



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 292/2013

(Pleno)

La Laguna, a 4 de septiembre de 2013.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de Concesión de un Crédito Extraordinario y un Suplemento de Crédito a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013 (EXP. 324/2013 PL)**.

FUNDAMENTOS

I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno solicita de este Consejo Consultivo, por la vía de urgencia prevista en el artículo 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 cincuenta y dos millones ciento veintidós mil quinientos ochenta y siete euros con setenta y siete céntimos (52.122.587,77) y un suplemento de crédito de importe de ciento cincuenta y cuatro millones trescientos diecisiete mil cuatrocientos doce euros y veintitrés céntimos (154.317.412,23) a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013 tomado en consideración por el Gobierno en su sesión celebrada el dos de septiembre de 2013.

La preceptividad del dictamen deriva de lo previsto en el artículo 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 artículo 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”.

La solicitud de dictamen ha dado cumplimiento a la exigencia de motivación de la urgencia prevista en el artículo 20.3 de la Ley 5/2002, fundada en “la simplicidad técnica del Proyecto de ley y en la necesidad de su inminente presentación,

* **PONENTE:** Sr. Millán Hernández.

tramitación y aprobación en el Parlamento, dado lo avanzado del ejercicio presupuestario". Así, se requiere que el dictamen se despache en un plazo máximo de cinco días.

2. Respecto a la tramitación del proyecto analizado se acompañan con el expediente los siguientes informes: de la Dirección General del Servicio Jurídico; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad y de Dirección General de Planificación y Presupuesto y finalmente se aporta el informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, "en el que se recoge que los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013 fueron elaborados considerando un objetivo de estabilidad presupuestaria del 0,7% del PIB regional, en atención a la propuesta elevada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sin embargo, el empeoramiento de las previsiones macroeconómicas, asignando a España un déficit cíclico superior ha motivado la elevación del objetivo de estabilidad presupuestaria para todos los años del período, acordándose para 2013 en un 6,5% de déficit para el conjunto de las Administraciones, frente al 4,5% vigente hasta este momento (...). Esta ampliación del objetivo de estabilidad presupuestaria se acompañó de la elevación por parte del Gobierno de España del objetivo de deuda pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, que pasa del 12,0% del PIB al 12,9%, siendo el endeudamiento, por encima de lo previsto inicialmente, la fuente de financiación sobre la que se sostiene el incremento de la capacidad de gasto no financiero que se propone a través de las modificaciones de crédito objeto de esta iniciativa normativa".

El Preámbulo del proyecto de Ley justifica que la aprobación de los créditos que se proponen no conllevan incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria exigidos por la Ley Orgánica 2/2012. No obstante, como al respecto ha puesto de manifiesto el Servicio Jurídico en su informe, en el expediente no se ha incorporado la memoria e informes explicativos de tales circunstancias.

Y si bien consta el citado informe, elaborado en la misma fecha que el del Servicio Jurídico, emitido por el Director General de Planificación y Presupuesto, referido a estos aspectos, su contenido prácticamente se limita a reiterar los argumentos recogidos en la Preámbulo, por lo que no puede considerarse cumplida la exigencia de una motivación detallada acerca del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria exigidos por aquella Ley Orgánica.

No se acompaña, finalmente, el informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno (RD 45/2009, de 21 de abril, modificada por el D 170/2011, de 11 de julio).

II

1. Este Consejo ha venido sosteniendo (DCC 53/1998, 154/02, 163/2004, 273/2005 y 373/2006) que “la Ley de Presupuestos, en cuanto norma previsorora 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” (SSTC 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 136/2011, de 13 de septiembre, la Ley de Presupuestos tiene no sólo una función específica constitucionalmente, la de incluir “la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal –en este caso de una Comunidad Autónoma-, sino también una finalidad constitucionalmente definida: la de ser un instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno (...)”. “El art. 134.5 CE no permite que cualquier norma modifique, sin límite alguno la autorización por el Parlamento de la cuantía máxima y el destino de los gastos que dicha ley establece. Por el contrario, la alteración de esa habilitación y, en definitiva, del programa político y económico del Gobierno que el presupuesto representa, sólo puede llevarse a cabo en supuestos excepcionales, cuando se trata de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida. Admitir lo contrario, esto es, la alteración indiscriminada de las previsiones contenidas en la ley de Presupuestos por cualquier norma legal, supondría tanto como anular las exigencias de unidad y universalidad presupuestarias contenidas en el art. 134.2 CE (STC 3/2013 de 16 de enero F.5). Dicho de otro modo, la Constitución y las normas que integran las normas del bloque de la constitucionalidad establecen una reserva material de la ley de presupuestos –la previsión de ingresos y autorizaciones de gastos para un año-, reserva que, aun cuando no excluye que otras normas con contenido presupuestario alteren la cuantía y destino del gasto público autorizados

en dicha ley, sí impide una modificación de la misma que no obedezca circunstancias excepcionales”.

Como expresan igualmente los Dictámenes de este Consejo antes citados (DDCC 154/2002; 163/2004; 273/2005 y 373/2006), 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 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 de modificación de créditos” (actualmente art. 57 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, LHPC). 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 del artículo 61.1.b) del Estatuto de Autonomía (EAC) y arts. 57 y 58 LHPC, 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 proyecto que se dictamina pretende modificar la Ley de Presupuestos en vigor mediante la concesión de un crédito extraordinario por importe de 52.122.587,77 euros y un suplemento de crédito por importe de 154.317.412,23 euros.

El supuesto de hecho habilitante para la remisión por parte del Ejecutivo, al Parlamento, de un proyecto de ley de modificación presupuestaria es, como ya se ha indicado, la necesidad de un gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente y que en los presupuestos en vigor no exista o sea insuficiente el crédito para dicho gasto.

La apreciación del cumplimiento del requisito de la necesidad de que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente 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. Salvo que se esté ante supuestos que patentemente se sitúen fuera del ancho campo que corresponde al juicio político de apreciación de la necesidad, el Consejo no debe hacer pronunciamiento expreso respecto a la misma (DCC 20/1994, 53/1998, 82/1999, 95/2002, 163/2004, 166/2004 y 373/2006).

En el presente proyecto puede considerarse debidamente motivada la urgencia del gasto, dada la actual situación económica y de contención del gasto público. Siendo diversas las necesidades que precisa atender la Comunidad Autónoma de Canarias, sin posibilidad de demora en diversos ámbitos, turismo, justicia, plan de viviendas, transporte, carreteras, apoyo a la pequeña y mediana empresa, etc. Así se señala por el Gobierno que “las dotaciones adicionales objeto de esta Ley son posibles debido a la elaboración de forma rigurosa de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013, lo que permite que, ante un incremento del objeto de estabilidad presupuestaria para el presente ejercicio, se traduzca en un aumento de la capacidad de gasto de esta Administración. La tramitación de estas dotaciones adicionales de crédito no ha sido posible hasta que se han aprobado los objetivos de estabilidad y de deuda pública de las Comunidad Autónomas”.

Por lo tanto no se aprecia 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 a éste realizar.

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 contempla el artículo 1 del proyecto, con la aplicación y cobertura que se especifica en los anexos I y II.

El anexo I da cobertura tanto a los créditos extraordinarios como a los suplementos de crédito mediante préstamos a largo plazo con entidades de crédito con un importe de 206.440.000 euros.

En cuanto a los créditos extraordinarios se refieren a las siguientes secciones:

Sección 06 Presidencia del Gobierno.

(...)

Total Sección 06: 1.570.614,39 euros.

Sección 08 Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad.

(...)

Total Sección 08: 62.623,78 euros.

Sección 11 Obras Públicas, Transportes y Política Territorial.

(...)

Total Sección 11: 14.512.684 euros.

Sección 13 Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas.

(...)

Total Sección 13: 4.557.249 euros.

Sección 18 Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad.

(...)

Total Sección 18: 10.010.549,35 euros.

Sección 19 Diversas Consejerías.

(...)

Total Sección 19: 226.801,15 euros.

Sección 20 Transferencias a Corporaciones Locales.

(...)

Total Sección 20: 8.151.332,64 euros.

Sección 23 Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda.

(...)

Total Sección 23: 13.630.733,46 euros.

Total Crédito Extraordinario: 52.122.587,77 euros.

Debería completarse la determinación de los proyectos que figuran en el anexo II con la expresión "a crear" (Sección 11 Obras Públicas, Transportes y Política Territorial; Sección 13 Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas).

Respecto a la insuficiencia o suplemento de crédito se destina el art. 2 del PL, con la cobertura y aplicación de los anexos I y III respectivamente.

Sección 06 Presidencia del Gobierno.

(...)

Total Sección 06: 2.500.000 euros.

Sección 08 Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad.

(...)

Total Sección 08: 3.651.186,17 euros.

Sección 10 Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad.

(...)

Total Sección 10: 983.728,71 euros.

Sección 11 Obras Públicas, Transportes y Política Territorial.

(...)

Total Sección 11: 20.500.000 euros.

Sección 14 Consejería de Sanidad.

(...)

Total Sección 14: 76.581.185,40 euros.

Sección 15 Consejería de Empleo, Industria y Comercio.

(...)

Total Sección 15: 15.000.000 euros.

Sección 18 Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad.

(...)

Total Sección 18: 3.838.448,26 euros.

Sección 23 Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda.

(...)

Total Sección 23: 31.587.002,19 euros.

TOTAL SUPLEMENTO DE CRÉDITO: 154.641.947,5 euros.

3. El artículo 57.1 LHPC establece la forma de financiación de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, a cuyos efectos dispone que únicamente podrá realizarse con cargo a la parte del remanente de tesorería al fin del ejercicio anterior que no haya sido aplicada en el presupuesto, con bajas en otros créditos o con

mayores ingresos sobre los previstos inicialmente. En este caso, se financiará con cargo a un mayor endeudamiento dentro de los límites previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y de deuda pública de la CAC para 2013.

Los artículos 1 y 2, en relación con el anexo I del proyecto de ley especifican las fuentes de financiación del crédito extraordinario y suplemento de crédito a que se refieren los gastos (anexos II y III).

Por lo que se refiere a la fuente de financiación de tales créditos, se realizará a través de préstamos a largo plazo con entidades de crédito (arts. 1 y 2 en relación con el Anexo I del Proyecto de Ley).

En el expediente sin embargo no se contiene previsión alguna acerca de las condiciones de tales créditos, ni garantía alguna acerca de su efectiva concertación.

Por otra parte, en el expediente no se valora si las efectivas condiciones en que sean concertados tales préstamos pueden tener o no repercusiones en los objetivos de estabilidad presupuestaria a los que los presupuestos autonómicos están sometidos, cuestión que requeriría en todo caso de un pronunciamiento en el expediente.

Máxime cuando, en esta línea, tampoco se asegura apropiadamente la disposición de los créditos previstos en su integridad y en tiempo adecuado.

4. En relación con el resto del articulado y disposiciones del Proyecto de Ley.

El art. 3 de la PL modifica el presupuesto del Servicio Canario de Salud por el importe del crédito suplementado a la Consejería de Sanidad, según se detalla en el anexo IV.

Lo mismo ocurre con la modificación del presupuesto del Instituto Canario de la Vivienda (art. 4) y del presupuesto del Servicio Canario de Empleo (art. 5), en atención a la cuantía de los importes del crédito suplementado, a tenor del detalle recogido en el citado anexo IV. En cuanto al contenido del art. 6 se reiteran las observaciones anteriormente realizadas al sistema de financiación por los citados créditos.

Concluye el proyecto de ley con seis disposiciones finales: la primera de modificación del apartado 6 del art. 29 de la Ley 10/2012 de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales (CAC) para 2013, con el objetivo de permitir a las Universidades Canarias liquidar su presupuesto con una necesidad de financiación (en los términos expuestos) cuya cuantía será como máximo la que le permitan realizar

las actuaciones recogidas en un plan de ajuste aprobado por el Gobierno de Canarias y en la parte que se acuerde financiar con remanentes de tesorería de dichas Universidades, señalando la norma que “la ejecución de estas actuaciones no podrá conducir a que las universidades canarias liquiden su presupuesto con un remanente de tesorería negativo”.

Disposición final Segunda. Financiación específica, Competencia transferida a los Cabildos Insulares vinculados a los planes sectoriales en materia de cultura y patrimonio histórico: se contempla que los créditos consignados para hacer frente a las competencias transferidas a los Cabildos Insulares para la ejecución de los mencionados planes sectoriales se librarán a cada Cabildo Insular con carácter genérico, en un solo pago antes del cierre del ejercicio 2013.

Y en cuanto a los créditos consignados para la resolución y liquidación de convenios con los Cabildos Insulares derivados de planes sectoriales en materia de cultura y patrimonio histórico, se librarán previa suscripción de un acuerdo entre la Consejería competente en dicha materia y cada Cabildo Insular en el que se reconozcan las actuaciones realizadas, la financiación recibida y el saldo de liquidación de manera que se extinga cualquier obligación de las partes derivadas de dichos convenios y planes.

Puede discutirse la adecuación jurídico-formal de la aprobación en una Ley de materias ajenas a aquella que se regula en ella, sobre todo cuando tales materias tienen asignados actos-fuentes concretos a ese fin, y, en especial, cuando se trata, como es el caso, de una Ley de orden singular y con finalidad específica, incluíble a mayor abundamiento en el ámbito presupuestario.

Por otro lado, esta disposición final segunda afecta, sin duda alguna a las transferencias efectuadas a los Cabildos en diversos asuntos; lo que de acuerdo con lo previsto en el art. 40 de la Ley autonómica de 14/1990, se debería completar dando audiencia a los Cabildos, que no consta en el expediente.

Disposición final Cuarta. La autorización al Gobierno para realizar transferencias de crédito sin las limitaciones y restricciones previstas debería concretar, por razones de seguridad jurídica, los supuestos en los que proceda, ya que supone con carácter general dejar sin efecto el contenido de determinadas disposiciones vigentes de la LHPC (entre otros, el art. 54).

CONCLUSIÓN

El proyecto de ley de concesión de un crédito extraordinario por importe de cincuenta y dos millones ciento veintidós mil quinientos ochenta y siete euros con setenta y siete céntimos (52.122.587,77 euros) y un suplemento de crédito por importe de ciento cincuenta y cuatro millones trescientos diecisiete mil cuatrocientos doce euros y veintitrés céntimos (154.317.412,23 euros) a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013, así como el resto del articulado, se ajusta a Derecho, de acuerdo con la fundamentación del presente Dictamen.