



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 413/2015

(Pleno)

La Laguna, a 6 de noviembre de 2015.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de concesión de crédito extraordinario y suplemento de crédito a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2015 (EXP. 441/2015 PL)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno solicita de este Consejo Consultivo preceptivo dictamen por la vía de urgencia, al amparo de los arts. 12.4 -debiera decir 12.1- y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, sobre el Proyecto de Ley (PL) de concesión de crédito extraordinario, por importe de trece millones trecientos dieciocho mil setecientos trece euros con cincuenta y cuatro céntimos (13.318.713,54 €) y un suplemento de crédito por importe de veintiséis millones seiscientos treinta y siete mil novecientos cuarenta y un euros con veintiún céntimos (26.637.941,21 €), a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias y otras medidas de gestión presupuestaria, Proyecto de Ley tomado en consideración por el Gobierno en su sesión celebrada el veintiséis de octubre de 2015.

El Consejo Consultivo dictamina este Proyecto de Ley con carácter preceptivo, conforme con lo dispuesto en el art. 11.1.A.b) de la citada Ley 5/2002, que establece que el Consejo Consultivo dictaminará preceptivamente sobre los siguientes asuntos:

A) De competencia del Parlamento.

* Ponente: Sr. Millán Hernández

b) Proyectos de Ley, antes de su aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno, exceptuados los de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma.

El Consejo Consultivo no dictamina, por lo tanto, el Proyecto de Presupuesto General de la Comunidad Autónoma, pero emite dictamen sobre los proyectos de créditos extraordinarios y de suplemento de crédito, al no estar excluido expresamente en la Ley 5/2002, de 3 de junio. Hasta la derogación de la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, el dictamen era preceptivo también por aplicación de lo ordenado en el art. 39.1 al disponer que “el régimen de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito de la Comunidad Autónoma y sus organismos se acomodará a la normativa estatal, en lo que no se oponga a la presente ley” [art. 55.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria que contempla el dictamen del Consejo de Estado]. El art. 57 de la vigente Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de Canarias omite la anterior remisión a la normativa estatal, correspondiendo no obstante al Consejo emitir dictamen preceptivo.

Acerca de la urgencia para la emisión del dictamen.

2. 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 técnica del Proyecto de ley y la necesidad de su inminente presentación, tramitación y aprobación en el Parlamento, dado lo avanzado del ejercicio presupuestario”. Así, se requiere en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 26 de octubre de 2015 que la emisión del dictamen se produzca en el plazo máximo de cinco días.

Sobre la tramitación del Proyecto de Ley.

3. Respecto a la tramitación del proyecto analizado se acompaña a la solicitud de dictamen los siguientes informes preceptivos:

1. De la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de fecha 21 de octubre de 2015.

2. De la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de fecha 26 de octubre de 2015. Este informe, como reiteradamente este Consejo, ha señalado debiera ser el último de los emitidos en el procedimiento de elaboración antes de la petición de dictamen a este Consejo Consultivo, como garantía de legalidad de los trámites realizados. La perentoriedad de la tramitación del procedimiento no debiera alterar su curso lógico, so pena de que los informes emitidos no puedan cumplir la función que el ordenamiento les asigna.

3. De la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda de 26 de octubre de 2015.

4. Así como los de impacto tanto empresarial como por razón de género, ambos de fecha 26 de octubre de 2015.

No consta en el expediente remitido a este Consejo que el Proyecto de Ley haya sido informado por la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno (Decreto 37/2012, de 3 de mayo, publicado en el BOC nº 93, de 11 de mayo de 2012).

Estructura del Proyecto de Ley.

4. El Proyecto de Ley se integra por un preámbulo y por 17 artículos, dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

El art. 1 se refiere a la concesión de un crédito extraordinario por importe de 13.318.313,54 euros, con la cobertura y aplicación que se detalla en los Anexos I y II. En el art. 2 se concede un suplemento de crédito por importe de 26.637.941,21 euros, con la cobertura y aplicación que se detallan en los Anexos I y III. El art. 3 modifica el Presupuesto de la Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa. El art. 4 modifica el presupuesto de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural. El art. 5, el presupuesto del Instituto Canario de Administración Pública. El art. 6, el presupuesto del Instituto Canario de calidad Agroalimentaria. El art. 7, el presupuesto del Instituto Canario de Estadística. El art. 8, el presupuesto del Instituto Canario de Hemodonación y Hemoterapia. El art. 9, el presupuesto del Instituto Canario de Igualdad. El art. 10, el presupuesto del Instituto Canario de Investigaciones Agrarias. El art. 11, el presupuesto del Instituto Canario de la Vivienda. El 12, el presupuesto del Servicio Canario de Empleo. El art. 13, el presupuesto del Servicio Canario de la Salud. El art. 14, el presupuesto de la Agencia Tributaria Canaria. El art. 15, el presupuesto del Consejo Económico y Social. El art. 16, el presupuesto de la Radio-Televisión Canaria. El art. 17 alude a la financiación que tendrá como cobertura el subconcepto económico de ingresos señalados en el Anexo I.

En cuanto a las disposiciones, la adicional primera se refiere al personal docente de centros concertados; y la segunda, a la autorización al Gobierno para realizar las transferencias de créditos precisas sin que operen las limitaciones y restricciones previstas para las mismas.

La disposición final primera atribuye la ejecución de la presente ley a favor de la persona titular de la Consejería de Hacienda, y la disposición final segunda señala la entrada en vigor de la ley el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

Sobre la justificación de la iniciativa legislativa.

En cuanto al preámbulo, señala la reciente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (ley que entrará en vigor al año de su publicación en el BOE) que, en el ejercicio de la iniciativa legislativa, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, que constituyen principios de buena regulación (art. 129), disponiendo la citada norma legal que la expresión “exposición de motivos” se reserve para los proyectos de ley y la de “preámbulo” para los reglamentos. Por ello, como ya ha señalado en ocasiones anteriores este Consejo, se debería destinar la expresión de “preámbulo” para exponer las razones del ejercicio de la potestad reglamentaria y la de “exposición de motivos” para la introducción o justificación de las iniciativas con rango de ley.

El Preámbulo (“Exposición de Motivos”) del Proyecto de Ley parte de la premisa de que los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2015 fueron elaborados considerando un objetivo de estabilidad presupuestaria exigido por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, entendiéndose suficientemente justificado en dicho preámbulo, reiterando lo contenido en el informe de la Dirección General de Presupuesto y Planificación, que ese objetivo de estabilidad no se va a ver comprometido por el crédito extraordinario y el suplemento de crédito objeto del Proyecto de Ley porque la cobertura de los mismos procede de mayores ingresos de los previstos inicialmente -en concreto, por un exceso de recursos derivados de la liquidación definitiva del sistema de financiación del ejercicio 2013 de las Comunidades Autónomas-, tal como exige el art. 57 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria.

II

El Presupuesto como previsión contable del programa económico anual del Gobierno.

1. Este Consejo ha venido sosteniendo (DDCC 53/1998, 154/2002, 163/2004, 273/2005, 373/2006 y 262/2013) 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” (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 solo una función reconocida 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, solo 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). Dicho de otro modo, la Constitución y las normas que integran el bloque de 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”.

Modificación de los créditos contenidos en los presupuestos de gastos (a través del crédito extraordinario o suplemento de crédito).

2. Como expresan igualmente los Dictámenes de este Consejo antes citados (DDCC 154/2002, 163/2004, 273/2005, 373/2006 y 212/2013), 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, solo puede llevarse a cabo en supuestos excepcionales, concretamente cuando se trate de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida" (STC 3/2003).

3. Requisitos para la modificación.

Así, en virtud del artículo 61.1.b) del Estatuto de Autonomía (EAC) y los 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) la necesidad del mismo, es decir, inexistencia de crédito suficiente en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias y no ampliable el consignado y su dotación no resulte posible a través de las restantes figuras de modificación de crédito.

Por ello, si las necesidades de financiación no surgen de obligaciones en sentido estricto, sino de actuaciones derivadas de la discrecionalidad de la acción del Gobierno, debe recurrirse a otros instrumentos legales.

Análisis del contenido del Proyecto de Ley.

4. El proyecto normativo que se dictamina pretende alterar la Ley de Presupuestos en vigor (Ley 11/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2015), mediante la concesión de un

crédito extraordinario por importe de 13.318.713,54 euros y un suplemento de crédito por importe de 26.637.941,21 euros.

El presupuesto de hecho habilitante para la remisión por parte del Ejecutivo al Parlamento de un proyecto de ley de modificación presupuestaria es, pues, 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.

Así, mientras el crédito extraordinario se configura como una modificación presupuestaria que parte de la premisa de la inexistencia de crédito presupuestario para atender una necesidad cuya satisfacción no puede demorarse hasta el ejercicio siguiente, en el suplemento de crédito, en cambio, la partida presupuestaria ya existe pero no es suficiente para atender un gasto inaplazable.

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. Este Consejo solo 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 campo que corresponde al juicio político de apreciación de la necesidad, este Consejo no debe hacer pronunciamiento expreso respecto a la misma (DDCC 20/1994, 53/1998, 82/1999, 95/2002, 163/2004, 166/2004, 373/2006 y 262/2013).

El presente Proyecto de Ley motiva la urgencia y necesidad de afrontar el gasto en distintas circunstancias: por un lado, la aprobación por parte del Gobierno del Estado, mediante el Real Decreto-Ley 10/2015, de 11 de septiembre, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto del Estado y se adoptan otras medidas en materia de empleo público y de estímulo a la economía, de carácter básico (disposición final primera), que impone la recuperación de la paga extraordinaria y adicional del mes de diciembre de 2012 de todo el personal del sector público (tanto respecto al personal laboral en ejecución de las sentencias judiciales que se mencionan, como al resto del personal); por otro lado, dar la cobertura necesaria, en el presente año, a las personas con derecho reconocido en el marco del sistema para la autonomía y asistencia a la dependencia, pendientes de recibir la prestación correspondiente.

También pretende el Proyecto de Ley devolver la deducción practicada en el segundo semestre de 2012 de la cuantía equivalente al 5% de las retribuciones

íntegras, respecto al personal docente de centros privados concertados dados de alta en la nómina de pago delegado en el año 2012, afectados por la Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales, a los que se les abonará dentro del ejercicio 2015 y por una sola vez una retribución extraordinaria equivalente al 50% de la reducción practicada, y atender las insuficiencias que se aprecian en el Capítulo 1 del Servicio Canario de la Salud, motivadas por nuevas acciones que impiden, si no se atienden, hacer frente al abono de la nómina del mes de diciembre de 2015, dado el déficit y sustituciones para urgencias y nuevas contrataciones para atender a las listas de espera, número de consultas, etc.

El Gobierno ejercita su potestad para llevar a cabo tal calificación, por lo que la misma cae plenamente dentro de la valoración que al mismo corresponde realizar.

Sin embargo, como más adelante se detallará, el Proyecto de Ley no justifica ni la premura ni la necesidad de acometer el gasto de la totalidad de los conceptos en los que concreta los distintos suplementos de crédito, detectándose determinadas partidas en el Anexo III sin relación alguna con los motivos que se esgrimen en el preámbulo del Proyecto de Ley para justificar la aprobación del suplemento de crédito.

El otro elemento del supuesto de hecho habilitante de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito consiste en que no exista crédito consignado o que este sea insuficiente, requisito que se da respecto a los gastos que contemplan los arts. 1 y 2 PL, 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 fondos provenientes de la liquidación definitiva del sistema de financiación correspondiente al ejercicio de 2013 con un importe de 39.956.654,75 euros, percibida en el mes de junio de 2015.

Examen de las distintas modificaciones presupuestarias proyectadas.

5. La totalidad del crédito extraordinario contemplado en el art. 1 PL hace referencia al reintegro parcial de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 al personal de los Departamentos del Gobierno relacionados en el Anexo II:

SECCIÓN 06, Presidencia del Gobierno, servicio 02, Secretaría General, programa 912B

Total Sección 06: 229.622,97 euros.

SECCIÓN 08, Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, servicio 03, programa 921A.

Total Sección 08: 240.317,87 euros.

SECCIÓN 10, Consejería de Hacienda, servicio 02, programa 923D.

Total Sección: 429.863,06

SECCIÓN 11, Obras Públicas y Transportes, servicio 02 programa 451A.

Total Sección 11: 210.535,234 euros.

SECCIÓN 13, Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas, servicio 02, programa 411A.

Total Sección 13: 288.248,72 euros.

SECCIÓN 14, Consejería de Sanidad, servicio 02, programa 311A.

Total Sección 14: 36.753,72 euros.

SECCIÓN 15, Consejería de Economía, Industria, Comercio y Conocimiento, servicio 02, programa 421A.

Total Sección 18: 218.832,11 euros.

SECCIÓN 18, Consejería de Educación y Universidades, servicio 02, programas 321A y 322B.

Total Sección 18: 11.339.592 euros.

SECCIÓN 23, Consejería de empleo, Políticas Sociales y Vivienda, servicio 02, programa 239A.

Total Sección 19: 324.956,94 euros.

Total del crédito extraordinario: 13.318.713,54 euros.

6. Respecto al suplemento de crédito, contemplado en el art. 2 PL, con la cobertura igualmente en el Anexo I, y cuya aplicación se encuentra en los Anexos III (para las Consejerías del Gobierno) y IV (para el resto de entes con presupuesto limitativo), deben distinguirse los gastos que se justifican en la exposición de motivos de la iniciativa legislativa (reintegro de la paga extraordinaria de diciembre de 2012, complementar el sistema de atención a la dependencia y corregir las insuficiencias del Capítulo I del Servicio Canario de la Salud) de los que carecen de motivación al

no recoger las razones del suplemento y los datos de insuficiencia de crédito para hacer frente a las obligaciones.

Entre los primeros, dentro del Anexo III, figuran los estados de gastos de los siguientes Departamentos cuya finalidad es dotar de determinadas cantidades a entes adscritos a los mismos (destinadas a sufragar el reintegro de la paga extra de diciembre de 2012):

SECCIÓN 06, PRESIDENCIA DE GOBIERNO, servicio 20, programa 461A.

TOTAL SECCIÓN 06: 1.703,74 euros.

SECCIÓN 08, CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA E IGUALDAD.

Servicio 03, SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA.

Programa 232B, PROMOCIÓN E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LAS MUJERES.

Línea de actuación	Denominación	Localización	Subconcepto	Importe (euros)
23410202	TRANSFERENCIA AL INSTITUTO CANARIO DE IGUALDAD	9999	420.10.00	13.254,15

Servicio 14, DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Programa 921G, FORMACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO DEL PERSONAL DE LAS AA.PP.

Línea de actuación	Denominación	Localización	Subconcepto	Importe (euros)
23401902	TRANSFERENCIA AL INSTITUTO CANARIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	9999	420.10.00	10.692.86

SECCIÓN 10, CONSEJERÍA DE HACIENDA.

Servicio 02, SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA.

Programa 462A, ESTADÍSTICA Y DOCUMENTACIÓN.

Línea de actuación	Denominación	Localización	Subconcepto	Importe (euros)
10401002	INSTITUTO CANARIO DE ESTADISTICA	9999	420.10.00	17.956.93

Servicio 02, SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA.

Programa 932A, GESTIÓN TRIBUTARIA.

Línea de actuación	Denominación	Localización	Subconcepto	Importe (euros)
10413141	TRANSFERENCIA A LA A.T.C.	9999	444.10.00	203.993,97

Servicio 02, SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA.

Programa 9211, MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y RELACIONES INFORMATIVAS.

Línea de actuación	Denominación	Localización	Subconcepto	Importe (euros)
08409402	RTVC ART. 42 DE LA LEY 8/1984 DE 11 DE DICIEMBRE	9999	444.10,00	9.406,11

SERVICIO 02, programa 921J: 9.406,11 euros.

SERVICIO 03, programa 931C: 2.709,63 euros.

SERVICIO 05, programa 931A: 2.152,01 + 734,51 euros.

TOTAL SECCIÓN 10: 236.953,16 euros.

SECCIÓN 13, CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y AGUAS.

Servicio 02, SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA.

Programa 467A, INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO AGRARIO.

Línea de actuación	Denominación	Localización	Subconcepto	Importe (euros)
13404802	TRANSFERENCIA AL INSTITUTO CANARIO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS	9999	420.10.00	59.115.76

Servicio 02, SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA.

Programa 413A, CALIDAD AGROALIMENTARIA.

Línea de actuación	Denominación	Localización	Subconcepto	Importe (euros)
13414402	TRANSFERENCIA AL INSTITUTO CANARIO DE CALIDAD AGROALIMENTARIA	9999	420.10.00	31.040,60

TOTAL SECCIÓN 13: 90.156,36 euros.

SECCIÓN 14, CONSEJERÍA DE SANIDAD.

Servicio 02, SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA.

Programa 312A, ASISTENCIA SANITARIA.

Línea de actuación	Denominación	Localización	Subconcepto	Importe (euros)
14423602	TRANSFERENCIA AL SERVICIO CANARIO DE LA SALUD	9999	420.10.00	16.435.049,23

Servicio 02 SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA.

Programa 312B, HEMODONACIÓN Y HEMOTERAPIA.

Línea de actuación	Denominación	Localización	Subconcepto	Importe (euros)
14402002	TRANSFERENCIA AL INSTITUTO CANARIO DE HEMODONACIÓN Y HEMOTERAPIA	9999	420.10.00	40.450,22

TOTAL SECCIÓN 14: 16.499,45 euros.

SECCIÓN 15, CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, INDUSTRIA, COMERCIO Y CONOCIMIENTO.

Servicio 02, SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA.

Programa 241C, FOMENTO DEL EMPLEO.

Línea de actuación	Denominación	Localización	Subconcepto	Importe (euros)
23492602	TRANSFERENCIA AL SERVICIO CANARIO DE EMPLEO	9999	420.10.00	228.964.08

Servicio 02, SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA.

Programa 9IIJ, CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL.

Línea de actuación	Denominación	Localización	Subconcepto	Importe (euros)
23402202	TRANSFERENCIA AL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL	9999	444.10.00	4.150.84

TOTAL SECCIÓN 15: 233.849,43 euros.

SECCIÓN 18, CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y UNIVERSIDADES.

Servicio 02, SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA.

Programa 456A, DISCIPLINA URBANÍSTICA Y MEDIO AMBIENTAL.

Línea de actuación	Denominación	Localización	Subconcepto	Importe (euros)
12402102	TRANSFERENCIA A LA APMUN PARA GASTOS FUNCIONAMIENTO	9999	420.10.00	47.813,92

Servicio 07, DIRECCIÓN GENERAL DE UNIVERSIDADES.

Programa 323A, APOYO A LOS ESTUDIOS UNIVERSITARIOS.

Línea de actuación	Denominación	Localización	Subconcepto	Importe (euros)
18484502	AGENCIA CANARIA DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD Y ACREDIT.	9999	420.10.00	4.285,52

TOTAL SECCIÓN 18: 52.099,44 euros.

SECCIÓN 23 CONSEJERÍA DE EMPLEO, POLÍTICAS SOCIALES Y VIVIENDA.

Servicio 01 SERVICIOS GENERALES.

Programa 261A, DIRECCIÓN, PROMOCIÓN Y GESTIÓN EN MATERIA DE VIVIENDA.

Línea de actuación	Denominación	Localización	Subconcepto	Importe (euros)
11411502	TRANSFERENCIA AL INSTITUTO CANARIO DE LA VIVIENDA	9999	420.10.00	72.196,67

En el Anexo III se fijan los gastos destinados al sistema de atención a la dependencia:

SECCIÓN 23, CONSEJERÍA DE EMPLEO, POLÍTICAS SOCIALES Y VIVIENDA.

Servicio 07, DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS SOCIALES E INMIGRACIÓN.

Programa 2311, FOMENTO DE LA INCLUSIÓN SOCIAL.

Línea de actuación	Denominación	Localización	Subconcepto	Importe (euros)
23409602	AYUDAS A LA INTEGRACIÓN SOCIAL	9999	480.00.00	7.500.000,00

Servicio 08, programa 231H: 351,32 euros.

Servicio 08, programa 231M: 1.951.184,63 euros.

TOTAL SECCIÓN 23: 9.523.732,62 euros.

TOTAL SUPLEMENTO DE CRÉDITO: 26.637.941,21 euros.

Por último, dentro del Anexo III, el suplemento de crédito destinado tanto al reintegro de la paga extra como a corregir determinadas insuficiencias respecto al capítulo 1 del Servicio Canario de la Salud, cuya cantidad coincide en 16.435.049,23 euros, tal como se concreta en el Anexo IV, tiene relación con la justificación del Proyecto de Ley.

SECCIÓN 14, CONSEJERÍA DE SANIDAD.

Servicio 02, SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA.

Programa 312A, ASISTENCIA SANITARIA.

ESTADO DE INGRESOS.

Línea de actuación	Denominación	Localización	Subconcepto	Importe (euros)
14423602	TRANSFERENCIA AL SERVICIO CANARIO DE LA SALUD	9999	420.10.00	16.435.049,23

ESTADO DE GASTOS: 16.435.049,23 euros.

7. Como se ha expresado anteriormente, al margen de lo anterior se detectan determinados gastos, contenidos en el Anexo III, que incrementan los créditos inicialmente consignados en el estado de gastos de sus respectivas consignaciones presupuestarias para 2015, cuya urgencia y necesidad no se encuentran justificadas en el Proyecto de Ley que se somete a consideración de este Consejo.

Esos gastos sin justificación ni en el Preámbulo ni en los informes obrantes en el expediente son los que, entre otros, se detallan a continuación:

SECCIÓN 06, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO.

Servicio 20, AGENCIA CANARIA DE INVESTIGACIÓN, INNOVACIÓN Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN.

Programa 461A, DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA Y SERVICIOS GENERALES.

Línea de actuación	Denominación	Localización	Subconcepto	Importe (euros)
09606110	ASISTENCIA TECNICA FEDER-FSE 2017-2023	9999	640.20.10	994,64

Servicio 20, AGENCIA CANARIA DE INVESTIGACIÓN, INNOVACIÓN Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN.

Programa 463C, CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN.

Línea de actuación	Denominación	Localización	Subconcepto	Importe (euros)
10600081	PROY. INVESTIGACIÓN E INVERS. ICCM	9999	640.20.10	263,28
10600209	PROY. SUSTAIN-INTERREG IV	9999	640.20.10	182,54
11600023	11600023 BIOTECMAR	9999	640.20.10	263,28

TOTAL SECCIÓN 06: 1.703,74

SECCIÓN 10, CONSEJERÍA DE HACIENDA.

Servicio 03, DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO.

Programa 931C, PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO.

Línea de actuación	Denominación	Localización	Subconcepto	Importe (euros)
07610002	ASISTENCIA TECNICA PROGRAMA PERIODO 2007	9999	640.20.10	2.709,63

Servicio 05, INTERVENCIÓN GENERAL.

Programa 931A, CONTROL INTERNO Y CONTABILIDAD PÚBLICA.

Línea de actuación	Denominación	Localización	Subconcepto	Importe (euros)
09610001	APLICACION REGLAMENTO (CE) 1083/2006 P.O.	9999	640.20,10	2.152,01
9610005	ASISTENCIA TÉCNICA FEADER 2007-2013	9999	640.20,10	734,51

SECCIÓN 15, CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, INDUSTRIA, COMERCIO Y CONOCIMIENTO.

Servicio 05, DIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO Y CONSUMO.

Programa 492A, DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIO.

Línea de actuación	Denominación	Localización	Subconcepto	Importe (euros)
98608705	ANALISIS Y PROCEDIMIENTO GESTIÓN PERS.	9999	640.20.10	734,51

Como este Consejo ha indicado, siguiendo al Tribunal Constitucional (STC 3/2003), el programa político y económico anual del Gobierno que el presupuesto representa solo puede modificarse en supuestos excepcionales en los que, de manera sobrevenida, un gasto se revela inaplazable. Siendo eso así, la falta de justificación en las partidas señaladas de la urgencia del gasto y de la necesidad del mismo (así como la no acreditación de que el crédito consignado, al referirse a suplementos de crédito, es insuficiente y no ampliable o que su dotación no resulta posible a través de las restantes figuras de modificación de créditos) impide a este Consejo constatar

que esos gastos sean sobrevenidos e inaplazables, de lo que se deriva la no concurrencia del presupuesto habilitante para poner en marcha la tramitación legislativa del suplemento de crédito, lo que pone de manifiesto un ejercicio anormal, aunque solo referido a esos específicos gastos, de la potestad extraordinaria de modificación del Presupuesto entendido como expresión del programa político y económico del Gobierno.

8. Por otro lado, el art. 58 LHPC debería aplicarse para los suplementos de crédito que afecten al presupuesto de entes con presupuesto limitativo distintos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, cuya competencia para autorizar los créditos extraordinarios o suplementarios corresponde al titular del departamento competente en materia de Hacienda, cuando su importe no exceda del 5% del presupuesto de gastos del organismo respectivo, o al Gobierno cuando, excediendo de dicho porcentaje, no supere el 15%, y al Parlamento en los restantes supuestos (art. 58.3 LHPC). El titular del departamento competente en materia de hacienda dará cuenta trimestralmente al Parlamento de Canarias de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito tramitados al amparo de este artículo.

III

1. 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 aplicado en el Presupuesto que se pretende incrementar, con bajas en otros créditos o con mayores ingresos sobre los previstos inicialmente. En este caso, esa financiación, tal como se encarga de explicar el preámbulo del Proyecto de Ley, corre a cargo de un exceso de recursos que proviene de la liquidación definitiva del sistema de financiación autonómico del ejercicio 2013, lo que supone a la postre unos mayores ingresos.

En efecto, “la cobertura del crédito extraordinario procede de la liquidación de los recursos del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas del ejercicio 2013, que se han percibido en el mes de julio de 2015”.

La financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común se rige por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (en adelante Ley 22/2009).

El Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas integra la financiación de la totalidad de los servicios traspasados y se realiza a través de la capacidad tributaria que, conforme con lo previsto en el art. 8 de dicha Ley 22/2009, está formada por el conjunto de recursos tributarios total o parcialmente cedidos a las Comunidades Autónomas, de las transferencias del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF) y del Fondo de Suficiencia Global (FSG).

De aquella capacidad tributaria, algunas figuras impositivas son gestionadas por la Agencia Estatal Tributaria y, por tanto, sujetas al sistema de entregas a cuenta y liquidación posterior. Para la Comunidad Autónoma de Canarias dichas figuras son el IRPF y los Impuestos Especiales sobre el alcohol y bebidas derivadas, los productos intermedios, las cervezas y sobre la electricidad. Asimismo, están sujetas al mencionado sistema de entregas a cuenta y posterior liquidación los antedichos Fondos de Garantía y Suficiencia.

Además, para favorecer la convergencia financiera y económica entre las Comunidades Autónomas, la Ley 22/2009 crea dos Fondos de Convergencia Autonómicos dotados con recursos adicionales del Estado: el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación. Las participaciones en estos Fondos son percibidas por las Comunidades Autónomas cuando se practica la liquidación correspondiente al año al que se refieren.

Conforme con lo previsto en el art. 11.3 de la Ley 22/2009, la liquidación definitiva de todos los recursos y de los Fondos de Convergencia Autonómicos se practicará de forma conjunta en un solo acto, reseñando que si esa liquidación fuese negativa se ingresará mediante compensación en el importe que la Comunidad Autónoma perciba en concepto de liquidación del resto de recursos del sistema y de los Fondos de Convergencia Autonómicos, y no siendo suficiente, el saldo restante se compensará en el importe que se perciba mensualmente por las entregas a cuenta de cualquier recurso del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas, hasta su total cancelación, compensándose en primer lugar el saldo negativo de la liquidación de las transferencias del Fondo de Garantía.

De acuerdo con las prescripciones de la Ley 22/2009, la liquidación definitiva "neta" de todos los recursos del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas y de los Fondos de Convergencia Autonómicos asciende a 9.121.683,41 euros. Dicho resultado se obtiene de agregar, como términos positivos la de los Fondos de Convergencia Autonómicos, concretamente el de Cooperación

(202.288.238,94 euros) y el de la liquidación del IRPF (65.872.934,60) y como términos negativos los impuestos especiales (1.957.799,09), el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (222.178.551,04) y el Fondo de Suficiencia Global (34.903.140) euros.

Conforme con la información remitida al efecto por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, para elaborar el Proyecto de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2015, el importe "neto" de la previsión de liquidación de los recursos del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de 2013 ascendía a(-) 30.834.971,34 euros. Ese previsión negativa deriva de los importes estimados negativos de los tributos cedidos gestionados por la Agencia Estatal Tributaria, del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y del FSG, que no compensa el importe positivo de los Fondos de Convergencia Autonómicos, siendo de especial significación el correspondiente al Fondo de Garantía, por lo que se consideró conveniente imputar esa liquidación negativa al mencionado Fondo, por lo que el importe de aquella liquidación negativa se redujo del importe comunicado como entrega a cuenta prevista por Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales para 2015.

Por tanto, existe un exceso de recursos derivado de la liquidación definitiva de los recursos del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de 2013 por importe de 39.956.654,75 euros, que resulta de agregar a los 9.121.683,41 ingresados por la Administración General del Estado, los 30.834.971,34 con signo positivo".

2. De los demás artículos y disposiciones del Proyecto de Ley destaca que los arts. 3 al 16 PL modifican los presupuestos de los entes autonómicos a los que se refiere el art. 58 LHPC por los mismos importes del crédito suplementado a las Consejerías a los que están adscritos, según se detalla en el anexo IV.

Esa modificación opera con los siguientes entes y departamentos:

- Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa, adscrita a la Consejería de Educación y Universidades.

- Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, adscrita a la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad.

Instituto Canario de Administración Pública, adscrito a la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad.

Instituto Canario de Calidad Agroalimentaria, adscrito a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas.

Instituto Canario de Estadística, adscrito a la Consejería de Hacienda.

Instituto Canario de Hemodonación y Hemoterapia, adscrito a la Consejería de Sanidad.

Instituto Canario de Igualdad, adscrito a la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad.

Instituto Canario de Investigaciones Agrarias, adscrito a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas.

- Instituto Canario de la Vivienda, adscrito a la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda.

- Servicio Canario de Empleo, adscrito a la Consejería de Economía, Industria, Comercio y Conocimiento.

- Servicio Canario de la Salud, adscrito a la Consejería de Sanidad.

- Agencia Tributaria Canaria, adscrita a la Consejería de Hacienda.

- Consejo Económico y Social, adscrito a la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda.

- Radiotelevisión Canaria, ente adscrito a la Consejería de Hacienda.

En relación con las disposiciones del Proyecto de ley, solo merece ser mencionado que la disposición adicional primera dispone que “el personal docente de los centros privados concertados que estuvieran dados de alta en la nómina de pago delegado en el año 2012 y se vieran afectados por la Ley 4/2012 de 25 de junio, de Medidas Administrativas y Fiscales -que estableció una reducción en el segundo semestre de 2012 en una cuantía equivalente al cinco ciento de las retribuciones íntegras calculadas en términos anuales y con referencia a las vigentes a 1 de enero de 2012- se les abonará dentro del ejercicio 2015, y por una sola vez, una retribución extraordinaria equivalente al 50% de la reducción practicada”, pero sin que se mencione expresamente el importe exacto al que asciende la cantidad a abonar ni se consigne cuantía alguna en concepto de suplemento de crédito con el que atender dicho gasto, lo que es indicativo de que con los créditos ya disponibles en el presupuesto ordinario en curso se va a poder afrontar.

Al respecto, el informe de los Servicios Jurídicos ya advertía la necesidad de aclarar su alcance, dada la naturaleza presupuestaria del Proyecto de Ley, ya que en

el preámbulo se indicaba expresamente que el importe de dicha obligación no figuraba en el contenido del Proyecto.

No obstante, en la medida en que es obvia la relación directa que existe entre esta disposición y el objeto de la norma -en particular con el reintegro durante el presente ejercicio de la paga extra de diciembre de 2012 del personal del sector público- se entiende plenamente justificada su inclusión en el proyecto normativo, aun cuando no se requiera para ello de la concesión de un crédito extraordinario o suplemento de crédito específico, ya que es necesaria si se quiere que sea considerada como una obligación legal que permita durante el presente ejercicio presupuestario proceder al abono de la cantidad pendiente de retribuir a ese personal docente de los centros privados concertados.

En definitiva, el Proyecto de Ley de concesión de crédito extraordinario, por importe de trece millones trecientos dieciocho mil setecientos trece euros con cincuenta y cuatro céntimos (13.318.713,54 €), y un suplemento de crédito por importe de veintiséis millones seiscientos treinta y siete mil novecientos cuarenta y un euros con veintiún céntimos (26.637.941,21 €), a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2015 se ajusta a Derecho en relación con los créditos que se justifican en la necesidad de recuperar la paga extraordinaria y adicional del mes de diciembre de 2012 de todo el personal del sector público; dar atención a las personas con derecho reconocido en el marco del sistema para la autonomía y asistencia a la dependencia; pendientes de recibir una prestación, o reparar las insuficiencias del Capítulo 1 del Servicio Canario de la Salud.

Tal como se expone en el Fundamento II.7 de este Dictamen, la concesión de suplementos de créditos para sufragar gastos destinados a finalidades distintas a las anteriores no está justificada en el Proyecto de Ley ni en cuanto a la urgencia de acometerlos ni a su necesidad inaplazable de afrontarlos en el presente ejercicio.

Finalmente, en cuanto a la disposición adicional segunda, transferencia de créditos, la autorización al Gobierno para realizar transferencias de créditos sin las limitaciones y restricciones previstas debería concretar, por seguridad jurídica, los supuestos en los que procede, ya que supone con carácter general -como ya se indicó en el Dictamen 292/2013, de 4 de septiembre- dejar sin efecto el contenido de determinadas disposiciones vigentes de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria.

CONCLUSIONES

1. El Proyecto de Ley de concesión de un crédito extraordinario por importe de trece millones trecientos dieciocho mil setecientos trece euros con cincuenta y cuatro céntimos (13.318.713,54 €) y un suplemento de crédito por importe de veintiséis millones seiscientos treinta y siete mil novecientos cuarenta y un euros con veintiún céntimos (26.637.941,21 €), a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2015, se ajusta a Derecho en relación con los créditos que se justifican en la necesidad de recuperar la paga extraordinaria y adicional del mes de diciembre de 2012 de todo el personal del sector público, dar atención a las personas con derecho reconocido en el marco del sistema para la autonomía y asistencia a la dependencia, pendientes de recibir una prestación, o reparar las insuficiencias del Capítulo 1 del Servicio Canario de la Salud.

2. A los suplementos de crédito para sufragar gastos para finalidades distintas a las anteriormente señaladas, se formulan determinados reparos y observaciones de acuerdo con la fundamentación del presente Dictamen (Fundamento II.7).