



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 19 de septiembre de 2012, ha examinado el *anteproyecto de ley de concesión de un crédito extraordinario y un suplemento de crédito para financiar las operaciones derivadas de la ejecución del mecanismo extraordinario de pago a proveedores previsto en el Acuerdo 6/2012, de 6 de marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera*, 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 12 de septiembre de 2012, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *anteproyecto de ley de concesión de un crédito extraordinario y un suplemento de crédito para financiar las operaciones derivadas de la ejecución del mecanismo extraordinario de pago a proveedores previsto en el Acuerdo 6/2012, de 6 de marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 13 de septiembre de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 607/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Velasco Rodríguez.



Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley de concesión de un crédito extraordinario y un suplemento de crédito para financiar las operaciones derivadas de la ejecución del mecanismo extraordinario de pago a proveedores previsto en el Acuerdo 6/2012, de 6 de marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, consta de una exposición de motivos, cinco artículos y dos disposiciones finales.

El Real Decreto Ley 7/2012, de 9 de marzo, creó el Fondo para la financiación de los pagos a los proveedores, e hizo así extensible a las Administraciones de las Comunidades Autónomas el mecanismo creado por el Real Decreto Ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales. Esta norma establece las condiciones que tienen que permitir obtener recursos financieros suficientes para poder financiar las operaciones de endeudamiento que puedan concertarse para hacer frente al pago de las obligaciones pendientes, evitando así el perjuicio causado por las demoras en los pagos a favor de las pequeñas y medianas empresas por parte de las administraciones que se adhieran a este mecanismo.

En este sentido, el Acuerdo 6/2012, de 6 de marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, fijó las líneas generales del mecanismo extraordinario de financiación a los proveedores de las Comunidades Autónomas que está destinado a facilitar a éstas la cancelación, mediante una operación de crédito, de las obligaciones anteriores al 1 de enero de 2012 pendientes de pago con sus proveedores. Posteriormente, en la sesión de 22 de marzo de 2012, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos aprobó la entrada en funcionamiento del citado mecanismo.

La Comunidad de Castilla y León se adhirió al Acuerdo 6/2012, mediante el Acuerdo de la Junta de Castilla y León 31/2012, de 29 de marzo (BOCyL de 13 de abril de 2012), en cumplimiento del mandato previsto en la disposición adicional quinta del Real Decreto Ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores, que establece que las Comunidades Autónomas que se acojan al mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores aprobarán un acuerdo del Consejo de Gobierno u órgano competente en el que conste expresamente que se



asume el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobado el 6 de marzo de 2012.

La Memoria del anteproyecto señala que “Aprobados los Presupuestos Generales de la Comunidad para el presente ejercicio, mediante Ley 5/2012, de 16 de julio, se advierte la inexistencia en unos casos, y la insuficiencia en otros, de dotaciones presupuestarias a las que poder imputar las obligaciones que ya han sido satisfechas a través del procedimiento especial al que se ha hecho referencia. Por lo tanto, resulta necesario y urgente dotar el estado de gastos del presupuesto con los créditos necesarios que hagan posible el adecuado registro de las operaciones, que por imperativo del propio sistema han de estar debidamente imputadas al presupuesto antes del próximo 31 de diciembre”.

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

- Concesión de un crédito extraordinario (artículo 1).
- Concesión de un suplemento de crédito (artículo 2).
- Destino de los créditos (artículo 3).
- Financiación del crédito extraordinario y del suplemento de crédito (artículo 4).
- Modificaciones presupuestarias (artículo 5).

Por último, las dos disposiciones finales, respectivamente, autorizan a la Junta de Castilla y León a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de lo establecido en la ley, y fijan como fecha de su 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 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. Mediante los correspondientes escritos, las Consejerías de la Presidencia, Fomento y Medio Ambiente y Cultura y Turismo manifestaron no formular observaciones al texto. Por su parte, la Consejería de Agricultura y Ganadería, en informe de 11 de septiembre, pone de relieve lo siguiente:

“1. Los importes consignados en el Apartado A de los anejos I y II del proyecto de Ley referentes a la Consejería de Agricultura y Ganadería y al ITACyL, incluyen exclusivamente los importes netos a transferir a los proveedores, una vez descontadas las tasas y/o retenciones, y por tanto el importe del crédito incluido en cada posición presupuestaria no será suficiente para hacer frente al importe total de la obligación, y será necesario disponer en cada una de ellas de crédito adicional para compensar las obligaciones existentes. Se debería incluir en el suplemento de crédito el importe total de las obligaciones, incluyendo tasas y retenciones, a fin de poder incorporar la totalidad de los documentos de obligación.

»2. En conjunto para la Consejería de Agricultura esto supone la necesidad de disponer de 152.158,56 euros adicionales para hacer frente a estos compromisos. En el caso del ITACyL este importe asciende a 331.437,75 euros”.

- Texto del anteproyecto de ley, del que se afirma que se ha propuesto por la Intervención General, pero que no aparece suscrito por el titular de ese Centro Directivo.

- Texto remitido a la Dirección de los Servicios Jurídicos e informe emitido el 12 de septiembre de 2012.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de 12 de septiembre de 2012.

- Memoria del anteproyecto de ley, suscrita por el Secretario General de la Consejería de Hacienda el 12 de septiembre de 2012, comprensiva de los siguientes apartados:



- a) Marco normativo.
 - b) Necesidad y oportunidad del anteproyecto.
 - 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 misma Ley.

2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 53.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo dispone que las solicitudes de dictamen dirigidas al Consejo Consultivo se acompañarán del expediente administrativo foliado, en el que se deberá 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. Conforme a dicho precepto, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una memoria en la que se incluirán:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) La expresión de haber dado el trámite de audiencia, cuando fuere preciso, y efectuado las consultas preceptivas.
- e) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.
- f) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2 ambos de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

La ley citada exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Por su parte, el artículo 4 Decreto 86/2007, de 23 de agosto, por el que se crea y regula la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, dispone que "1. La Comisión Delegada para Asuntos Económicos conocerá, previamente al



inicio de su tramitación y, posteriormente, con carácter previo a su aprobación, los siguientes asuntos:

»b) Los planes, programas, actuaciones y operaciones significativas, y proyectos de disposiciones generales y anteproyectos de ley, con especial incidencia en los ámbitos económico, de empleo, tributario, estadístico o presupuestario, entre otros”.

No consta en el expediente remitido la participación de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos reseñada en el artículo 4.1.b) del Decreto 86/2007, lo que deberá subsanarse.

En lo demás, contrastada la documentación remitida, puede afirmarse que en el presente caso se cumplen, esencialmente, 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, fruto de la cual son algunas de las observaciones que, respecto de su articulado, se formularán seguidamente; 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 diversos Dictámenes (915/2006, de 4 de octubre, 902/2007, de 2 de octubre, 847/2008, de 9 de octubre, 1/2012, de 11 de enero, precisamente en relación con los anteproyectos de leyes de presupuestos generales de la Comunidad o de Medidas Financieras) 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 que concurren en la actual realidad económica y social -a la 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 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 y los suplementos de crédito necesitan de 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 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 y de suplementos de crédito es necesaria su aprobación mediante ley, hasta el punto de que ambas figuras han sido calificadas por la doctrina como “leyes presupuestarias especiales” de créditos extraordinarios y de suplementos de crédito. Ambas representan excepciones al principio de anualidad y de especialidad, postulando que debería de 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).

La diferencia entre una y otra categoría (suplemento de crédito y crédito extraordinario) está en lo siguiente: si la ley de presupuestos contempló ya un crédito presupuestario, pero resulta éste insuficiente y no ampliable en su cuantía, es necesaria la aprobación de una ley de suplemento de crédito. Sin embargo, si la ley presupuestaria no refleja la existencia de crédito alguno para un gasto que resulta necesario efectuar, la aprobación del mismo será una ley de crédito extraordinario. En cualquier caso, interesa destacar que la concesión de estos créditos representa una decisión política de la misma naturaleza que la aprobación del presupuesto.

En cuanto a la regulación que la Ley de Hacienda hace de las figuras contempladas, 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”.

4ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.

Con carácter previo a las concretas observaciones que puedan formularse sobre el articulado del texto remitido, este Consejo Consultivo se



pronuncia en primer lugar sobre la eventual viabilidad de tramitar conjuntamente, a través de un mismo texto legal, la concesión de un crédito extraordinario y de un suplemento de crédito, cuya diferencia ya se ha expuesto.

No se opone a esta medida la Dirección de los Servicios Jurídicos en su informe, sin perjuicio de advertir en él que tal circunstancia no excluye, en modo alguno, la necesidad de identificar de modo diferenciado cada uno de los requerimientos y contenidos específicos propios respecto de cada uno de estos instrumentos financieros. La misma postura es compartida por este Consejo Consultivo, al considerar que la medida no resulta contraria a la Constitución y al Estatuto de Autonomía.

Por otra parte, dado que ambas figuras tienen en común su naturaleza presupuestaria, la exigencia de ley formal para su aprobación y su causa en la insuficiencia de las dotaciones presupuestarias aprobadas para el ejercicio presupuestario en vigor (insuficiencia absoluta en el caso del crédito extraordinario, e insuficiencia parcial en el caso del suplemento de crédito), al principio de economía normativa cabría añadir la aplicación de los de eficacia, eficiencia y celeridad en la tramitación, dada la urgencia existente. Además, la tramitación conjunta de ambas figuras presupuestarias podría facilitar el control político en sede parlamentaria. Por último, la opción de regular en un solo texto ambos instrumentos no ha merecido reparo en el seno de otros órganos consultivos.

Exposición de Motivos.

Tal y como expresa Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, la parte expositiva de la disposición cumple la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se promulga. Si es preciso, resumirá sucintamente dicho contenido, a fin de lograr una mejor comprensión del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.

La finalidad de la regulación se describe en la exposición de motivos del anteproyecto con suficiente claridad. Asimismo, las líneas generales de su



contenido quedan reflejadas en ella a través de la descripción de los aspectos regulados en cada uno de los artículos y disposiciones en los que se estructura.

Se omite en ella, sin embargo, la mención de normas tanto estatales como autonómicas directamente relacionadas con la materia sobre la que versa el anteproyecto.

El apartado 12 del Acuerdo 6/2012, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, antes citado, indica que “El presente mecanismo financiero se enmarca en los mecanismos extraordinarios o adicionales de financiación para las Comunidades Autónomas que se prevén en el Proyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”.

De este modo, el anteproyecto debería incluir una referencia a las previsiones de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, pues su entrada en vigor tiene un gran impacto sobre el ámbito presupuestario de las Comunidades Autónomas e impone toda una serie de obligaciones a las administraciones que se hayan acogido al mecanismo extraordinario de financiación. Entre estas obligaciones, se prevé un estricto seguimiento de los planes de ajuste que aquéllas han tenido que presentar al Estado, a fin de que quede garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, y se les exige que envíen cada trimestre información económico-financiera.

Igualmente y como más adelante se expondrá, la disposición transitoria tercera de esta misma Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, va a permitir que las Comunidades Autónomas concierten operaciones de crédito a largo plazo, sin sujeción a las limitaciones del artículo 14.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante LOFCA), lo que incide en la forma de financiación de los créditos que contempla el artículo 4 del anteproyecto.

Sin perjuicio de la eliminación del referido límite que impone la LOFCA resultaría conveniente, que la exposición de motivos aludiera a los requisitos, límites y condiciones a los que estará sometido en este caso el endeudamiento de la Comunidad de acuerdo con la citada Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, el Estatuto de Autonomía, la Ley de Hacienda y la Ley de Presupuestos anual.



Tampoco resultaría ociosa la cita de la legislación reguladora de la contratación del sector público, que está en el origen de las obligaciones que tratan de atenderse a través de la concesión de los créditos previstos en el anteproyecto. Debe tenerse en cuenta que el volumen de gasto que supone la ejecución de contratos, así como el endeudamiento y la falta de liquidez de las haciendas públicas, hace que el aplazamiento del pago se convierta en una incitación para la Administración, que la legislación contractual vigente, como ocurría en normativa anterior, trata de evitar mediante la prohibición de pago aplazado recogida en el artículo 87.7 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP): “Se prohíbe el pago aplazado del precio en los contratos de las Administraciones Públicas, excepto en los supuestos en que el sistema de pago se establezca mediante la modalidad de arrendamiento financiero o de arrendamiento con opción de compra, así como en los casos en que ésta u otra Ley lo autorice expresamente”.

Lo que el legislador pretende evitar así es la previsión *a priori*, en la fase preparatoria del contrato, de la posibilidad del aplazamiento de su pago, pues ello podría permitir la adjudicación del contrato sin la necesidad de existencia de crédito adecuado y suficiente, vulnerando la normativa contractual y presupuestaria, salvo en los casos de tramitación anticipada del gasto. Justifica tal prohibición la exigencia de contener el gasto público y el nivel de endeudamiento y asegurar el mantenimiento del equilibrio financiero.

Distinto es que se produzcan demoras del pago de la obligación, con lo que la Administración incurre en incumplimiento de las obligaciones contraídas en el contrato, que dará lugar a intereses de demora y otras penalidades, de acuerdo con las disposiciones que establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, que se contienen en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, y en el propio TRLCSP.

**Artículos 1 y 2.- *Concesión de un crédito extraordinario.
Concesión de un suplemento de crédito.***

De conformidad con el artículo 131 de la Ley de Hacienda, la aprobación de un crédito extraordinario o un suplemento de crédito 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 o bien el consignado sea insuficiente y no ampliable, respectivamente, y no sea posible atender el gasto mediante las modificaciones presupuestarias previstas en la propia Ley.

c) La inclusión en el proyecto de ley de la propuesta de los recursos concretos que deben financiarlos.

El artículo 132 de la misma Ley de Hacienda, para el caso de que la necesidad del crédito extraordinario o suplementario se produzca en los organismos autónomos y demás entidades u órganos con dotación diferenciada y con presupuesto limitativo, reitera la obligada justificación de la necesidad y urgencia del gasto y la especificación del medio o recurso que ha de financiar el aumento que se proponga y la partida presupuestaria a incrementar. En cuanto a la necesidad de aprobación por las Cortes establecida en su apartado 2, se justifica en la Memoria del anteproyecto al indicar que "En el supuesto que nos ocupa, dado que la modificación presu- puestaria implica en todos los casos incremento de gasto en los presupuestos de la Comunidad, su aprobación ha de efectuarse por las Cortes de Castilla y León, como así se determina en el apartado 1 del artículo 132, *in fine*".

En el caso planteado, según resulta del expediente, el gasto propuesto trae causa de la necesidad de dar cumplimiento a los compromisos asumidos por la Junta de Castilla y León mediante el Acuerdo 31/2012, de 29 de marzo, de adhesión al Acuerdo 6/2012, de 6 de marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se fijan las líneas generales de un mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las Comunidades Autónomas, lo que implica un endeudamiento adicional en el programa Anual de Endeudamiento (PAE) de la Comunidad Autónoma. Por ello, nada hay que objetar a la legitimidad de las obligaciones a las que se pretende dar cumplimiento con la modificación presupuestaria propuesta.

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 considera 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, pues como destaca la Memoria, por imperativo del propio sistema de financiación previsto en el Acuerdo 6/2012 las operaciones han de estar debidamente imputadas al Presupuesto antes del próximo 31 de diciembre.

Tampoco suscitan objeción a este Consejo los datos relativos a la inexistencia o insuficiencia de los créditos del Presupuesto vigente, las cifras que se proponen como importes de los correspondientes créditos, extraordinario -2.501.321,05 euros- y suplementario -1.050.237.377,34 euros-, ni las partidas presupuestarias a incrementar, cuya corrección defiere este Consejo a la competencia técnica de los órganos a los que ha correspondido su tramitación, y a la que ha prestado su conformidad la Dirección General de Presupuestos.

En el artículo 4 del anteproyecto se determinan los recursos que han de financiar este mayor gasto público, dando cumplimiento a la previsión consignada legalmente.

Finalmente, sin perjuicio de que tanto la Memoria como el informe de la Dirección General de Presupuestos señalan que se cumple el requisito de imposibilidad de atender el gasto mediante las modificaciones presupuestarias previstas en la propia Ley de Hacienda, este Consejo considera que debería constar en el expediente una justificación más detallada sobre ello, a la luz de la regulación establecida en los artículos 122 y siguientes de la Ley de Hacienda y en la Ley 5/2012, de 16 de julio, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2012, al ser decisivo en la caracterización del crédito extraordinario o suplemento de crédito su carácter residual o nota negativa, de que no sea posible la dotación a través de las demás figuras de modificación.

De lo expuesto anteriormente y de la documentación que obra en el expediente remitido, puede concluirse que, una vez que se justifique la concurrencia de la circunstancia referida a la imposibilidad de atender el gasto mediante las modificaciones presupuestarias previstas en la Ley de Hacienda, se habrá dado cumplimiento a las exigencias legales previstas en los artículos 131 y 132 de la Ley de Hacienda.



Artículo 4.- *Financiación del crédito extraordinario y del suplemento de crédito.*

Tal como se ha expuesto, se establecen en este precepto, de conformidad con los artículos 131 y 132 de la Ley de Hacienda, los recursos concretos que deben financiar el crédito extraordinario y el suplemento de crédito: "El crédito extraordinario y el suplemento de crédito, se financiarán con Deuda de la Comunidad cuyo producto incrementará el presupuesto de ingresos de la Administración General".

El artículo 190 de la Ley de Hacienda, sobre "Endeudamiento de la Comunidad", dispone: "Las operaciones de endeudamiento que realice la Comunidad Autónoma adoptarán las modalidades de Deuda de la Comunidad y Deuda del Tesoro de acuerdo con lo establecido en los artículos siguientes". El artículo 191 define la Deuda de la Comunidad como "el conjunto de capitales tomados a préstamo por la Administración General de la Comunidad o sus organismos autónomos mediante emisión pública, concertación de operaciones de crédito o subrogación en la posición deudora de un tercero, cuyo plazo de reembolso sea superior a un año".

Por su parte, el artículo 30 de la Ley 5/2012, de 16 de julio, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2012, referido igualmente a la "Deuda de la Comunidad", autoriza en su apartado 1 "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 1.097.895.766 euros, de conformidad con lo previsto en el artículo 87 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, 191 y 192 de la Ley de la Hacienda y 14 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas".

Esta limitación cuantitativa puede ser excedida, sin embargo, según indica el apartado 2.a) del mismo precepto, en virtud de "La constitución de activos financieros no previstos en el presupuesto aprobado, que reúnan los requisitos recogidos en los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera en relación con el endeudamiento de las Comunidades Autónomas".

Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, también el apartado 3 del artículo 30 de la Ley 5/2012, de 16 de julio, permite que el límite



fijado en el punto primero del mismo artículo 30 pueda ampliarse “hasta el volumen de endeudamiento máximo permitido para la Comunidad en 2012 en virtud de las normas y acuerdos sobre estabilidad presupuestaria”.

En este contexto, el apartado 11 del mencionado Acuerdo 6/2012 dispone que “Asimismo, las Comunidades Autónomas que deseen acogerse a este mecanismo habrán de remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas una solicitud de endeudamiento por el importe total del crédito transmitido por sus proveedores a las entidades de crédito. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas elevará al Consejo de Ministros un expediente de autorización del endeudamiento adicional derivado de este mecanismo en los términos previstos en los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera en materia de endeudamiento”.

Así, según refiere el expediente, el Acuerdo 7/2012, de 6 de marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se aprueban diversas medidas en materia de endeudamiento de las Comunidades Autónomas, en particular como consecuencia del mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores, establece que el límite de endeudamiento a 31 de diciembre de 2012 recogido en el programa anual de endeudamiento se puede incrementar, como máximo, en el importe que se asigne a cada Comunidad Autónoma derivado del mecanismo extraordinario de financiación.

Señala la Memoria que por Acuerdo de la Junta de Castilla y León de 14 de junio de 2012 se autorizó el incremento del endeudamiento a largo plazo de la Comunidad a formalizar durante 2012. Añade que “Cumplidas las sucesivas fases de ejecución del mecanismo de financiación previstas en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera hasta la autorización de la ejecución material del pago a los proveedores, el Consejo de Ministros, en su reunión de 15 de junio de 2012, autorizó a la Comunidad de Castilla y León un endeudamiento adicional hasta un importe máximo de 1.052.738.698,39 millones de euros. Posteriormente se han formalizado las correspondientes operaciones de préstamo para esta Comunidad Autónoma con las entidades de crédito que han sido asignadas por el Instituto de Crédito Oficial”.

Además de la superación del límite de endeudamiento que ha sido autorizada conforme a lo expuesto anteriormente, la disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria



y sostenibilidad financiera, posibilita, con un límite temporal que incluye hasta el ejercicio de 2020, que las Comunidades Autónomas, excepcionalmente, pueden concertar operaciones de crédito por un plazo superior a un año e inferior a diez, sin someterse a las limitaciones que prevé el apartado 2 del artículo 14 de la LOFCA. Para poder hacer uso de esta posibilidad es preciso que se den circunstancias económicas extraordinarias que hagan necesario garantizar la cobertura de los servicios públicos esenciales. Las operaciones que se concierten tienen que ser autorizadas por el Estado, el cual tiene que apreciar si concurren estas circunstancias.

En este sentido, el apartado 5 del Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 22 de marzo de 2012, para la puesta en marcha del mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las Comunidades Autónomas, publicado por Orden PRE/774/2012, de 16 de abril, somete a las operaciones de endeudamiento concertadas a un plazo "máximo de diez años con dos años de carencia en la amortización de principal, sin que resulten de aplicación las restricciones previstas en el apartado dos del artículo 14 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, una vez entre en vigor la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera".

Exceptuada por tanto la aplicación del límite cuantitativo y la del artículo 14.2 de la LOFCA, en la concertación de las operaciones de endeudamiento necesarias para la financiación de los créditos contemplados en el anteproyecto, habrá de ser respetado el resto de las limitaciones y condicionamientos que para ello imponen el artículo 87 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y los artículos 191 y 192 de la Ley de Hacienda de la Comunidad, que deberán ser acreditados para su tramitación en sede parlamentaria.

Artículo 5.-*Modificaciones presupuestarias.*

El artículo 5 del anteproyecto de ley dispone que "A los créditos presupuestarios previos a ser suplementados por la presente ley así como a los créditos extraordinarios o los suplementos de crédito previstos en el apartado B de sus anexos I y II, no les serán de aplicación las limitaciones previstas en el apartado 1 del artículo 123 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, en relación con las transferencias de crédito. Tampoco serán de aplicación las limitaciones de dicho



artículo a las modificaciones de crédito que se realicen para incrementar la partida del apartado C del anexo I minorando partidas de los anexos I y II”.

El referido artículo 123 sobre “Transferencias de crédito”, dispone en el apartado 1: “Las transferencias son traspasos de dotaciones entre créditos presupuestarios. Pueden realizarse entre los diferentes créditos del presupuesto, incluso con la creación de créditos nuevos, pero en ningún caso podrán afectar a los créditos ampliables ni minorar los créditos extraordinarios o los suplementos de créditos. Tampoco podrán minorar créditos destinados a subvenciones o transferencias nominativas ni crearlos salvo cuando éstas deriven de lo establecido en una ley o se trate de subvenciones o aportaciones a otros entes del sector público autonómico”.

La prohibición de minoración de créditos extraordinarios o suplementos de crédito, que recoge el artículo 123 de la Ley de Hacienda, parece una cuestión de pura coherencia legislativa, pues si se permitieran este tipo de transferencias quedarían sin razón de ser las condiciones, más restrictivas, para autorizar los créditos extraordinarios y suplementarios, ya que se podrían beneficiar del incremento acordado créditos en los que no concurrieran las circunstancias para ello, máxime si se tiene en cuenta que la transferencia es la figura de más fácil empleo.

El artículo 5 del anteproyecto no sólo exceptúa del régimen del artículo 123.1 de la Ley de Hacienda a los créditos extraordinarios o los suplementos de crédito, sino que lo amplía a los créditos presupuestarios previos a ser suplementados y a los incrementos de la partida del apartado C del anexo I minorando partidas de los anexos I y II. Según el artículo 4 del texto “Los créditos consignados en el apartado C) del anexo I se destinarán a dotar de crédito a las partidas presupuestarias desde las que se realizará la amortización anticipada de la deuda por importe de 502.206,64 euros, correspondiente a las facturas no satisfechas por las entidades financieras”.

Como apunta el informe jurídico que obra en el expediente, “el artículo 5 del anteproyecto, constituye una excepción a los requisitos generales previstos para las transferencias de crédito en el artículo 123 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, cuestión ésta que, evidentemente, exige -como es el caso-, una norma con rango de ley, pero que en cualquier caso no puede hacer olvidar el carácter estrictamente instrumental o ejecutorio de la competencia que a las Cortes de



Castilla y León reservan los artículos 131 y 132 de la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad y que constituye la base para aprobar del proyecto que se somete a informe”.

Junto a ello, cabe poner de manifiesto que no constan en el expediente las razones de excepcionalidad que imponen, en este caso concreto, el recurrir a la fórmula de la denominada Ley singular o de caso único, categoría que engloba una diversidad de normas de rango legal coincidentes en la falta de generalidad, abstracción y de la vocación de permanencia que caracteriza a las Leyes. El Tribunal Constitucional (Sentencia 166/1986, de 19 de diciembre) alude a las mismas como “aquéllas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular que agotan su contenido y eficacia en la adopción de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro”. Afirmo además sobre ellas que “se configuran como ejercicio excepcional” de la potestad legislativa y que, por ello, deben ser utilizadas restrictivamente en aquellos supuestos en que sea preciso “arbitrar una solución adecuada a una situación singular”.

De acuerdo con esta caracterización, debe completarse el expediente y la propia norma -en su exposición de motivos- para ofrecer la motivación que, en este caso, justifique suficientemente el recurso a esta figura excepcional, en relación a la exclusión de todos y cada uno de los créditos previstos en el artículo 5 del anteproyecto, del régimen jurídico aplicable a las transferencias de crédito conforme al artículo 123.1 de la Ley 2/2006.

Por otra parte, ha de aclararse la referencia del artículo 5 del texto a que “Tampoco serán de aplicación las limitaciones de dicho artículo a las modificaciones de crédito que se realicen para incrementar la partida del apartado C del anexo I minorando partidas de los anexos I y II”, para determinar si con ello se refiere a todas las limitaciones previstas en el artículo 123 de la Ley de Hacienda, o solamente a las establecidas en el artículo 123, apartado 1.

III CONCLUSIONES

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



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Consideradas las observaciones formuladas, puede V.E. someter a la aprobación de la Junta de Castilla y León y, en su día, elevar a las Cortes de Castilla y León el anteproyecto de ley de concesión de un crédito extraordinario y un suplemento de crédito para financiar las operaciones derivadas de la ejecución del mecanismo extraordinario de pago a proveedores previsto en el Acuerdo 6/2012, de 6 de marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

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