



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 243/2016

(Pleno)

La Laguna, a 29 de julio de 2016.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con la *Proyecto de Ley de concesión de un crédito extraordinario por importe de veintinueve millones setecientos cuarenta y seis mil ciento noventa y siete euros con cuarenta y siete céntimos (29.746.197,47) y suplemento de crédito por importe de setenta y ocho millones veintitrés mil setecientos cincuenta y siete euros con treinta céntimos (78.023.757,30) a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2016 y otras medidas de gestión presupuestaria (EXP. 226/2016 PL)\*.*

## FUNDAMENTOS

### I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, mediante escrito de 26 de julio de 2016, solicita de este Consejo Consultivo preceptivo dictamen por la vía de urgencia, al amparo de los arts. 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, sobre el Proyecto de Ley (PL) de concesión de crédito extraordinario, por importe por importe de 29.746.197,47 €, y un suplemento de crédito a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2016 de 78.023.757, 30 €, tomado en consideración por el gobierno en su sesión celebrada el día 21 de julio de 2016, según resulta del certificado del Acuerdo de Gobierno de 21 de julio de 2016, que obra en el expediente remitido.

El Consejo Consultivo de Canarias debe dictaminar 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 los

---

\* Ponente: Sr. Millán Hernández.

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

Como expresamos en el Dictamen 413/2015, de 6 de noviembre, «el Consejo Consultivo no dictamina (...) 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 en el Parlamento, dado lo avanzado del ejercicio presupuestario». El Presidente del Gobierno, al amparo del mencionado precepto fija la emisión del dictamen en «el plazo de tres días».

## **II**

#### **Sobre la tramitación y estructura del Proyecto de Ley.**

1. Respecto a la tramitación del proyecto analizado, del expediente remitido constan las siguientes actuaciones.

Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 21 de julio de 2016.

Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de fecha de 21 de julio. Este informe, como reiteradamente este Consejo ha señalado, debería 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.

Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda de 21 de julio de 2016.

Así como los de impacto por razón de género, y de la infancia y adolescencia de fecha de 21 de julio de 2016 y de impacto empresarial, de fecha de 26 de julio de 2016.

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).

## 2. Estructura del Proyecto de Ley.

El Proyecto de Ley se integra por una exposición de motivos, 18 artículos, una disposición adicional y dos disposiciones finales.

El art. 1 PL tiene por objeto la concesión de un crédito extraordinario por importe de 29.746.197,47 €, con la cobertura y la aplicación que se detallan en los anexos I y II del expediente. Con dicha partida se pretende cubrir los estados de gastos en la Sección 06, Presidencia del Gobierno, Servicio 02, Programa 912B, por importe de 274.281,89 €, reintegro parcial de la paga extra 2012.

La Sección 08, Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, Servicio 03, Programa 921A, por el mismo concepto (reintegro paga extra) por importe de 539.564,73 €.

Y en la Sección 10, Consejería de Hacienda, Servicio 02, Programa 923D, importe 723.270,02 €.

En la Sección 11, Consejería de Obras Públicas y Transporte, Servicio 02, Programa 451A, por importe de 321.681,75 €. Y para el Servicio 04, Programa 453D, expropiaciones, carreteras y convenio Ministerio, importe 700.000,00 €. Teniendo como total la Sección 11, 1.021.681,75 €.

La Sección 12, Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, Servicio 02, Programa 456K, la cantidad de 522.518,98 € (pago extras). Y en el Servicio 04, Programa 456D, para estudios, trabajos, 80.000 € y otros trabajos realizados 150.000 €. Total Sección 12, 752.518,98 €.

La Sección 13, Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas, Servicio 02, Programa 411A, para reintegro parcial paga extra diciembre 2012, 619.153,12 €.

La Sección 14, Consejería de Sanidad, Servicio 02, Programa 311A, importe 72.334,41 € (reintegro parcial paga extra diciembre 2012).

Sección 15, Consejería de Economía, Industria, Comercio y Conocimiento, Servicio 02, Programa 421A, importe 471.958,57 (reintegro paga extra).

La Sección 16, Consejería de Turismo, Cultura y Deporte, Servicio 02, Programa 331A, importe 327.030,75 € (reintegro paga extra 2012). Servicio 09, Programa 432H, importe 100.000,00 € (estudios, trabajos técnicos y honorarios profesionales). Total Sección 16: 427.030,75 euros.

La Sección 18, Consejería de Educación y Universidades, Servicio 02, Programa 321A, importe 2.371.401,29 €. Servicio 04, programa 322B, importe 444.019,58 €. Servicio 04, programa 322C, importe 363.967,74 €. Servicio 05, Programa 222K, importe 400.000 € (reforma ampliación, mejora y mantenimiento). Servicio 04, Programa 322K, 15.660,26 €. Servicio 35, Programa 322B, 5.678.422,52 € (reintegro parcial paga extra diciembre 2012). Servicio 35, Programa 322C y Programa 322K, por importe de 4.974.567,47 € y 308.668,56 € (reintegro parcial paga extra diciembre 2012). Servicio 38, Programa 322B, importe 4.488.064,27 € (reintegro parcial paga extra diciembre 2012). Servicio 38, Programa 322C, importe 4.463.711,33 € (reintegro parcial paga extra diciembre 2012). Y Servicio 38, Programa 322K, importe 265.651,24 € (reintegro parcial paga extra diciembre 2012). Total Sección 18, 23.774.134,26 €.

Sección 23, Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, Servicio 02, Programa 239A, importe 1.070.268,99 € (reintegro parcial paga extra diciembre 2012).

El total crédito extraordinario asciende a: 29.746.197,47 euros.

El art. 2 PL concede un suplemento de crédito de 78.023.757,30 €, con la cobertura y la aplicación que se detallan en los anexos I y III.

Los arts. 3 a 17 PL modifican determinadas secciones del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, según se detalla en el anexo IV del Proyecto de Ley. A saber:

El art. 3 PL modifica el presupuesto de la Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa (sección 41 AGENCIA CANARIA DE CALIDAD UNIVERSITARIA Y EVALUACIÓN EDUCATIVA), por la cuantía del importe del crédito suplementado a la Consejería de Educación y Universidades (9.466,50 €).

El art. 4 PL modifica el presupuesto de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural (sección 42 AGENCIA DE PROTECCIÓN DEL MEDIO URBANO Y NATURAL), por la cuantía del importe del crédito suplementado a la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad (116.921,77 €).

El art. 5 PL modifica el presupuesto del Instituto Canario de Administración Pública (sección 43 INSTITUTO CANARIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA), por la cuantía del importe del crédito suplementado a la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad (28.820,36 €).

El art. 6 PL modifica el presupuesto del Instituto Canario de Calidad Agroalimentaria (sección 44 INSTITUTO CANARIO DE CALIDAD AGROALIMENTARIA), por la cuantía del importe del crédito suplementado a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas (557.872,17 €).

El art. 7 PL modifica el presupuesto del Instituto Canario de Estadística (sección 45 INSTITUTO CANARIO DE ESTADÍSTICA), por la cuantía del importe del crédito suplementado a la Consejería de Hacienda (35.062,08 €).

El art. 8 PL modifica el presupuesto del Instituto Canario de Hemodonación y Hemoterapia (sección 46 INSTITUTO CANARIO DE HEMODONACIÓN Y HEMOTERAPIA), por la cuantía del importe del crédito suplementado a la Consejería de Sanidad (49.666,52 €).

El art. 9 PL modifica el presupuesto del Instituto Canario de Investigaciones Agrarias (sección 47 INSTITUTO CANARIO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS), por la cuantía del importe del crédito suplementado a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas (170.374,61 €).

El art. 10 PL modifica el presupuesto del Instituto Canario de Igualdad (sección 48 INSTITUTO CANARIO DE IGUALDAD), por la cuantía del importe del crédito suplementado a la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad (27.025,50 €).

El art. 11 PL modifica el presupuesto del Instituto Canario de la Vivienda (sección 49 INSTITUTO CANARIO DE LA VIVIENDA), por la cuantía del importe del crédito suplementado a la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda (199.228,87 €).

El art. 12 PL modifica el presupuesto del Servicio Canario de Empleo (sección 50 SERVICIO CANARIO DE EMPLEO), por la cuantía del importe del crédito suplementado a la Consejería de Economía, Industria, Comercio y Conocimiento (820.618,58 €).

El art. 13 PL modifica el presupuesto del Servicio Canario de la Salud (sección 39 SERVICIO CANARIO DE LA SALUD), por la cuantía del importe del crédito suplementado a la Consejería de Sanidad (34.970.095,68 €).

El art. 14 PL modifica el presupuesto de la Agencia Tributaria Canaria (sección 72 AGENCIA TRIBUTARIA CANARIA), por la cuantía del importe del crédito suplementado a la Consejería de Hacienda (425.237,35 €).

El art. 15 PL modifica el presupuesto del Consejo Económico y Social (sección 70 CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL), por la cuantía del importe del crédito suplementado a la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda (9.943,19 €).

El art. 16 PL modifica el presupuesto de Radiotelevisión Canaria (sección 71 RADIOTELEVISIÓN CANARIA), por la cuantía del importe del crédito suplementado a la Consejería de Hacienda (5.000.000 €).

Y el art. 17 PL modifica el presupuesto de la Agencia Tributaria Canaria (sección 72 Agencia Tributaria CANARIA), por la cuantía del importe del crédito suplementado a la Consejería de Hacienda (425.237,35 €).

Por su parte, el art. 18 PL dispone que la financiación total del crédito extraordinario y el suplemento de crédito se financiarán «con derechos económicos que tendrán cobertura en los subconceptos económicos de ingresos señalados en el Anexo I».

La disposición adicional «primera», indica que si para la adecuada ejecución de los créditos afectados por esta Ley fuera preciso efectuar transferencias de crédito, «se autoriza al Gobierno a realizar las que fueren precisas sin que operen las limitaciones y restricciones previstas para las mismas».

La disposición final primera señala que «la persona titular de la Consejería de Hacienda podrá dictar las disposiciones necesarias para instrumentar la ejecución de la presente ley»; y la segunda, que «la presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias».

### III

#### **Exposición de motivos del Proyecto de Ley.**

La exposición de motivos que precede la parte dispositiva del Proyecto de Ley dice así:

«El artículo 30 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF), obliga a las Comunidades Autónomas a aprobar en sus respectivos ámbitos un límite máximo de gasto no financiero coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el techo de asignación

de recursos de sus presupuestos y del que se excluirán las transferencias vinculadas a sus sistemas de financiación.

En cumplimiento de este precepto, el Gobierno de Canarias, en sesión celebrada el día 30 de julio de 2015, adoptó acuerdo por el que se fija el límite de gasto no financiero de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2016. Dicho acuerdo establecía la posibilidad de actualizar el importe del límite de gasto no financiero en la cuantía de los ingresos previstos para 2016 que finalmente proceda incluir en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias en concepto de financiación afectada procedente de la Unión Europea, de los Fondos de Compensación Interterritorial o de otra financiación afectada estatal, así como de cualquier otra entidad pública o privada. Igualmente el límite de gasto no financiero podría ser modificado si se llevaran a cabo modificaciones normativas que incidieran en la composición y/o resultado o cuando las previsiones de ingresos o de otras variables que determinan dicho límite se vean alteradas a lo largo del proceso de elaboración del presupuesto. Consecuencia de las referidas actualizaciones los Presupuestos Generales para 2016 se aprobaron con un límite de gasto no financiero de 6.186,71 millones de euros.

Los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2016 fueron elaborados considerando un objetivo de estabilidad presupuestaria del 0,3% del PIB regional, aprobado en el Consejo de Ministros celebrado el 10 de julio de 2015 y una tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española para 2016 del 1,8% considerada para la fijación del límite de gasto por parte de la Comunidad Autónoma. La conjugación de estos dos parámetros determinó que los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2016 fueran aprobados considerando un objetivo de estabilidad presupuestaria del -0,14% del PIB regional, inferior al -0,3% por la aplicación de la regla de gasto, conforme al art. 12 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

El informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2015, de 15 de abril de 2016, elaborado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, señala el cumplimiento de Canarias tanto del objetivo de estabilidad presupuestaria como de la Regla de Gasto, actualizando el importe del gasto computable para 2015.

Por otro lado, el Consejo de Ministros del pasado 29 de abril de 2016, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 28 de abril de 2016, aprobó nuevos objetivos de estabilidad presupuestaria para las Comunidades Autónomas para el periodo 2017-2019, así como para 2016, un objetivo de estabilidad del -0,7% del PIB frente al fijado anteriormente del -0,3% del PIB.

La Comunidad Autónoma Canaria en virtud de los nuevos objetivos de estabilidad presupuestaria, así como de la actualización de su gasto computable, respetando las

limitaciones que derivan de la regla de gasto, podrá incrementar el presupuesto inicial, proponiendo un crédito extraordinario y suplemento de crédito. La elevación de los instrumentos no financieros que se proponen, con la modificación de crédito contenida en esta Ley, se efectúa dentro del límite que supone la regla de gasto contenida en el art. 12 LOEPSF.

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 2016, lo que permite que, ante una actualización del límite de gasto no financiero y un incremento del objetivo de estabilidad presupuestaria para el presente ejercicio, se traduzca en un aumento de la capacidad de gasto de esta Administración.

Las necesidades que precisa atender la Comunidad Autónoma de Canarias son diversas, dado el escenario económico actual y de contención del gasto público. Los créditos que se proponen dotar a través de la presente ley son el resultado de una priorización de las mismas, procurando dar cumplimiento a la disposición adicional octava de la Ley 11/2015, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2016, así como atender las necesidades sociales más perentorias y adoptar medidas que fomenten el crecimiento y el empleo.

De entre las múltiples actuaciones que han de atenderse sin posibilidad de demora, está el cumplimiento de la referida disposición adicional octava de la Ley 11/2015, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2016. En virtud de ella, durante el año 2016, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el personal del sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias a que se refiere el art. 1 de la Ley 8/2012, de 27 de diciembre, de medidas administrativas y fiscales complementarias a las de la Ley 4/2012, de 25 de junio, percibirá, por una sola vez, una retribución de carácter extraordinario para la recuperación de las cantidades aún no satisfechas que se dejaron de percibir con arreglo a lo previsto en dicho precepto, como consecuencia de la supresión de la paga extraordinaria y de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes, correspondientes al mes de diciembre de 2012, que dispuso el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

El importe de la retribución extraordinaria será equivalente a la parte proporcional correspondiente a un máximo de 91 días de la paga extraordinaria, paga adicional de complemento específico y pagas adicionales del mes de diciembre que se dejó de percibir por aplicación del art. 1 de la Ley 8/2012, de 27 de diciembre, citada, o bien al 49,73 por 100, como máximo, del importe que se dejó de percibir por aplicación de dicho artículo, en el caso del personal a que se refiere el apartado 1 del precepto y de aquel cuyo régimen



retributivo no contemple la percepción de pagas extraordinarias, o que perciba más de dos al año.

Igualmente, se podrá disponer que se abone, por una sola vez, al personal a que se refiere el art. 4 de la Ley 8/2012, de 27 de diciembre, citada, una retribución de carácter extraordinario para la recuperación de las cantidades aún no satisfechas que se dejaron de percibir con arreglo a lo previsto en dicho precepto, como consecuencia de la supresión de la paga extraordinaria y de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes, correspondientes al mes de diciembre de 2012, que estableció el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, mencionado.

La cobertura del crédito extraordinario proviene de dos fuentes; por un lado, de la actualización del objetivo de estabilidad presupuestaria; y, por otro, de la liquidación de los recursos procedentes del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas del ejercicio de 2014.

En consecuencia, la Comunidad Autónoma Canaria en virtud de la actualización de su gasto computable, respetando las limitaciones contenida en el art. 12 LOEPSF, podrá incrementar el presupuesto inicial, por un importe de sesenta y nueve millones setecientos sesenta y nueve mil cuatrocientos noventa y siete euros (69.769.497,00).

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).

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 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 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, hasta su total cancelación, compensándose, en primer lugar el saldo negativo de la liquidación de las transferencias del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF).

De acuerdo a las prescripciones de la Ley 22/2009, la liquidación definitiva «neta» de todos los recursos del Sistema y de los Fondos de Convergencia asciende a 202.083.847,21 euros. Dicho resultado se obtiene de agregar, como términos positivos la de los Fondos de Convergencia, tanto el de Cooperación (157.713.870,62 euros) como el de Competitividad (5.451.599,56 euros) y el de la liquidación de la tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) (125.689.862,52 euros) y como términos negativos la

participación en los Impuestos Especiales (IIEE) (14.117.301,56 euros), el FGSPF (67.242.599,44 euros) y el Fondo de Suficiencia Global (FSG) (5.411.583,93 euros).

Conforme a la información remitida al efecto por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAAPP), para elaborar el Proyecto de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2016, el importe "neto" de la previsión de liquidación de los recursos del SF de 2014, ascendía a (+) 164.083.390,00 euros. Esa previsión positiva deriva de los importes estimados positivos del IRPF (118.425.300,00 euros) y de los FC (157.836.980,00 euros), y los importes negativos de los IIEE (11.477.960,00 euros), del FGSPF (95.276.130,00 euros) y del FSG (5.424.800,00 euros).

Por tanto, existe un exceso de recursos derivados de la liquidación definitiva de los recursos del SF de 2014 por importe de 38.000.457,77 euros, que resulta de la diferencia entre la previsión de la liquidación de 2014 y la liquidación definitiva.

Con todo ello existe cobertura para poder afrontar un crédito extraordinario y suplemento de crédito por un importe total de 107.769.954,77 euros».

Con tal financiación se pretenden acometer gastos que no pueden demorarse hasta el ejercicio siguiente, sin que haya crédito adecuado o sea insuficiente y no ampliable el consignado y su dotación no resulte posible a través de las restantes figuras de modificaciones de crédito. En tal caso, deberá procederse a la tramitación de un crédito extraordinario o suplementario del inicialmente previsto, y la financiación de estos créditos podrá realizarse, entre otras formas, con mayores ingresos de los previstos inicialmente.

## IV

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

1. Este Consejo, en su Dictamen 433/2015, de 6 de noviembre (Proyecto de Ley de concesión de crédito extraordinario y suplemento de crédito a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias), reiterando anterior doctrina (DDCC 53/1998, 154/2002, 163/2004, 273/2005, 373/2006 y 262/2013) ha venido sosteniendo 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 gasto para un año-, reserva que, aun cuando no excluye que otras normas con contenido presupuestario alteren la cuantía y destino del gasto público autorizado 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 tal principio general resulta excepcionado pues la normativa de aplicación prevé la posibilidad de modificar 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). En suma, 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 casos excepcionales. Debe tratarse de una «circunstancia sobrevenida» (STC 3/2003), que en virtud del art. 61.1.b) del Estatuto de Autonomía (EAC) y los arts. 57 y 58 LHPC, 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 y la inexistencia de crédito suficiente en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias no siendo 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.

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 tal urgencia cuando resulte manifiesto que se trata de un ejercicio anormal de esa potestad de calificación. Salvo que se trate de 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).

3. El presente Proyecto de Ley motiva la urgencia y necesidad de afrontar el gasto en distintas circunstancias.

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.

El art. 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 exponía en la exposición de motivos del Proyecto de Ley, corre a cargo de un exceso de recursos «derivados de la liquidación definitiva del sistema de financiación del ejercicio de 2013 de las Comunidades Autónomas, tal y como exige el art. 57 de la Ley 11/2016, de 11 de septiembre, de la Hacienda Públicas Canaria».

## V

El informe emitido por la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 21 de julio de 2016, hace una prolija explicación de las necesidades que se pretende subvenir con las medidas presupuestarias contenidas en el Proyecto de Ley. Este informe es determinante para poder concluir si los gastos que se consideran urgentes lo son materialmente, y, en consecuencia, pueden ser afrontados mediante los instrumentos presupuestarios contenidos en el Proyecto de Ley.

Concluye el documento expresando que habiéndose detectado la necesidad de acometer gastos para los cuales, o bien no existe crédito, o el existente resulta insuficiente, «se insta la tramitación de un crédito extraordinario y un suplemento de crédito a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2016, al amparo de lo previsto en el artículo 57 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, que dispone, de un lado, que cuando haya de realizarse con cargo a los Presupuestos 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 modificaciones de crédito, deberá procederse a la tramitación de un crédito extraordinario o suplementario del inicialmente previsto, y, de otro, que la financiación de estos créditos podrá realizarse, entre otras formas, con mayores ingresos de los previstos inicialmente».

De entre las múltiples actuaciones que han de atenderse sin posibilidad de demora, se encuentra el cumplimiento de la referida disposición adicional octava de la Ley 11/2015, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2016. En virtud de ella durante el año 2016, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el personal del sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias a que se refiere el art. 1 de la Ley 8/2012, de 27 de diciembre, de Medidas administrativas y fiscales complementarias a las de la Ley 4/2012, de 25 de junio, percibirá, por una sola vez, una retribución de carácter extraordinario para la recuperación de las cantidades aún no satisfechas que se dejaron de percibir con arreglo a lo previsto en dicho precepto, como consecuencia de la supresión de la paga extraordinaria y de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes, correspondientes al mes de diciembre de 2012, que dispuso el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Igualmente, se podrá disponer que se abone, por una sola vez, al personal a que se refiere el art. 4 de la Ley 8/2012, de 27 de diciembre, citada, una retribución de carácter extraordinario para la recuperación de las cantidades aún no satisfechas que se dejaron de percibir con arreglo a lo previsto en dicho precepto, como consecuencia de la supresión de la paga extraordinaria y de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes, correspondientes al mes de diciembre de 2012, que estableció el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, mencionado.

El importe de la retribución extraordinaria será equivalente a la parte proporcional correspondiente a un máximo de 91 días de la paga extraordinaria, paga adicional del complemento específico y pagas adicionales del mes de diciembre, o bien al 49,73 por 100, como máximo, del importe que se dejó de percibir por aplicación del artículo 4 de la Ley 8/2012, de 27 de diciembre, citada, en el caso del personal cuyo régimen retributivo no contemple la percepción de pagas extraordinarias, o que perciba más de dos al año (62.380.838,78 €).

## VI

1. De los anexos al Proyecto de Ley resulta que la cobertura del crédito extraordinario y del suplemento de crédito cuenta con el siguiente estado de ingresos:

SUBCONCEPTO	CONVENIO	DENOMINACIÓN	IMPORTE
100.02		LIQUIDACIÓN IRPF EJERCICIOS ANTERIORES	7.264.562,52
400.20	4000012	FONDO DE GARANTÍA DE SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES	25.394.189,00
400.21	4000013	FONDO DE SUFICIENCIA GLOBAL	13.216,07
400.27	4000018	LIQUIDACIÓN FONDO DE COMPETITIVIDAD	5.328.490,18
913.01		PRÉSTAMOS LARGO PLAZO CON ENTIDADES DE CRÉDITO	69.769.497,00
<b>TOTAL</b>			<b>107.769.954,77</b>

2. Siguiendo la exposición de motivos del Proyecto de Ley, que tomó como fuente básicamente el informe de la Dirección General de Planificación y de Presupuesto de la Consejería de Hacienda, de 21 de julio de 2016, seguidamente analizaremos las propuestas de gastos y su eventual reconducción a las circunstancias habilitantes de todo crédito extraordinario y suplemento de crédito que se reconducen a situaciones urgentes que no se pueden posponer al ejercicio presupuestario siguiente, ni pueden ser atendidas mediante otros instrumentos presupuestarios.

Debe señalarse con carácter preliminar que los arts. 14 y 17 PL poseen el mismo contenido (modificación del presupuesto de la Agencia Tributaria Canaria) y alcance, lo que debe tenerse en cuenta a los efectos oportunos.

**Recuperación de paga extraordinaria.** El Proyecto de Ley pretende dar cumplimiento a la disposición adicional octava de la Ley 11/2015, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2016, según la cual «durante el año 2016, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el personal del sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias a que se refiere el art. 1 de la Ley 8/2012, de 27 de diciembre, de Medidas administrativas y fiscales complementarias a las de la Ley 4/2012, de 25 de junio, percibirá, por una sola vez, una retribución de carácter extraordinario para la recuperación de las cantidades aún no satisfechas que se dejaron de percibir con arreglo a lo previsto en dicho precepto, como consecuencia de la supresión de la paga extraordinaria y de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes, correspondientes al mes de diciembre de 2012, que dispuso el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad».

Igualmente se pretende financiar «por una sola vez, al personal a que se refiere el art. 4 de la Ley 8/2012, de 27 de diciembre, una retribución de carácter extraordinario para la recuperación de las cantidades aún no satisfechas que se dejaron de percibir con arreglo a lo previsto en dicho precepto, como consecuencia de la supresión de la paga extraordinaria y de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes, correspondientes al mes de diciembre de 2012, que estableció el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, mencionado».

En ambos casos, se trata de situaciones que por su origen y contenido deben ser resueltas si hubiere financiación para hacerlo, como es el caso, por lo que concurren los requisitos que permiten la medida presupuestaria adoptada para afrontar tal gasto.

**Radio Televisión Canaria.** La «minoración de la financiación padecida en los últimos ejercicios, que se agudiza en 2016» hace necesaria una revisión de los fondos destinados a cubrir los gastos de explotación de esta actividad. En caso contrario, se pone «en peligro la continuidad de la prestación del servicio público que tiene encomendado durante el último trimestre del ejercicio en curso (5.000.000,00 €)». Estamos ante una situación que no es imprevista pues se lleva arrastrando desde hace



varios ejercicios. Para atender las dificultades de financiación del ente público de radiotelevisión se dispone de una cantidad alzada de 5.000.000,00 €, que precisa de adecuada respuesta desde el punto de vista de la urgencia (por ejemplo, que se pretenda satisfacer obligaciones que no admitan demora).

**Obras públicas y medio ambiente y seguridad.** Precisa mayor motivación la contratación del plan de prevención de residuos, que se concreta en un «estudio que permita evaluar en el tiempo los niveles de eficiencia y los determinantes del gasto por el servicio de gestión de residuos urbanos que se presta», así como las «indemnizaciones por razón del servicio del personal del servicio de auditoría». Lo mismo cabe señalar respecto al apoyo por desplazamientos de técnicos, eventos circunstanciales; el fomento de la calidad agroalimentaria; la promoción de productos canarios; y las reuniones, cursos y conferencias, supuestos en los que se debe acreditar la concurrencia del presupuesto habilitante, es decir, que el gasto no pueda demorarse para el ejercicio siguiente y su dotación no resulte posible a través de las restantes figuras de modificación de créditos.

## C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Ley de concesión de un crédito extraordinario por importe de veintinueve millones setecientos cuarenta y seis mil ciento noventa y siete euros con cuarenta y siete céntimos (29.746.197,47) y un suplemento de crédito de setenta y ocho millones veintitrés mil setecientos cincuenta y siete euros con treinta céntimos (78.023.757,30) (total: 107.769.954,77 €) a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2016 se ajusta a Derecho, de acuerdo con la fundamentación del presente dictamen.