



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 3 7 3 / 2 0 0 6

(Pleno)

La Laguna, a 15 de noviembre de 2006.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de concesión de un crédito extraordinario por importe de ciento ocho millones veintitrés mil setecientos ochenta y nueve euros con cuarenta y ocho céntimos (108.023.789,48) y un suplemento de crédito de importe de trece millones novecientos catorce mil quinientos euros (13.914.500) a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2006 (EXP. 416/2006 PL)\*.*

## F U N D A M E N T O S

### I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno solicita de este Consejo Consultivo, por la vía de urgencia prevista en el art. 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, Dictamen preceptivo sobre el Anteproyecto de Ley de concesión de crédito extraordinario, por importe de ciento ocho millones veintitrés mil setecientos ochenta y nueve euros con cuarenta y ocho céntimos (108.023.789,48) y un suplemento de crédito de importe de trece millones novecientos catorce mil quinientos euros (13.914.500) a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2006 tomado en consideración por el Gobierno en su sesión celebrada el ocho de noviembre de 2006.

La preceptividad del Dictamen deriva de lo previsto en el art. 11.1.A.b) de la Ley 5/2002 citada. No obstante, se manifiesta, como reiteradamente ha señalado este Consejo, que el Dictamen ha de recaer, de acuerdo con el art. 44 del Estatuto de Autonomía y 11.1.A) de la citada Ley reguladora de este Organismo, sobre Proyectos de Ley y no sobre Anteproyectos.

---

\* **PONENTE:** Sr. Millán Hernández.

La solicitud de Dictamen ha dado cumplimiento a la exigencia de motivación de la urgencia prevista en el art. 20.3 de la Ley 5/2002, fundada en "la simplicidad del Anteproyecto de ley y en la necesidad de su inminente presentación, tramitación y aprobación en el Parlamento, a fin de que sea efectiva en el presente ejercicio presupuestario". Así, se requiere que el Dictamen se emita en un término de tres días.

2. Respecto de la tramitación del proyecto analizado se han atendido las exigencias de índole procedimental que deben seguirse para preparar, con garantías, un texto normativo como el examinado, al integrarse al expediente la Memoria del Consejero de Economía y Hacienda, los Informes de la Dirección General de Planificación y Presupuesto; de la Consejería de Infraestructura, Transporte y Vivienda; de la Dirección General de Tributos, de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera y del Servicio Jurídico.

## II

1. Este Consejo ha venido sosteniendo (DCC 53/1998, 154/02, 163/2004 y 273/2005) que "la Ley de Presupuestos, en cuanto norma previsor de la totalidad de los ingresos y gastos de carácter público, posee un contenido mínimo, necesario e indispensable, constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos" (STC 76/1992, de 14 de mayo, y 3/2003, de 16 de enero). Por tanto, los estados de ingresos y gastos de las leyes anuales de Presupuestos son la previsión contable del programa económico del Gobierno para un período de tiempo concreto mediante la determinación cifrada de las obligaciones y derechos y, simultáneamente, constituye la autorización legislativa temporal y cuantitativa al plan de acción del Ejecutivo hasta el límite y con las finalidades que resultan del estado de gastos e ingresos.

Como señala la STC 3/2003, de 16 de enero, "la Ley de presupuestos tiene una función específica y constitucionalmente definida: aprobar los presupuestos generales -en este caso, de una Comunidad Autónoma- para un ejercicio presupuestario que debe coincidir con el año natural, y, de este modo, fiscalizar el conjunto de la actividad financiera pública, aprobar o rechazar el programa político, económico y social del Gobierno que los presenta y, en fin, controlar que la asignación de los recursos públicos sea equitativa. Precisamente para que dicha función pueda ser realizada, al margen de un posible contenido eventual o

disponible, la Ley de presupuestos tiene un contenido constitucionalmente determinado que se concreta en la previsión de ingresos y la autorización de gastos, debiendo esta última extenderse tanto al "quantum" como a su destino".

Como señalan igualmente los Dictámenes de este Consejo, antes citados (DDCC 154/2002; 163/2004 y 273/2005), hay supuestos en los que la formulación de tal principio general resulta excepcionada, previendo la normativa de aplicación la posibilidad de modificación de los créditos contenidos en los presupuestos de gastos, mediante, entre otras figuras, el crédito extraordinario o el suplemento de crédito - ambos instrumentos extraordinarios aquí utilizados- cuya procedencia exige como presupuesto habilitante o en otros términos que "haya de realizarse con cargo al Presupuesto algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente y no exista crédito adecuado o sea insuficiente y no ampliable el consignado y su dotación no resulte posible a través de las restantes figuras previstas en el art. 51" (art. 55.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, LGP). La alteración de esa habilitación y, en definitiva, del programa político y económico anual del Gobierno que el presupuesto representa, sólo puede llevarse a cabo en supuestos excepcionales, concretamente cuando se trate de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida" (STC 3/2003).

Así, en virtud de los artículos. 61.1.b) del Estatuto de Autonomía (EAC), 29 y 30 de la ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (LHP) y 55 LGP -al cual remite el art. 39 LHP-, la referida iniciativa resulta condicionada, en esencia, al cumplimiento de dos requisitos: a) urgencia del gasto, considerada como la imposibilidad de esperar hasta el ejercicio presupuestario siguiente y b) necesidad del mismo.

2. El Anteproyecto que se dictamina pretende modificar la Ley de Presupuestos en vigor mediante la concesión de un crédito extraordinario por importe de 108.023.789,48 euros y un suplemento de crédito por importe de 13.914.500 euros.

El supuesto de hecho habilitante para la remisión por el Ejecutivo al Parlamento de un Proyecto de Ley de modificación presupuestaria es, como ya se ha indicado, la urgencia de un gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente y que en los Presupuestos en vigor no exista o sean insuficiente el crédito para dicho gasto.

La apreciación del cumplimiento del requisito de la urgencia es fundamentalmente un juicio político que corresponde realizar al Gobierno, en primer lugar, y al Parlamento, en segundo lugar. El Consejo sólo puede negar la existencia de la urgencia cuando resulte manifiesto que se trata de un ejercicio anormal de esa potestad de calificación de la urgencia del gasto. Salvo que se esté ante supuestos que patentemente se sitúen fuera del ancho campo que corresponde al juicio político de apreciación de la urgencia, el Consejo no debe hacer pronunciamiento expreso respecto a la misma (DCC 20/1994, 53/1998, 82/1999, 95/2002, 163/2004 y 166/2004).

En el presente Anteproyecto puede considerarse debidamente expresada la urgencia del gasto, sin que pueda apreciarse que el Gobierno haya efectuado un uso anormal de su potestad para llevar a cabo tal calificación, por lo que la misma cae plenamente dentro de la valoración que corresponde realizar al Gobierno.

El otro elemento del supuesto de hecho habilitante de los créditos extraordinarios consiste en que no exista crédito consignado, requisito que se da respecto a los gastos que figuran en los arts. 1 a 12 del Anteproyecto, a cubrir con los créditos extraordinarios que instrumenta (Art. 1. Crédito extraordinario para la financiación de la liquidación del coste de las competencias transferidas a los Cabildos Insulares; Art. 2. Crédito extraordinario para compensar a los Cabildos Insulares de El Hierro y La Gomera; Art. 3. Crédito extraordinario para medidas excepcionales en Centros de Educación Infantil y Primaria; Art. 4. Crédito extraordinario para medidas excepcionales en instalaciones universitarias; Art. 5. Crédito extraordinario en materia de espacios culturales de artes escénicas e intervenciones en inmuebles de patrimonio cultural; Art. 6. Crédito extraordinario para la realización de actuaciones en las medianías de La Gomera; Art. 7. Crédito extraordinario para anticipar la ejecución de medidas de dinamización y promoción económica en Fuerteventura y Tenerife; Art. 8. Crédito extraordinario para anticipar la ejecución de medidas de dinamización y promoción económica de actuaciones en municipios de montaña no costeros de Canarias; Art. 9. Crédito extraordinario para actuaciones de infraestructura y equipamiento complementarias; Art. 10. Crédito extraordinario para disminución de endeudamiento financiero de sociedades mercantiles públicas; Art. 11. Crédito extraordinario para una central hidroeléctrica en la Isla de El Hierro; Art. 12. Crédito extraordinario para el Consorcio de Gestión de la Isla de La Graciosa. Respecto a la insuficiencia de crédito se destinan los arts. 13 y 14 del PL, Art. 13. Suplemento de crédito para medidas excepcionales en Centros de

Educación Secundaria; Art. 14. Suplementos de crédito para anticipar la ejecución de medidas de dinamización y promoción económica a la Mancomunidad de Ayuntamientos del norte de Gran Canaria, y a las Islas de La Gomera, El Hierro, La Palma y Lanzarote).

3. El art. 55.1 LGP establece la forma de financiación de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, en función de que la necesidad haya surgido en operaciones financieras o no financieras del presupuesto. Así, para las primeras, habrá de financiarse con Deuda Pública o con baja en otros créditos de la misma naturaleza, en tanto que las segundas lo serán mediante baja en los créditos del Fondo de Contingencia o en otros no financieros que se consideren adecuados.

El art. 15 del Anteproyecto de ley especifica las fuentes de financiación del crédito extraordinario y suplemento de crédito a que se refieren sus arts. 1 a 14, esto es, los recursos que posibilitan financiar las dotaciones de los créditos presupuestarios:

- Los derechos económicos, con los que se financiará un importe de 121.938.289 euros y cuarenta y ocho céntimos, que tendrán cobertura en los conceptos económicos de ingreso señalados en el Anexo I del Anteproyecto y también mediante bajas en los créditos de la Sección 11 que se expresa en el mencionado Anexo. Se incluyen en este apartado, por un lado, los mayores ingresos de recaudación sobre las previsiones realizadas, en concreto, en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (12.887.158,00); Impuesto sobre Patrimonio (2.543.842,00); sobre Transmisiones Intervivos (92.064.858,85) e Intereses de Depósito 7.364.369,79). Y, por otra parte, con determinadas bajas de la Sección 11 a las que se refiere el citado Anexo por un importe de 5.078.060,84 y 2.000.000,00.

Según el art. 55.1 LGP, en el art. 19 de la Ley 9/2005, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2006, los créditos extraordinarios y suplemento de crédito de la Comunidad Autónoma de Canarias que se tramiten durante el ejercicio 2006 "se podrán financiar con mayores ingresos de los previstos inicialmente".

La Ley 3/2004, de 2 de diciembre, de concesión de un suplemento de crédito y de un crédito extraordinario en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2004, previó una solución de consecuencias similares, aunque

planteada en distintos términos puesto que expresamente mantenía la inaplicación de la remisión que el art. 39 LHP realiza a la normativa estatal respecto a la financiación de los mismos y no existía la previa previsión legal en la Ley de Presupuestos para 2004. El Anteproyecto de esta Ley fue dictaminado preceptivamente por este Consejo (DCC 163/2004), en el que esta previsión fue reparada en los términos siguientes:

“(...) la remisión a la legislación presupuestaria del Estado en lo que no se oponga a la LHP obliga a cuestionar los términos del art. 5 proyectado, mediante el que se pretende financiar las obligaciones dimanantes de las modificaciones presupuestarias que se tramitan mediante el exceso de recaudación que se prevé en el presente ejercicio de los impuestos sobre sucesiones y donaciones y sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. Ello contradice lo dispuesto en el art. 55.1 LGP-2003 que imputa el costo a proporcionales bajas en los créditos del Fondo de Contingencia, o en otros no financieros, que se consideren adecuados. Si la necesidad surgiera en operaciones financieras del presupuesto, se financiará con Deuda Pública, o con baja en otros créditos de la misma naturaleza.

El hecho de que la Comunidad Autónoma, a través de su Ley propia de Hacienda, pueda desplazar la legalidad presupuestaria del Estado [art. 39.1] no puede significar que la legalidad autonómica -que contempla un reenvío a la Ley del Estado en lo que ésta no se oponga- quede singularmente derogada, por lo que a atañe a los presentes crédito extraordinario y suplemento de crédito, haciendo que sean otras fuentes de financiación las que cubran las obligaciones derivadas de las modificaciones presupuestarias” (...).

“Otra cosa sería que el legislador reformara el precepto o preceptos de que se trata, modificando la Ley que los aprobó, con la derogación total o parcial de la normativa en cuestión o alterando ésta en orden a que tales preceptos se apliquen diferentemente según los casos o situaciones”.

“El mecanismo normativo aquí utilizado, por tanto, puede afectar al principio de seguridad jurídica del art.9.3 CE”.

En el Anteproyecto objeto del presente Dictamen, la situación no aparece planteada, como se ha señalado, en análogos términos desde el momento en que la previsión de la distinta fuente de financiación no se recoge “ex novo” en el propio Anteproyecto sino en lo establecido en el art. 19 de la Ley 9/2005, de 27 de

diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2006. No obstante, resultan igualmente válidos los argumentos esgrimidos en el Dictamen anteriormente señalado y especialmente en el DCC 273/2005, en lo referente a que las Leyes de Presupuestos difícilmente pueden inaplicar la Ley autonómica reguladora de la Hacienda Pública (y por remisión, la estatal), de carácter y vocación general, cuya finalidad es precisamente la de regular el marco en que han de desenvolverse aquéllas. Como ya se expresó en el DCC 273/2005, lo establecido en el art. 10.3 de la Ley 5/2004, en este caso, en el art. 19 de la Ley 9/2005, altera las previsiones del art. 39 LHP, al contemplar para el ejercicio 2006 una forma de financiación de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito diferente, con mayores ingresos de los previstos inicialmente, a la ordenada en el art. 55.1 LGP, al que remite el precepto autonómico, que expresamente declara su aplicación "en lo que no se oponga" a la propia LHP, de donde deriva pues que las excepciones o inaplicaciones de la normativa estatal habrán de estar previstas en el mismo texto legal, inicialmente o bien mediante modificaciones posteriores, pero no mediante leyes de presupuestos.

Por otro lado, partiendo de los cálculos de previsión de mayores ingresos en la modalidad de transmisiones intervivos, a fecha 31 de octubre de 2006, supone un 111%, sobre las previsiones iniciales y la estimación a 31 de diciembre de 2006 de 134,24% con un eventual excedente de 92.064.858 euros con 85 céntimos. La estimación señalada se basa en criterios aproximados y no proporcionales al rendimiento temporal del ejercicio anual y el período restante del mismo, que se justifica por el carácter de mera estimación de los ingresos.

Lo mismo cabe señalar, sobre el importe del impuesto de sucesiones y donaciones, que a 31 de octubre de 2006, equivale al 107,7% sobre lo previsto anualmente y la previsión a 31 de diciembre de 2006 se aumenta a un 129,22%, con un excedente de 12.887.158 euros.

En cuanto al Impuesto sobre Patrimonio, se han reconocido derechos hasta el 31 de octubre de 2006, por un importe de 37.457.464,55 euros, lo que equivale al 107,3% de las previsiones anuales, por lo que se considera que al cierre del ejercicio, ascenderá a 37.457.465 euros, equivalente al 107,3% con un excedente de 2.543.842 euros.

Sobre la previsión de ingresos de intereses de depósitos de 4.000.000 euros, la recaudación líquida a 31 de octubre de 2006, alcanza 9.650.310,79 euros y la estimación de ingresos de noviembre y diciembre, se cifra en 1.717.059,00 resultando un excedente de 7.364.369,79 euros.

En cuanto a la necesidad que no sea posible demorar, la actuación proyectada, se debe determinar mediante parámetros objetivos que deben tener como horizonte limitativo la aprobación de la Ley de Presupuestos para el año siguiente, lo que acontecerá, de ordinario, en el mes de diciembre del año en curso. Por otra parte en el Parlamento de Canarias ya se encuentra en tramitación el Proyecto de Ley presupuestario (6L/PL-0028), y las medidas que se proyectan, en el PL, se prolongan, en algunos supuestos, en el tiempo, a lo largo de 2007.

Tales parámetros objetivos pueden ser reconducibles a fundamentaciones tales como impedir "perjuicio para los terceros acreedores" (DCE 3762/1998, de 17 de septiembre); evitar "perjuicios económicos importantes a las diversas compañías" (DCE 5458/1997, de 19 de noviembre); no "asumir cargas financieras adicionales" (DDCE 2702/2001, de 25 de octubre, y 3172/2001, de 29 de noviembre, 2162/2002, de 19 de septiembre); o evitar "un importante perjuicio económico para la Administración" (DCE 2957/2002, de 14 de noviembre). Es decir, debe concurrir alguna circunstancia objetiva que sirva de soporte al PL. Señala el Consejo de Estado que: "si se tiene en cuenta la circunstancia de que actualmente se encuentra en sede parlamentaria el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado (...) en aras de hacer plenamente efectivo el principio de unidad presupuestaria, hubiera sido más adecuado incluir en tales Presupuestos las correspondientes dotaciones para dar cobertura a las obligaciones financieras de que trae causa el presente expediente, en vez de hacerlo por la vía excepcional de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito" (DCE 2957/2002, cit.).

Este Consejo, en el presente caso, parte de la premisa de que son plenamente conformes al parámetro de aplicación los créditos extraordinarios a que se refieren el art. 1 (financiación de la liquidación del coste de las competencias transferidas a los Cabildos insulares), el art. 2 (compensación a los Cabildos de la Gomera y de El Hierro), y en el art. 10 (disminución del endeudamiento financiero de sociedades mercantiles públicas) y que concurren, con carácter general, para los demás supuestos, los requisitos legales que amparan y justifican la iniciativa que se propone.



Por otra parte, el Proyecto de Ley remite a momento posterior la fijación de las “condiciones de ejecución”, de los “proyectos a acometer” o de las “actuaciones a desarrollar”.

Se trata, en definitiva, de “anticipar la ejecución” de determinadas medidas, lo que puede incidir en el carácter excepcional del crédito extraordinario y suplementos de crédito.

### III

En cuanto al resto del articulado, se formulan las siguientes consideraciones.

#### **Art. 17.**

El régimen general de las subvenciones anticipadas se encuentra recogido en los arts. 52 y siguientes de la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad, 29 y siguientes del Decreto 337/1997, de 19 de diciembre, de Régimen general de ayudas y subvenciones de la Administración Pública de la Comunidad, y en la Orden de 27 de julio de 2001, por la que establecen garantías para el abono anticipado de subvenciones.

Se contempla en el Proyecto una prórroga de tres meses. El plazo de ejecución es una de las condiciones de concesión y no se hace referencia alguna al preceptivo aval.

El art. 21 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, de carácter básico (Disposición Final Primera), se remite al desarrollo reglamentario. Y el art. 42 del RD 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, norma, también, de carácter básico, Disposición Final Primera, en su núm. 2, exonera de la constitución de garantía, en su apartado a) a “las Administraciones Públicas, sus organismos vinculados o dependientes y las sociedades mercantiles estatales y las fundaciones del sector público estatal, así como análogas entidades de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales; y d) a las entidades no lucrativas, así como las federaciones, confederaciones o agrupaciones de las mismas, que desarrollen proyectos o programas de acción social y cooperación internacional. Y el art. 29 del Decreto 337/1997, de 19 de diciembre, por el que se establece el Régimen General de Ayudas y Subvenciones de las Administración Pública de la Comunidad Autónoma

de Canarias, en su apartado 6 declara exentas de prestar garantías a los entes administrativos, empresas, fundaciones y entidades que se enumeran en dicho artículo.

- Por otro lado, la fijación de la fecha de justificación no precisa que se fije en la Ley, pues será una de las obligaciones a cumplir por los beneficiarios pudiéndose hacer constar en cada caso, como se desprende, por otra parte, del régimen general.

#### **Disposición Adicional Segunda.**

La utilidad pública se contempla, con carácter general, en el art. 8 de la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de Regulación del Sector Eléctrico de Canarias.

La previsión de una norma como la proyectada, al margen de la superada controversia sobre el carácter formal o material de la Ley de Presupuestos Generales, puede afectar al limitado objeto del Proyecto de Ley de concesión de crédito extraordinario y de suplemento de crédito, objeto de análisis.

2. Conforme a lo expresado, el Consejo Consultivo de Canarias muestra su conformidad a la concesión del crédito extraordinario y al suplemento de crédito que se propone, respecto del cual concurren los condicionamientos que la LGP y LHPC, requieren para las dotaciones presupuestarias de esta clase: legitimidad de los gastos, urgencia de aquéllos e inexistencia o insuficiencia -según se trate de crédito extraordinario o de suplementos de crédito- de crédito en los Presupuestos Generales del corriente ejercicio para satisfacerlos.

## **C O N C L U S I Ó N**

El Proyecto de Ley de concesión por el que se establece un crédito extraordinario por un importe de 108.023.789,48 euros y un suplemento de crédito por importe de 13.914.500 euros a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias se adecua a Derecho, de conformidad con la fundamentación del presente Dictamen.