

INFORMES Y DICTAMENES

Doctrina del Consejo de Estado en materia de Administración Financiera: Presupuestos Autónomos.

La autonomía financiera de los llamados entes autónomos carece de sentido cuando sus obligaciones deben cubrirse con cargo a los presupuestos generales del Estado, resultando agravado el carácter de esta observación cuando tal ente no está sometido a la legislación administrativa, financiera y contable general, sino que goza de una especial autonomía y de un régimen singular.

ANTECEDENTES

El Consejo de Estado, en cumplimiento de Orden del ministro de Hacienda de 23 de octubre de 1969, ha examinado el expediente instruido sobre concesión al Ministe-

rio de Trabajo de un suplemento de crédito de 35 millones de pesetas, con destino a incrementar la subvención otorgada al Instituto Español de Emigración y aumento de la de 1970 en la misma cuantía.

Resulta de antecedentes que, con fecha 24 de mayo de 1969, se solicita por la Dirección General del Instituto Español de Emigración un suplemento de crédito, en cuantía de 35 millones de pesetas, como incremento de la subvención que al citado Instituto destina el Estado. Se expone en la demanda que el Instituto sufre en este ejercicio un déficit de 35 millones de pesetas, como consecuencia del aumento del coste de vida, el ritmo ascendente de la actividad protectora

del Estado a la emigración y el número de funciones desarrolladas por el Instituto. También es causa fundamental de tal déficit la disminución de ingresos del Instituto, que en años anteriores hubo de utilizar para nivelar su presupuesto partidas de los Fondos de Reserva.

El expediente, dictaminado favorablemente por la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y la Dirección General del Tesoro y Presupuestos, pasa a informe del Consejo de Estado, cuya Comisión Permanente consideró procedente que se completara remitiendo el presupuesto de 1969, justificando las inversiones del último cuatrienio, certificando el estado del crédito existente y detallando las obligaciones pendientes de cobro.

Recibidos los datos solicitados, el expediente vuelve a ingresar en este Consejo por la citada Orden del ministro de Hacienda.

CONSULTA

Plantea el presente expediente una serie de cuestiones de interés que conviene estudiar por separado.

1.ª *Consideraciones sobre la situación financiera del Instituto Español de Emigración.*

El Instituto Español de Emigración fue creado por la Ley de 17 de julio de 1956, desarrollada por el Decreto de 23 de julio de 1959. Se definió como organismo autónomo encargado de la ejecución de la política migratoria del Gobierno. En ambas disposiciones se contienen las líneas fundamentales de su ré-

gimen jurídico, que fue modificado por el texto articulado de la Ley de Emigración, aprobado por Decreto de 3 de mayo de 1962, cuyo artículo 17,1 establece que el Instituto Español de Emigración queda incluido en el artículo 5.º de la Ley de Entidades Estatales Autónomas y, como consecuencia, excluido de la aplicación de la misma.

Interesa examinar, ante todo, la estructura y contenido del presupuesto del Instituto, por considerar el Consejo de Estado que, sin el análisis de este tema, carecería de lógica informar si procede o no la concesión de los recursos solicitados.

Los recursos del Instituto, enumerados en el artículo 4.º de la citada Ley de 1956, se clasifican fundamentalmente en dos grupos:

a) Ingresos de libre disposición con los que se han de atender los gastos generales del Instituto.

b) Ingresos afectados a un fin. Son creados por la Ley de 17 de julio de 1956 y reconocidos y recogidos por el Decreto convalidatorio de 12 de noviembre de 1959 y la Ley de Emigración de 1962.

Comprenden el canon de repatriación, que habrá de destinarse a gastos que origine la acción preventiva y tutelar en materia de repatriación de emigrantes (artículo 36, a) del Decreto de 23 de julio de 1959); los fondos del seguro del emigrante, que se destinan a cubrir los riesgos inherentes al mismo (artículo 36, b) del mismo Decreto) y los llamados Fondos de Reagrupación familiar.

Por otra parte, el Consejo del Instituto es el órgano rector del

Fondo Nacional de Protección al Trabajo, creado por la Ley de 21 de julio de 1960, creadora de los Fondos Nacionales para la aplicación social del impuesto y del ahorro.

En cuanto al estado de gastos del presupuesto del Instituto, la partida fundamental la constituyen los gastos de personal, que cubren, aproximadamente, las tres cuartas partes de los gastos presupuestos. Basta decir, al efecto, que en el proyecto de presupuestos para 1969, de un total de 97.999.538,36 pesetas, corresponden 75.041.190 pesetas a personal.

De acuerdo con tales gastos e ingresos, el Instituto formula su presupuesto sin sujeción a la Ley de 28 de diciembre de 1958, en un régimen de autonomía financiera, económica y contable, como dispone la Ley de 1962.

El presupuesto de los entes públicos debe someterse, en principio, a una serie de reglas de las que, con carácter mínimo, deben marcarse las siguientes:

1.^a Equilibrio. No puede formularse un presupuesto con déficit inicial, principio que sanciona el Derecho español el artículo 30 de la Ley de Entidades estatales autónomas.

2.^a El presupuesto ordinario debe cubrirse con recursos ordinarios, principio que se deduce del artículo 36 de la Ley de Administración y Contabilidad y artículo 24 de la de Entidades estatales autónomas.

3.^a Debe seguirse el principio de preclusión en el gasto no contrayendo obligaciones sin recurso con qué cubrirías, según dispone, con

carácter general, el artículo 39 de la Ley Contable del Estado.

Ninguno de tales principios, que son, como se dijo, mínimos y que deben necesariamente respetarse en la formulación de los presupuestos públicos, ha podido, por consecuencia de una insuficiencia de recursos, cumplirse por el Instituto Español de Emigración.

1.^o El Presupuesto de 1969 no pudo ser aprobado por no alcanzar el capítulo de ingresos ni remotamente la cifra consignada en el presupuesto de gastos.

2.^o Los presupuestos desde 1961 para cubrir gastos ordinarios han tenido que nutrirse, en parte, de ingresos extraordinarios. Desde 1961, el presupuesto de ingresos fue reforzado con el Fondo de Reservas del Instituto, llegando en los años 1963, 1964 y 1965 a constituir la aportación de reservas más del 50 por 100 de los «ingresos» del Instituto. Agotado completamente el Fondo de Reservas en 1966, los presupuestos de 1967 y 1968 pudieron, como explica la Dirección del Instituto en su memoria, nivelarse gracias a los reintegros realizados por el Fondo Nacional de Protección al Trabajo de los gastos de carácter asistencial realizados en ejercicios anteriores.

Al no poderse acudir, por falta de justificantes materiales, a este procedimiento por tercer año, el desequilibrio presupuestario se patentiza.

3.^o Consecuentemente, el principio de preclusión del gasto no ha podido ser guardado, al comenzar el ejercicio sin presupuesto, pues el equilibrio sólo podría conseguirse en base a un incremento de subvención como el solicitado.

Como patentemente se deduce de la exposición que precede, la situación financiera y presupuestaria del Instituto no está ajustada a los más elementales principios de técnica contable pública, produciéndose un continuo e inevitable, por las autoridades del Instituto, desfase entre gastos e ingresos y un desajuste entre las realidades económicas y las previsiones presupuestarias.

El Instituto, cuya subvención inicial ocupaba un lugar poco relevante en el presupuesto de ingresos (seis millones, de un total de 108, en 1963), hoy día sus ingresos han de provenir forzosamente, en su gran parte, de ingresos presupuestarios del Estado (en 1969 serán 72 millones sobre un total de 98).

En definitiva, los gastos de servicios del Instituto puede asegurarse que son cubiertos de modo casi absoluto por el Presupuesto del Estado, lo cual no parece compaginarse con la existencia de un ente autónomo no sometido a la Ley de Entidades estatales autónomas.

En estas circunstancias, el Estado es el único que puede resolver la actual situación financiera del Instituto y disponer de los medios adecuados para que no vuelvan a producirse las anomalías presupuestarias descritas. Dichos medios pueden ser dos únicamente: o un reajuste de los recursos propios del Instituto, procurando por tal medio el necesario incremento en el nivel recaudatorio, o bien la disposición en el Presupuesto del Estado de los medios necesarios, como puedan ser las afectaciones de fondos o el aumento de la subvención consignada.

La adopción de estas medidas debe considerarse como imprescindible y urgente para que, al menos, pueda el Instituto formular un presupuesto equilibrado para 1970.

2.ª Sobre la solicitud de un suplemento de crédito de treinta y cinco millones de pesetas para 1969.

El presente expediente se instruye ante la concreta situación planteada para el ejercicio de 1969. Se explica que los gastos del Instituto crecieron en unos 15.000.000 de pesetas por aumento de los costes de alquileres, calefacción, teléfonos, Seguridad Social, incremento de haberes por aplicación de cuatrienios, necesidad de dotar a las Delegaciones de retribuciones adecuadas, aumento de los costes asistenciales, etc.

Al mismo tiempo sus ingresos disminuyen en 20.000.000 de pesetas, cantidad con la que en 1968 contribuyó el Fondo Nacional de Protección al Trabajo.

Es reiterada doctrina de este Consejo de Estado que las dotaciones que aparecen como subvenciones en el Presupuesto no deben ser ampliadas por no ser el Presupuesto del Estado el instrumento adecuado para corregir las deficiencias económicas de entes con recursos propios.

No obstante, se ha reconocido siempre una excepción a esta prohibición, que ocurre cuando, bajo el rótulo de subvención, se cubre simplemente la dotación de un servicio público estatal, siendo preciso que adopte la forma de subvención por la naturaleza y personalidad dependiente del ente gestor del mismo.

Por esta razón, y por todas las aducidas en el apartado primero de este dictamen, entiende el Consejo de Estado que no existe, en principio, inconveniente en proceder a la votación de los recursos solicitados, que han de ser solución coyuntural y pasajera a la precaria situación financiera del Instituto.

Entiende el Consejo de Estado, sin embargo, que, previamente a la concesión de los recursos, las Cortes deben proceder, si así lo estiman conveniente, a la convalidación de las obligaciones contraídas y no cubiertas por el presupuesto.

Dado que la contracción de obligaciones estaba amparada en un título legal en el presupuesto de 1968, todas aquellas que excedan del mismo o que, por falta de recursos, se hubieran contraído sin partida paralela en el presupuesto de ingresos, son nulas por virtud del artículo 39 de la Ley de Administración y Contabilidad. Por ello, si las Cortes otorgan los recursos, previamente deben convalidar las obligaciones.

Convalidadas las obligaciones, la urgencia y la necesidad concurren.

La necesidad ya ha quedado acreditada en el dictamen.

La urgencia debe reconocerse al ser la mayoría de las obligaciones de personal. Se advierte incluso por la Dirección del Instituto que del presente expediente depende el pago de las mismas en el último trimestre del año.

La imputación al concepto 19-01-441 es correcta.

La Real Orden de 12 de junio de 1930 ha sido cumplida al remitirse

por el Instituto los datos solicitados por este Consejo de Estado.

3. *Sobre el incremento de la subvención para el bienio 1970-71.*

La Dirección General del Tesoro y Presupuestos entiende que igual suma de 35.000.000 de pesetas debe incorporarse como incremento al presupuesto para el bienio 1970-71, por tratarse de obligaciones de carácter permanente.

En modo alguno puede el Consejo de Estado participar de este criterio. Dicho incremento pudo efectuarse por el Gobierno en el proyecto de Presupuestos Generales, pero, dada la fecha de este dictamen, no puede en él contenerse pronunciamiento alguno sobre las consignaciones del próximo año.

El proyecto de Presupuestos para 1970-71 está ya sometido a la aprobación de las Cortes Españolas, único órgano competente para su estudio.

Además, el Consejo de Estado ha estimado usualmente que no puede dictaminarse un suplemento de crédito para un ejercicio futuro al que discurre. Si esta observación se ha aplicado dentro del bienio presupuestario, con mayor razón aún es aplicable si no puede constitucionalmente conocerse la cifra que el presupuesto que se apruebe contendrá.

4.ª *Conclusiones.*

A la vista de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

1.º Que procede elevar el expediente al Consejo de Ministros para su aprobación y, en su caso, a las

Cortes, en unión de un proyecto de Ley por la que se convaliden las obligaciones nulas y se conceda un suplemento de crédito de 35.000.000 de pesetas con la imputación y finalidad propuestas.

2.º Que no procede la concesión de un suplemento de igual cuantía y finalidad, imputable al bienio 1970-71.

3.º Que el Consejo del Instituto Español de Emigración puede aprobar el presupuesto para 1969.

4.º Que, de estimarse procedente mantener la autonomía económica y financiera del Instituto Español de Emigración, los Ministerios de Hacienda y Trabajo deben estudiar y solucionar, con carácter urgente, la situación financiera del Instituto, proveyendo los medios adecuados para que pueda formularse un presupuesto equilibrado para 1970.

(Dict. 6 de noviembre de 1969. Expediente número 36.749.)