínimo, necesario e indispensable, constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos". (Sentencia 76/1992, de 14 de mayo). Dicho de otro modo, el presupuesto constituye, como institución jurídica y según la doctrina, la expresión jurídica de las obligaciones y de los derechos, de las potestades y de los deberes que competen a la Administración en materia financiera. El presupuesto es, pues, una norma jurídica o, si se prefiere, un conjunto de normas que dan efectividad y relevancia jurídica al plan financiero del ente público y que consisten, primordialmente, en una técnica, por un lado, de autorizaciones o habilitaciones de medios y, por otro, de limitaciones.

Los presupuestos se aprueban mediante ley, pero se trata de una ley especial:

- En primer lugar, porque la iniciativa legislativa corresponde en exclusiva al poder ejecutivo (en nuestra Comunidad, a la Junta de Castilla y León, de acuerdo con el artículo 89.2 del Estatuto de Autonomía).

- Y en segundo lugar, porque se caracterizan por unos principios (unidad, universalidad, temporalidad y especialidad) que los diferencian de otras normas del mismo rango legal. En Castilla y León, el artículo 89.1 del



Estatuto de Autonomía establece expresamente que los presupuestos “tendrán carácter anual”, lo que implica que la totalidad de los preceptos contenidos en la citada ley han de tener un alcance temporal. La práctica, sin embargo, muestra cómo año tras año se incluyen disposiciones idénticas en las leyes de presupuestos -tanto en el Estado como en las Comunidades Autónomas-, por lo que cabría plantearse si los artículos incluidos en el anteproyecto de ley sometido a consulta y que reiteran preceptos contenidos en los presupuestos de años anteriores, podrían tener su sede en leyes cuyo contenido no esté vinculado al principio de temporalidad.

En su significado actual no surge hasta el siglo XIX, como creación del Estado constitucional, en el que se consagra la división de poderes y se concibe el presupuesto como autorización del legislativo al poder ejecutivo sobre la cuantía de los gastos de que se puede disponer durante una anualidad. Ahora bien, tales previsiones pueden no ajustarse a la realidad durante la vigencia de una ley presupuestaria, arbitrándose, tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas, aquellas modificaciones de los créditos iniciales, dentro de los límites y con arreglo a los procedimientos previstos en las leyes respectivas sobre la materia.

Dentro de las modificaciones de los créditos presupuestados en las leyes de presupuestos generales de la Comunidad, los créditos extraordinarios necesitan una nueva intervención de las Cortes. A ellos se refiere la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de Castilla y León (en adelante, Ley de Hacienda).

Así, en primer lugar y con vocación de generalidad para toda modificación de los créditos iniciales, el artículo 122 de la citada Ley de Hacienda establece:

“1. La cuantía y finalidad de los créditos contenidos en los presupuestos de gastos sólo podrán ser modificadas durante el ejercicio, dentro de los límites y con arreglo al procedimiento establecido en los artículos siguientes, mediante:

- »a) Transferencias.
- »b) Generaciones.



- »c) Minoraciones.
- »d) Ampliaciones.
- »e) Créditos extraordinarios y suplementos de crédito.
- »f) Incorporaciones.

»2. Las modificaciones de crédito deberán indicar expresamente las estructuras presupuestarias afectadas por las mismas, así como las razones que las justifiquen y la incidencia, en su caso, en la consecución de los objetivos de los programas previstos en los presupuestos de cada ejercicio y en los escenarios presupuestarios plurianuales.

»3. Reglamentariamente se establecerá el procedimiento para la tramitación de las diferentes modificaciones de crédito”.

Por otra parte, como se adelantaba más arriba, en el caso de créditos extraordinarios resulta necesaria su aprobación mediante ley, hasta el punto de que esta ha sido calificada por la doctrina como “ley presupuestaria especial”. Esta figura representa una excepción al principio de anualidad y de especialidad, y postula que debería reducirse su campo de aplicación al mínimo necesario. (Véase al efecto la moción que el Tribunal de Cuentas formuló a las Cortes Generales el 21 de diciembre de 1993, - BOE del 29 de junio de 1994-).

En cuanto a la regulación que la Ley de Hacienda de nuestra Comunidad hace de la figura del crédito extraordinario, cabe recordar que el artículo 131, bajo la rúbrica de “Créditos extraordinarios y suplementos de crédito de la Administración General” dispone:

“Cuando se deba efectuar con cargo al presupuesto de la Administración General de la Comunidad algún gasto que no pueda aplazarse hasta el ejercicio siguiente, para el cual no exista el crédito adecuado o bien el consignado sea insuficiente y no ampliable, y no sea posible atenderlo mediante las modificaciones presupuestarias previstas en esta Ley, la Consejería de Hacienda, previa la tramitación del oportuno expediente, someterá a la Junta la aprobación del correspondiente proyecto de ley de concesión de crédito extraordinario en el primer supuesto, o de un suplemento



de crédito en el segundo, y se incluirá en él necesariamente la propuesta de los recursos concretos que deben financiarlos”.

En cuanto a los créditos extraordinarios y suplementos de crédito de los organismos autónomos y demás entidades u órganos con dotación diferenciada y con presupuesto limitativo, el artículo 132 establece:

“1. Cuando la necesidad de créditos extraordinarios o suplementos de crédito se produzca en los organismos autónomos, en los entes públicos de derecho privado de la Comunidad o demás entidades u órganos con dotación diferenciada con presupuesto limitativo, la concesión corresponderá al titular de la Consejería de Hacienda, si su importe no excede del cinco por ciento de los créditos consignados inicialmente en los presupuestos de los mismos, y a la Junta de Castilla y León en los casos en que, excediendo del citado porcentaje, no alcance el quince por ciento. Los porcentajes se aplicarán de forma acumulativa en cada ejercicio presupuestario.

»En el expediente de modificación presupuestaria informará la Consejería a cuyo presupuesto afecte o a la que, en su caso, esté adscrita quien lo promueva. En todo caso se justificará la necesidad y la urgencia del gasto y se especificará el medio o recurso que ha de financiar el aumento que se proponga y la partida presupuestaria a incrementar. En ningún caso el crédito extraordinario o suplemento de crédito supondrá incremento de gasto en los presupuestos de la Comunidad.

»2. Los restantes suplementos de crédito o créditos extraordinarios no previstos en el apartado anterior habrán de ser aprobados por las Cortes de Castilla y León.

»3. La Consejería de Hacienda dará cuenta a las Cortes de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito aprobados al amparo de este artículo”.

En el supuesto sometido a dictamen, del expediente remitido se desprende que se está ante el supuesto previsto en el apartado 2 del citado artículo 132 de la Ley de Hacienda.



4ª.- Observaciones al articulado.

Artículo 1.- *Concesión de un crédito extraordinario.*

De conformidad con el artículo 131 de la Ley de Hacienda, la aprobación de un crédito extraordinario exige:

- a) La existencia de algún gasto que no pueda aplazarse hasta el ejercicio siguiente, esto es la urgencia del gasto.
- b) Que no exista el crédito adecuado en el Presupuesto.
- c) La inclusión en el proyecto de ley de la propuesta de los recursos concretos que deben financiarlos.

Según el apartado 2 del artículo 132, "Los restantes suplementos de crédito o créditos extraordinarios no previstos en el apartado anterior habrán de ser aprobados por las Cortes de Castilla y León", es decir, aquellos cuyo importe exceda del 15% de los créditos consignados inicialmente en el presupuesto del organismo autónomo, ente público de derecho privado u órgano con dotación diferenciada.

Examinado el contenido del artículo que se comenta y la documentación que obra en el expediente remitido, puede concluirse que se ha dado cumplimiento a las exigencias legales expuestas.

Así, en primer lugar, el gasto propuesto trae causa -según la exposición de motivos- de la puesta en marcha de las diferentes medidas de protección de la salud, derivadas de la ejecución de la "Campaña General de Respuesta de los Servicios Sanitarios frente a la Pandemia de Gripe". Por otra parte, la valoración de la urgencia o el carácter inaplazable del gasto constituye un juicio fundamentalmente político, cuya valoración corresponde realizar, en primer lugar, a la Junta de Castilla y León y, posteriormente, a las Cortes, de manera que este Consejo Consultivo entiende que un juicio por su parte sobre la existencia o no de tal circunstancia, sólo procedería en aquellos casos en que se evidencie que se ha hecho un ejercicio anormal de esta potestad de calificación, supuesto que no parece ser el presente.



En cuanto a los restantes requisitos señalados, su cumplimiento se justifica en la Memoria incorporada al expediente. Igualmente en el artículo 2 se establecen los recursos que han de financiar este mayor gasto público, por lo que se da cumplimiento a las previsiones consignadas legalmente.

Artículo 2.- *Financiación del crédito extraordinario.*

Este precepto establece, de conformidad con los artículos 131 y 132 de la Ley de Hacienda, los recursos concretos que deben financiar el crédito extraordinario, constituidos por la emisión de deuda pública y la concertación de crédito a largo plazo, en los términos previstos el artículo 33.1 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2009. De conformidad con el citado apartado "Se autoriza a la Junta de Castilla y León para que, a propuesta del titular de la Consejería de Hacienda, emita deuda pública o concierte otras operaciones de crédito a largo plazo hasta un importe de 541.426.540 euros de conformidad con lo previsto en el artículo 87 del Estatuto de Autonomía, 191 y 192 de la Ley de Hacienda y 14 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas". Al respecto, consta en el expediente un informe elaborado por la Tesorería General de la Comunidad en el que se justifica que la cuantía de la deuda pública que va a generarse respeta los límites fijados por el ordenamiento jurídico.

Todo ello sin perjuicio de las limitaciones y condicionamientos, que, para la emisión de deuda pública, se exigen por el artículo 87 del Estatuto de Autonomía, el artículo 14 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y los artículos 191 y siguientes de la Ley de Hacienda, a los que no se hace mención alguna en el expediente remitido; limitaciones y condicionamientos que deberán ser acreditados para su tramitación en sede parlamentaria, en especial la justificación explícita de tratarse de gastos de inversión, la no superación de los límites consignados en las normas referidas y, en su caso, la necesidad de autorización estatal para su emisión.

Por otro lado, debería sustituirse la expresión "Deuda Pública", por "Deuda de la Comunidad", al ser ésta la terminología empleada por la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad.



5ª.- Correcciones lingüísticas y gramaticales.

Sin ánimo de exhaustividad, en el segundo párrafo de la exposición de motivos, debe sustituirse la palabra “producirá”, por la expresión “de producir”.

Por otro lado, en el párrafo tercero, también de la exposición de motivos, debería iniciarse la enunciación de las dos primeras actividades que han de desarrollarse en el ámbito de la atención primaria mediante los sustantivos “puesta” y “refuerzo”, en lugar de los tiempos verbales utilizados. Además, deberá ser añadido un punto y aparte al final del párrafo.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León, para su aprobación, el anteproyecto de ley de concesión de un crédito extraordinario para financiar la “Campaña general de respuesta de los servicios sanitarios frente a la pandemia de gripe”.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime mas acertado.