



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 108/2019

(Pleno)

La Laguna, a 26 de marzo de 2019.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de modificación de la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal (EXP. 118/2019 PPL)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud, preceptividad y urgencia del dictamen.

1. Con fecha de 21 de marzo de 2019, la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias, de conformidad con lo establecido en el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias y en el art. 138.2 y 7 del Reglamento del Parlamento, solicita preceptivo Dictamen sobre la Proposición de Ley (PPL) de modificación de la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal.

La PPL, presentada por todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara, fue tomada en consideración por el Pleno del Parlamento en sesión celebrada los días 19 y 20 de marzo de 2019.

Asimismo el Gobierno, en cumplimiento del trámite previsto en el art. 135, apartados 2, 3 y 4 del Reglamento del Parlamento, ha manifestado su criterio favorable respecto a la toma en consideración de la Proposición de Ley, en sesión celebrada el 1 de marzo de 2019.

No obstante, esta documentación, así como los informes técnicos sobre la iniciativa igualmente remitidos por el Gobierno al Parlamento, no han sido incorporados al expediente enviado a este Consejo.

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

2. La preceptividad del dictamen deriva de lo dispuesto en el art. 11.1.A.c) de la Ley reguladora de este Consejo, que dispone que habrá de recabarse una vez la Proposición de Ley haya sido tomada en consideración, condición, como se dijo, ya cumplida.

3. La solicitud ha sido cursada por el procedimiento de urgencia, fijándose el plazo del 27 de marzo de 2019, a las 10 de la mañana (*sic*), como límite para la emisión del parecer de este Consejo; urgencia justificada, aunque no se exprese, por la inminencia de la terminación del mandato parlamentario. No obstante, al igual que hemos señalado en el reciente Dictamen 99/2019, de 20 de marzo, en el escaso plazo de apenas cinco días naturales (3 hábiles), en un texto no exento de una cierta complejidad técnica como el que se somete ahora a nuestra consideración, el ejercicio de la función consultiva puede verse afectada.

II

Estructura y contenido de la Proposición de Ley.

1. Consta la Proposición de Ley de una breve exposición de motivos en la que se justifica la norma propuesta. Hace referencia a que de la lectura de la Exposición de Motivos de la primigenia Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal, «queda claro que, observada hoy con perspectiva histórica, pone en evidencia que se articuló para dar respuesta a una situación concreta en un periodo determinado de la historia de nuestra Comunidad, fruto de un acuerdo político que exigió a los municipios, y obviamente también al Gobierno de Canarias, tener que ceder, en parte, en sus demandas iniciales en aras de la consecución de un interés compartido».

Así, explica que hoy, tras los años transcurridos, se constata que fue un acierto que ambas instituciones flexibilizaran sus posturas, alejándose de cualquier posición intransigente, en el convencimiento de que era más importante aprobar una ley que reconociera el derecho constitucional de los municipios canarios a participar en los recursos de la Comunidad Autónoma de Canarias que forzar una negociación que pudiera provocar que el Gobierno de Canarias diera marcha atrás en su compromiso de situar a nuestra Comunidad Autónoma a la vanguardia del Estado español en el cumplimiento del principio de suficiencia financiera de los municipios.

No obstante, continua la Exposición de Motivos manifestando que tras dieciocho años de vigencia de la norma (*sic*), ha llegado la hora de dar un paso más en el reconocimiento de este derecho constitucional abandonando el condicionamiento del

50% del fondo a saneamiento o, en su caso, inversión, para destinarlo a una serie de competencias municipales que se consideran de interés regional, y que ya vienen operando, con resultados muy positivos a través de disposiciones introducidas en las leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para los ejercicios 2018 y 2019.

En este sentido, prosigue, la presente ley viene a responder al mandato legal de promover la modificación de la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal, establecido en la disposición adicional trigésima séptima de la Ley 7/2018, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2019.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, la PPL está conformada por un artículo único, que modifica la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal, dividido en catorce apartados, en los siguientes términos:

El apartado uno modifica el art. 1, «Fondo Canario de Financiación Municipal».

El apartado dos modifica el art. 8, «Plazas alojativas turísticas».

El apartado tres suprime el capítulo II del título I, «Indicadores de saneamiento económico-financiero» (compuesto únicamente por el art. 11, con el mismo título).

El apartado cuatro suprime el capítulo III del título I, «Condicionantes de cuantía de libre disposición» (arts. 12 a 14, titulados «Condicionantes de cuantía de libre disposición», «Gestión recaudatoria» y «Esfuerzo fiscal», respectivamente).

El apartado cinco modifica el art. 15, «Procedimiento para la distribución del Fondo».

El apartado seis modifica el art. 18, «Supuestos de incumplimiento».

El apartado siete modifica el art. 19, «Consecuencia del incumplimiento».

El apartado ocho suprime la disposición adicional segunda, «Dotación presupuestaria del fondo».

El apartado nueve suprime la disposición adicional tercera, «Importe del fondo para el ejercicio 1999».

El apartado diez suprime la disposición adicional cuarta, «Excepción del régimen de incumplimientos».

El apartado once suprime la disposición adicional quinta, «Iniciación de oficio del procedimiento de adhesión».

El apartado doce modifica la disposición transitoria primera, «Conexión con el sistema normativo anterior».

El apartado trece modifica la disposición final primera, «Desarrollo reglamentario».

Por último, el apartado catorce modifica la disposición final segunda, «Entrada en vigor».

Objeto y finalidad de la Proposición de Ley.

2. La PPL que se dictamina implementa un cambio de finalidad del Fondo, configurándolo como una fuente más de financiación de los municipios, desligada de su situación económico-financiera, como lo hace en la actualidad, destinando el 50% de los fondos a gastos de libre disposición (sin los condicionantes existentes en la actualidad sobre esta parte, referidos a la gestión recaudatoria y al esfuerzo fiscal) y el otro 50% al cumplimiento de competencias municipales en general (a las previstas en la Ley 7/2015 de 1 de abril, de Municipios de Canaria), lo que significa que no se distingue, en cuanto a su destino, entre gasto corriente e inversión, permitiéndose destinar los fondos en su totalidad a gasto corriente o a gasto de personal.

La PPL configura el Fondo como una fuente de financiación más de los municipios canarios, sin tener en cuenta que la vigente Ley lo anuda a la situación económico financiera de los ayuntamientos, para lo que se tienen en cuenta los indicadores económico financieros previstos en la misma y condicionantes de cuantía de libre disposición, relacionados estos últimos a la obtención de recursos propios por parte de los ayuntamientos (que se tenía en cuenta para la percepción del Fondo por los ayuntamientos).

III

Competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Como expusimos en el DCC 263/2013, de 16 de julio, según el art. 32.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) -vigente en ese momento-, en relación con el art. 149.1.18ª de la Constitución (CE), la Comunidad Autónoma tiene competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen local.

El nuevo Estatuto, aprobado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, en el art. 75, apartados 1 y 4, dispone que los Municipios, como entidades locales

básicas de Canarias, además de sus competencias propias, les corresponderá el ejercicio de las que les sean transferidas por leyes del Parlamento de Canarias o delegadas por el Gobierno, por los cabildos insulares u otras administraciones públicas. Las transferencias y delegaciones llevarán incorporadas los medios económicos, materiales y personales que correspondan.

Por su parte, el art. 105 EAC establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución para regular los principios que rigen las relaciones entre las instituciones autonómicas, insulares y locales, atendiendo siempre a la cohesión territorial del Archipiélago, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre ellas, incluyendo las distintas formas asociativas, de mancomunación, convencionales y consorciales (apartado 2), además de la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de hacienda pública y tutela financiera de las islas, municipios y los entes locales que se puedan crear, con respeto a su autonomía (apartado 3).

A lo que hay que añadir que, de acuerdo con los arts. 156.1 CE y 1.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), la Comunidad Autónoma de Canarias posee autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias, entre las que se incluye las que se acaban de señalar sobre régimen local.

Por lo tanto, la Comunidad Autónoma ostenta competencia para regular, con cargo a sus recursos, la financiación de los municipios canarios, respetando los límites del art. 135 CE y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria, así como los que se deriven de la autonomía local constitucionalmente garantizada y, más concretamente, los recogidos en el art. 142 CE y el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

IV

Criterio del Gobierno.

1. El Gobierno, a propuesta conjunta del Presidente, de la Consejera de Hacienda y del Consejero de Presidencia, Justicia e Igualdad, acordó manifestar el criterio favorable a la toma en consideración de la Proposición de Ley de los Grupos Parlamentarios Nacionalista Canario (CC-PNC), Socialista Canario, Popular, Podemos,

Nueva Canarias (NC) y Mixto, de modificación de la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal (PPL-36), visto el informe de la Consejería de Hacienda que propone que se manifieste el criterio favorable a la toma en consideración de la tramitación de dicha Proposición de Ley, sin perjuicio de que se tomen en consideración las objeciones manifestadas tanto en el informe que consta como anexo I, como en el suscrito por el Viceconsejero de Hacienda y Planificación que figura como anexo II, así como el informe de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, que consta como anexo III, en el que también se manifiesta su parecer favorable a la toma en consideración de la tramitación de modificación de la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal, significando que dicha modificación implica un cambio sustancial en la filosofía del Fondo como queda expresado en el informe de la Viceconsejería de Administraciones Públicas y Transparencia de fecha 28 de febrero de 2019, que consta como anexo IV.

2. El contenido extractado de esos informes es el siguiente:

- La Consejería de Hacienda realiza las siguientes observaciones:

«Primera. Ámbito y alcance de la reforma. Requerimiento previo de una valoración financiera de los ayuntamientos canarios, así como del sistema de financiación local y de los principales parámetros de referencia en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

(...)

(...) (E)ntre las finalidades principales de la vigente disposición legal, unido al logro saneamiento económico-financiero de los municipios canarios, se pretende apoyar al sistema de financiación de aquellas entidades fomentando una más eficiente gestión recaudatoria respecto de los derechos reconocidos netos en los términos descritos en el artículo 13 del vigente texto legal, junto con esfuerzo fiscal, previsto en el art. 14.

A pesar de ello, la presente iniciativa legislativa pretende la eliminación en el texto legal de cualquier condicionante o sujeción de la disposición de créditos del Fondo Canario de Financiación Municipal al saneamiento económico - financiero de las arcas municipales, de forma que, en caso de aprobarse, dicho importe se pueda destinar de forma incondicionada al ejercicio de las competencias municipales contenidas en la Ley 7/2015.

(...)

De este modo, se propone que el 50% de los fondos que se reciban se sujete "al cumplimiento de competencias municipales previstas en la Ley 7/2015, y, en particular, a los siguientes (...).

Añadiendo, a continuación, "cualesquiera políticas de gasto dentro de las áreas de servicios públicos básicos y Actuaciones de protección y promoción social que se detallan en

el Anexo 1 de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

Considerando que uno de los aspectos más importantes del Fondo Canario de Financiación Municipal radica como instrumento de política presupuestaria, su modificación, en los términos planteados, requiere una valoración financiera de los ayuntamientos canarios, ente otras, del sistema de financiación local y de los principales parámetros de referencia en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento: la capacidad o necesidad de financiación, el saldo estructural y el volumen de deuda pública, así como del cumplimiento de la regla de gasto de cada ayuntamiento.

(...)

Si se determinara que ya no es pertinente destinar el 50% del Fondo a saneamiento o inversión, en la medida en que no se aprecia que los ayuntamientos canarios tengan una infrafinanciación generalizada que haga aconsejable su participación en los tributos de esta Comunidad Autónoma de forma incondicionada, al menos un 50% del Fondo debe continuar ligado a objetivos concretos en cuya definición participe la CAC.

En este sentido, la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias establece en el apartado tercero del Artículo 135 "Fuentes de financiación" que "la Comunidad Autónoma de Canarias podrá establecer programas de colaboración financiera específicos para materias concretas de competencia municipal". De este modo, los citados programas podrían ser utilizados para canalizar los recursos de este 50% del Fondo.

(...)

La derogación de los indicadores de saneamiento, así como los condicionantes a aplicar a los fondos de libre disposición implicará la sustitución del procedimiento de auditoría para su comprobación (modificación del art. 15 de la iniciativa), por un procedimiento de oficio en que la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad se limitaría a solicitar los datos precisos para distribuir el Fondo, procediendo, seguidamente, a elevar al Gobierno la propuesta de distribución dentro del primer trimestre del año, previa audiencia de la FECAM (cfr. la supresión de la Disposición Adicional Segunda, así como la Disposición Transitoria Primera).

Esta circunstancia implica que el enfoque inicial del legislador de 1999 y refrendado en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2019 en su Disposición Adicional Trigésima Sexta, consistente en articular transferencias de crédito finalistas, y su consiguiente fase de verificación posterior de su destino a los objetivos comprometidos, se sustituye, por sendas transferencias no condicionadas cuya determinación se realiza con carácter objetivo.

(...)

Segunda. Cambio en la naturaleza de las transferencias. Implicaciones en la regla de gasto para las entidades municipales.

En relación con el apartado anterior, la eliminación de lo previsto en la vigente ley del FCFM relativo a que un 50% del Fondo del ejercicio se debe destinar a saneamiento económico- financiero o, si se cumplen los indicadores previstos en la ley, a inversión, conlleva, a nuestro entender, la eliminación del carácter finalista de esos recursos para los ayuntamientos y, por tanto, estas corporaciones locales a los efectos de la regla de gasto no podrían excluir del gasto computable los gastos financiados con este 50% del Fondo anual.

En este sentido, los gastos financiados con fondos finalistas no están sujetos a la regla de gasto (artículo 12.2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en adelante LOEPSF). De este modo, la pérdida del carácter de financiación afectada que se propone podría traer consigo una limitación para que los ayuntamientos gasten estos recursos, ya que los gastos financiados con los mismos dejarían de estar excluidos a los efectos de la citada regla, así como que no está expresamente recogido en el artículo 12 de la LOEPSF que un hecho como el que se propone traiga consigo un incremento del gasto computable, no conociéndose en estos momentos el criterio de la IGAE ante este supuesto.

Por ello como efecto práctico, este cambio de naturaleza puede conllevar a que aquellos ayuntamientos canarios que vienen cumpliendo el objetivo de estabilidad (fijado en un 0% sobre el PIB desde hace varios ejercicios) y que el crecimiento de sus gastos no financieros viene resultando limitado por la aplicación de la regla de gasto, podría tener como consecuencia, en función de las restricciones previstas en el artículo 12 de la LOEPSF y la interpretación que en su caso realice la IGAE, que los recursos del Fondo no se pudieran aplicar, en todo o en parte, a gastos no financieros.

(...)

Tercero. Criterio de actualización de la dotación del Fondo Canario de Financiación Municipal.

En la proposición de ley se pretende mantener el criterio de actualización de la dotación del Fondo previsto en la vigente ley, en función de la evolución de los ingresos no financieros consolidados de los presupuestos generales de la CAC, sin incluir los correspondientes a la financiación afectada externa.

(...)

En síntesis, se considera oportuno que el indicador para la evolución del FCFM sea la evolución de los empleos (gastos) no financieros en términos SEC de la CAC, sin incluir los financiados con recursos afectados ni las medidas one off.

En este sentido, esta Consejería considera más adecuada, frente a la opción vigente, la medida adoptada por otras CCAA que restringen el crecimiento de los gastos referenciados a una magnitud de los presupuestos a la evolución de los gastos (...).

(...)

Por último, cabe apuntar como criterio de oportunidad, que tanto las Comunidades Autónomas como las Corporaciones Locales están inmersas en un proceso de reforma del Sistema de Financiación Autonómico y Local respectivamente que no ha culminado. La pertinencia de reforzar la financiación de los municipios canarios con financiación incondicionada dependerá, entre otros factores, de la suficiencia que obtengan los municipios canarios en el próximo sistema de financiación de las Corporaciones Locales».

- La Viceconsejería de Hacienda y Planificación informa lo siguiente:

«1. En síntesis, la proposición de Ley propone la eliminación de los destinos establecidos en la ley actual que divide el fondo en dos tramos iguales, considerando uno de ellos de libre disposición y al otro dándole un destino determinado, concretamente el saneamiento o inversión (...).

(...)

Así mismo, suprime también la obligación actual de los ayuntamientos de remisión de información para comprobar el destino de los fondos y, en consecuencia, deja sin efecto la competencia de comprobación de destino establecida en la Ley actual que tiene la Consejería competente en materia de régimen local, por lo que no será posible verificar que las cantidades recibidas en los respectivos ayuntamientos han sido destinadas a las finalidades para las que son libradas, eliminando cualquier tipo de control sobre las transferencias efectuadas. De este modo, se convierte el actual Fondo en una transferencia no condicionada a la situación económica financiera de los ayuntamientos canarios; así, el 50% del FCFM dedicado actualmente a saneamiento o inversión tomaría en un instrumento para financiar competencias municipales previstas en la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios Canarios, sin que se contemple en la Proposición de ley que el Gobierno de Canarias pueda realizar una comprobación del destino del FCFM.

(...)

2. Adicionalmente, son tres los motivos que se identifican para considerar no adecuada la propuesta contenida en la citada proposición de ley:

a) Nivel actual de financiación de los ayuntamientos canarios.

Sin perjuicio de que todas las administraciones operan con recursos escasos y en un entorno de restricciones, es preciso tener en cuenta que los ayuntamientos canarios registraron en 2015, en términos agregados, unos derechos reconocidos netos no financieros

por habitante superior al promedio nacional para el conjunto de ayuntamientos de menos de 500 mil habitantes (106,5% del promedio) (véase el artículo que se adjunta "La participación de los Ayuntamientos Canarios en los ingresos de la Comunidad Autónoma", revista Presupuesto y Gasto Público, 89/2017).

Este hecho hace, a juicio de esta Viceconsejería, más adecuado que la cesión de recursos de la CAC a los Ayuntamientos Canarios se realice ligada al alcance de objetivos y políticas de la Comunidad Autónoma de Canarias (...).

(...)

También en cuanto a la financiación con la que cuentan los municipios canarios, estos ya disponen de financiación incondicionada (...).

Así mismo, cabe reseñar que tanto las CCAA como las CCLL están inmersas en un proceso de reforma del Sistema de Financiación Autonómico y Local respetivamente que no ha culminado (...).

Por tanto, no se considera adecuada la modificación del artículo 1 propuesta en la proposición de ley pues, además de lo ya indicado en cuanto a que consideramos pertinente que el 50% del FCFM continúe ligado a objetivos concretos de la CAC, a nuestro entender, su redacción puede dar lugar a dudas en cuanto a su carácter afectado o finalista (...).

b) Implicaciones de la modificación propuesta en relación a la regla de gasto.

(...)

En línea con lo indicado anteriormente, los gastos financiados con fondos finalistas no están sujetos a la regla de gasto (artículo 12.2 de la LOEPSF). De este modo, la pérdida del carácter de financiación afectada que se propone podría traer consigo una limitación para que los ayuntamientos gasten estos recursos, ya que los gastos financiados con los mismos dejarían de estar excluidos a los efectos de la citada regla (...).

En este sentido, a falta de un análisis en profundidad, el hecho de que la proporción de ayuntamientos canarios que registró capacidad de financiación en 2016 fue del 97,7%, puede ser un indicador que nos acerque a concluir que el crecimiento de los gastos de muchos municipios canarios viene determinado por la regla de gasto y, en consecuencia, la propuesta de regulación del FCFM, eliminando su carácter finalista, podría crear una limitación para la aplicación de estos recursos por parte de los ayuntamientos, máxime para aquellos que actualmente están tratando, a los efectos de la regla de gasto, el 50% del FCFM como una exclusión del gasto computable por su carácter finalista (...).

c) Criterio de actualización de la dotación del FCFM

(...)

Respecto a su toma en consideración, no se considera adecuada por las razones expuestas en los puntos 1 y 2 del apartado de Fundamentos de este informe».

- La Viceconsejería de Administraciones Públicas y Transparencia informa lo siguiente:

«1. Cambio de filosofía y objetivos del Fondo.

La Ley 3/1999, de 4 de febrero, reguladora del Fondo Canario de Financiación Municipal, configura el Fondo como una fuente de financiación de los municipios canarios, pero ligada a la situación económico financiera de los ayuntamientos, para lo que se tiene en cuenta los indicadores económico financieros previstos en la misma (...).

La PPL configura el Fondo como una fuente más de financiación de estos, desligada de su situación económico-financiera.

Como consecuencia, desaparecen las auditorías de gestión en las que se determina el cumplimiento o incumplimiento de los indicadores económico financieros y condicionantes de libre disposición previstos en la Ley 3/1999, como la necesidad de la documentación prevista para determinar en las mismas la situación económico financiera de los ayuntamientos.

2. Cambio de destino del Fondo.

(...)

La PPL no distingue en el destino entre gasto corriente e inversión, lo que podría conllevar el destino del Fondo en su totalidad a gasto corriente, incluido al gasto de personal.

3. Importe mínimo del Fondo.

La Ley 3/1999 y la PPL recogen que la cuantía anual del Fondo no será inferior a un importe determinado. Se establece dicha cuantía como criterio base de asignación revisándose solo al alza conforme a las previsiones contenidas en el artículo 1 (en función de determinados ingresos).

Pero como se expresa en el apartado 1, la Ley 3/1999 configura el Fondo como una fuente de financiación de los municipios canarios ligada a la situación económico financiera de los ayuntamientos, para lo que se tiene en cuenta los indicadores económico financieros previstos en la misma y condicionantes de cuantía de libre disposición, ligados estos últimos a la obtención de recursos propios por parte de los ayuntamientos (que se tenía en cuenta para la percepción del Fondo por los ayuntamientos), en tanto que la PPL lo configura como fuente de financiación sin tener en cuenta lo anterior.

(...)

4. Control del destino del Fondo.

La modificación de la Ley 3/1999, de 4 de febrero, que propone esta PPL no recoge instrumentos de control que permitan verificar el destino del Fondo.

En la actual Ley 3/1999, con las auditorías de gestión (mediante la documentación necesaria para su realización) se comprobaba el destino del Fondo y la existencia de posibles incumplimientos del mismo, incluso en caso de falta de remisión por parte de los ayuntamientos de la documentación justificativa para la comprobación del destino prevista en los artículos 16 y 17; con independencia de las posteriores actuaciones efectuadas por los órganos de control del gasto público (Intervención General y Audiencia de Cuentas de Canarias).

Con la desaparición de las auditorías de gestión, cobra mayor importancia prever como incumplimiento del Fondo en su artículo 18, la falta de remisión por los ayuntamientos de la documentación justificativa del destino del Fondo prevista en los citados artículos 16 y 17, así como prever las consecuencias de su no remisión en el artículo 19.

Precisamente por ello, la PPL no recoge instrumentos de control que permitan verificar el destino del Fondo, desapareciendo, en consecuencia, las auditorías de gestión».

3. De los informes recabados se desprende que, pese a que el Gobierno haya acordado manifestar el criterio favorable a la toma en consideración de la Proposición de Ley de modificación de la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal, los centros directivos que suscriben los informes que fundamentan la decisión del Gobierno se muestran críticos con la modificación, aunque las discrepancias no suponen reparos de carácter jurídico sino de carácter económico-financiero, si bien las observaciones relativas a la regla de gasto merecen algún comentario, como veremos a continuación.

V

Observaciones a la PPL.

1. Observaciones de carácter general.

Dos consideraciones de carácter general se han de realizar a la PPL que se dictamina: una procedimental y otra material.

1.1. La procedimental viene dada porque el art. 76 del nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias dispone que el Consejo Municipal de Canarias es el órgano de participación y colaboración de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y los ayuntamientos canarios, y particularmente el encargado de canalizar el parecer de los ayuntamientos en las iniciativas legislativas que afecten de forma específica a su organización y competencias y que su composición, organización y funciones serán determinadas por ley del Parlamento de Canarias.

Por su parte, la disposición adicional quinta de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, regula el Consejo Municipal de Canarias en similares términos, atribuyéndole como función la emisión de propuestas, informes, dictámenes y pareceres acerca de los criterios previstos para la efectividad de la coordinación, cooperación y colaboración entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y la de los municipios canarios y, en particular, las propuestas o iniciativas en materias que afecten, entre otras, a la regulación del Fondo Canario de Financiación Municipal. Además, esta disposición especifica que *«en todo caso, el Consejo Municipal de Canarias, deberá ser oído en las iniciativas legislativas y planificadoras que afecten de forma específica a la organización, competencias y financiación de los municipios»*.

Esa previsión legal (y estatutaria) ha sido desarrollada por el Decreto 160/2016, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Municipal de Canarias (BOC de 3 de enero de 2017), habiéndose constituido con la celebración de su primera sesión el 21 de julio de 2017.

Por mandato estatutario (desarrollado ya por Ley y reglamento), por tanto, se ha instaurado un trámite preceptivo en las iniciativas legislativas que afecten, entre otras, a la regulación del Fondo Canario de Financiación Municipal, de tal manera que el Consejo Municipal de Canarias debe pronunciarse sobre esas iniciativas, y cuyo incumplimiento vicia de invalidez a la norma que lo obvie.

No consta que tal trámite se haya cumplido, por lo que se ha desconocido el parecer de los ayuntamientos, a través del Consejo Municipal de Canarias, sobre una modificación de la ley que regula el Fondo Canario de Financiación Municipal, presentada por los grupos parlamentarios, en cuyo procedimiento de elaboración deben intervenir aquéllos por disposición legal y estatutaria.

Tampoco se ha dado cumplimiento a lo establecido en la disposición adicional trigésimo séptima de la Ley 7/2018, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2019, que establece la audiencia a la Federación Canaria de Municipios en la modificación de la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal que se promueva, teniendo en cuenta, además, las previsiones de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

1.2. La observación material tiene que ver con el cambio de finalidad que la PPL le da al Fondo Canario de Financiación Municipal, configurándolo como una fuente más de financiación de los municipios, desligada de su situación económico-financiera, como lo hace en la actualidad, destinando el 50% de los fondos a gastos de libre disposición y el otro 50% al cumplimiento de competencias municipales en general (a las previstas en la Ley 7/2015 de 1 de abril, de Municipios de Canaria), lo que significa que no se distingue, en cuanto a su destino, entre gasto corriente e inversión, permitiéndose destinar los fondos en su totalidad a gasto corriente o a gasto de personal.

Como ponen de manifiesto los distintos informes del Gobierno, ese cambio puede afectar al cumplimiento de la regla de gasto contenida en el art. 12.2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), de modo que la pérdida del carácter de financiación afectada que se contiene en la PPL podría traer consigo una limitación para que los ayuntamientos gasten estos recursos, ya que los gastos financiados con los mismos dejarían de estar excluidos del concepto de gasto computable a los efectos del cumplimiento de la citada regla.

Es decir, se ha de tener en cuenta el cambio en la finalidad del Fondo que se va a operar con la aprobación de la PPL que ya no se condiciona al saneamiento económico-financiero de los municipios. Este cambio puede verse limitado por la regla de gasto, que impide que los gastos computables superen la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española.

Sobre esta cuestión, no debe olvidarse que los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera fueron introducidos en nuestro ordenamiento constitucional mediante la reforma del art. 135 CE, de 27 de septiembre de 2011, si bien, con anterioridad, ya existían en nuestro ordenamiento jurídico interno desde 2001 (Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria). Estos principios tienen como antecedentes el art. 104 C del Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, mediante el cual se obligaba a los Estados miembros a evitar «déficits públicos excesivos» (apartado 1), cuyos valores de referencia se fijaban en el «protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo» (apartado 2), anejo al citado TUE y que, en la actualidad, está en anejo con el núm. 12 al

Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) hecho en Lisboa el 13 de diciembre de 2007.

Posteriormente, mediante Resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997 se adoptó el Pacto de estabilidad y crecimiento. A tal fin, se aprobó un conjunto de normas (conocido como el «Six Pack»): el Reglamento (UE) núm. 1173-2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011; el Reglamento (UE) núm. 1174-2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011; el Reglamento (UE) núm. 1175-2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011; el Reglamento (UE) núm. 1176-2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011; el Reglamento (UE) núm. 1177-2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011; y la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011; relativos, entre otros aspectos, a la supervisión presupuestaria en la zona euro, medidas destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos, supervisión y control de políticas económicas, aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

El siguiente paso en la UE tanto hacia la estabilidad presupuestaria como hacia la convergencia fiscal de los Estados miembros se produjo el día 2 de marzo de 2012 con la firma del Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza (también conocido como «Pacto fiscal») que, sin derogar el Pacto de estabilidad y crecimiento, promovía la disciplina presupuestaria de los Estados firmantes, los cuales se comprometían, de un lado, a que la situación presupuestaria de sus administraciones públicas fuese de equilibrio o de superávit y, de otro, a incorporar los límites de déficit y endeudamiento al Derecho nacional mediante disposiciones que tuviesen fuerza vinculante, de carácter permanente y preferentemente de rango constitucional.

Después se adoptaron dos nuevas normas (conocidas como «Two Pack») con la finalidad de reforzar el denominado «aspecto preventivo» de la estabilidad, completando el ciclo de supervisión presupuestaria en la zona del euro de cara a mejorar la integración y la convergencia económicas entre los Estados miembros de la zona euro, con medidas para la corrección del déficit excesivo. Concretamente se trataba del Reglamento (UE) núm. 472-2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013 y del Reglamento (UE) núm. 473-2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013.

En paralelo, en nuestro país, la crisis económica surgida a partir de 2007, con el mayor déficit de nuestras Administraciones Públicas, que llegó al 11,2 por ciento del Producto Interior Bruto en 2009, puso de manifiesto la insuficiencia de los mecanismos de disciplina de la normativa sobre estabilidad presupuestaria de 2001, lo que llevó a la reforma constitucional del art. 135 CE en 2011, en la que, como hemos indicado, se incorporaron a la CE los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Tras esa reforma constitucional, se aprobó la actual Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que desarrolla los principios del art. 135 CE, la cual en su art. 7.3, dentro del principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, dispone lo siguiente:

«Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

Por tanto, el legislador canario ha de valorar las repercusiones y efectos de la modificación legal pretendida y debe supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, lo que no parece haber sucedido, a tenor de lo referido en la Exposición de Motivos de la iniciativa -donde ni siquiera se mencionan dichos principios-, así como en su propio contenido dispositivo, en el cual no se fija ningún criterio para posibilitar el cumplimiento de los mismos, lo que pone en riesgo la efectividad de la futura norma por el cumplimiento de la regla de gasto anteriormente citada, de acuerdo con lo señalado en los informes de los distintos centros directivos del Gobierno.

En definitiva, la finalidad del actual Fondo Canario de Financiación Municipal, que desde 1999 viene destinado, por una parte, a saneamiento económico-financiero de los municipios canarios, o, si se cumplen determinados indicadores, a inversión, y, por otra, a gastos de libre disposición, pero condicionados a determinados indicadores de gestión recaudatoria y esfuerzo fiscal, puede coherente perfectamente con el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Por el contrario, la eliminación de los indicadores de

saneamiento económico-financiero de los municipios, respecto al 50% del fondo, y de los condicionantes de la cuantía de libre disposición, respecto al otro 50%, obliga a la valoración en el trámite parlamentario de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y a la introducción, en su caso, de criterios en la futura ley que aseguren el cumplimiento de los mismos, aplicables a todas las Administraciones públicas (art. 135.1 CE). Este Consejo considera que en la elaboración de esta Ley deben incorporarse las cautelas necesarias para que el texto resultante garantice el cumplimiento del principio constitucional de estabilidad presupuestaria.

2. Observaciones al articulado.

- Al apartado uno del artículo único, que modifica el art. 1 de la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal.

En la letra a) del apartado 1 se hace referencia expresa a la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias, así como al anexo I de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

Este Consejo en repetidas ocasiones ha advertido de la deficiente técnica normativa, por afectar a la seguridad jurídica, que supone el reenvío expreso a normas en vigor. En efecto, entre otros, en nuestros recientes Dictámenes 521/2018, de 26 de noviembre, 385/2018, de 21 de septiembre y 331/2018, de 17 de julio, expresamos que esta impropia técnica normativa puede llevar a que su contenido sea de difícil entendimiento a resultas de un cambio normativo. Por ello, lo óptimo sería o reproducir en esos preceptos el supuesto material suprimiendo las meras referencias legales o advertir que esa remisión también se hace a la normativa que la sustituya.

- Al apartado dos del artículo único, que modifica el art. 8 de la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal.

Debe sustituirse el término «camas» por «plazas», utilizado habitualmente en la legislación turística.

- Al apartado cinco del artículo único, que modifica el art. 15 de la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal.

En la letra a) se detecta una redundancia (El titular del departamento de la consejería) que se debe eliminar optando por una u otra denominación. También

debe adaptarse al lenguaje inclusivo, sustituyendo el «titular» por la «persona titular».

En la letra c) se hace referencia a que de la propuesta de distribución del Fondo se dará audiencia por un período de un mes la Federación Canaria de Municipios (FECAM), cuando la disposición adicional quinta de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, crea el Consejo Municipal de Canarias como como órgano de participación y colaboración permanente de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y los municipios canarios (al igual que hace el art. 76 del nuevo Estatuto).

Por tanto, también procede la audiencia al Consejo Municipal de Canarias sobre la propuesta de distribución del Fondo.

Si, además, se quiere, al amparo de la disposición adicional tercera de la Ley 7/2015, de 1 de octubre, de los municipios de Canarias, dar audiencia a las asociaciones de municipios, debe hacerse referencia, no a la FECAM, sino de manera genérica a la asociación que represente al mayor número de municipios canarios o, en su caso, la audiencia a esta se realizará siempre que siga representando al mayor número de municipios. En otras palabras, tal y como hemos indicado en anteriores Dictámenes (por todos, DCCC 552/2018, de 4 de diciembre) «reiteramos lo ya indicado en dictámenes anteriores acerca de la naturaleza asociativa de la Federación Canaria de Municipios, lo que implica que, aunque en la actualidad sea la única y se encuentre reconocida por la Disposición Adicional Tercera, apartado 4, de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, su representación está condicionada a que represente el mayor número de municipios, ya que puede existir en el futuro otra asociación de municipios distinta a ésta con mayor representación, lo que debiera preverse en la norma».

- Al apartado seis del artículo único, que modifica el art. 18.

Este precepto solo prevé como incumplimiento no destinar los recursos económicos del Fondo Canario de Financiación Municipal a las finalidades legalmente previstas.

Sin embargo, en la medida en que el art. 1 de la PPL establece porcentajes (50% al cumplimiento de competencias municipales previstas en la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias, y el otro 50% para gastos de libre disposición), también se debe establecer como incumplimiento que no se destine al menos el 50% de los recursos recibidos del Fondo Canario de Financiación Municipal a las

competencias municipales previstas en la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias.

- Al apartado siete del artículo único, que modifica el art. 19.

En congruencia con lo observado en el apartado anterior, se ha de prever en este precepto, no solo el caso de no destinarse los recursos económicos del Fondo Canario de Financiación Municipal a las finalidades legalmente previstas, sino también en los porcentajes establecidos, en el sentido de que las competencias municipales previstas en la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias deben recibir al menos el 50% de los recursos del Fondo.

Por otra parte, deberá articularse un mecanismo de fiscalización y verificación suficiente para detectar eventuales incumplimientos.

- Al apartado doce del artículo único, que modifica la disposición transitoria primera.

Prevé que el sistema de condicionamiento del abono de la parte no anticipada del fondo a la realización de las auditorías de gestión que acrediten la situación de cumplimiento de los indicadores de saneamiento económico-financiero y de los condicionantes de la cuantía de libre disposición, establecida en el art. 15.5 de la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal (que se modifica en el apartado cinco del artículo único), se aplicará, por última vez, sobre la liquidación del ejercicio presupuestario de 2018, y que la cuantía resultante de la liquidación de los ejercicios presupuestarios de 2018 y 2019 se distribuirá conforme a los criterios del ejercicio de procedencia, y su destino y procedimiento de distribución será el previsto para el ejercicio en que se consigne presupuestariamente.

Declara esta disposición transitoria la pervivencia o ultraactividad de la norma antigua para regular las situaciones jurídicas existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva regulación. Por ello, se debe precisar, no ya el precepto de la norma que va a pervivir, que es obvio que es el de la Ley del Fondo, sino que es la redacción anterior a la modificación operada por esta norma.

Por ello, la disposición transitoria debe precisar que el sistema de condicionamiento del abono de la parte no anticipada del fondo a la realización de las auditorías de gestión que acrediten la situación de cumplimiento de los indicadores de saneamiento económico-financiero y de los condicionantes de la

cuantía de libre disposición, previsto en el art. 15.5 antes de la modificación operada en el apartado cinco, es el que se aplicará por última vez sobre la liquidación del ejercicio presupuestario de 2018.

C O N C L U S I O N E S

1. La Comunidad Autónoma tiene competencias suficientes para asignar recursos adicionales a los municipios canarios y, por ende, para modificar la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal. Sin embargo, está vinculada a la observancia de los principios del art. 135 CE, en los términos expresados en el Fundamento V.1.2.

2. No consta que el Consejo Municipal de Canarias se haya pronunciado sobre la PPL, siendo preceptiva su participación en iniciativas legislativas que afecten, entre otras materias, a la regulación del Fondo Canario de Financiación Municipal. El incumplimiento de este trámite preceptivo vicia de invalidez a la Ley resultante, por vulneración del art. 76 EAC.

3. Se realizan determinadas observaciones de distinta naturaleza al articulado de la PPL.