



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 230/2017

(Pleno)

La Laguna, a 7 de julio de 2017.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de concesión de un crédito extraordinario por importe de cincuenta millones ochocientos ochenta y ocho mil quinientos cuarenta y ocho euros y veintiséis céntimos (50.888.548,26 €) y un suplemento de crédito por importe de doscientos ochenta y nueve millones ciento once mil cuatrocientos cincuenta y un euros y setenta y cuatro céntimos (289.111.451,74 €) a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2017, y otras medidas de gestión presupuestaria (EXP. 255/2017 PL)*.*

FUNDAMENTOS

I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, mediante escrito de 5 de julio de 2017, 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 de 50.888.548,26 €, y un suplemento de crédito a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2017 de 289.111.451,74 €, tomado en consideración por el Gobierno en su sesión celebrada el día 5 de julio de 2017, según resulta del certificado del Acuerdo de Gobierno de 5 de julio de 2017, 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 Anteproyecto 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 máximo de tres días».

Tras la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, los dictámenes preceptivos de competencia del Parlamento recaen sobre proyectos de ley (y no anteproyectos), antes de su aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno [art. 11.1.A.b)], como así se señala en la solicitud de dictamen, aunque en la motivación de la urgencia se califique de anteproyecto.

II

Sobre la tramitación y estructura del Proyecto de Ley.

1. Contenido del expediente. Obra en el expediente remitido a este Consejo Consultivo el informe de la titular de la Consejería de Hacienda, de 3 de julio de 2017, que viene a coincidir, en esencia, con la exposición de motivos del PL.

Constan, además, los informes emitidos sobre el expediente por parte de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 30 de junio de 2017, que la Exposición de Motivos del PL reproduce literalmente; el informe de Impacto de Género y de la Infancia y la Adolescencia, de 30 de junio de 2017; de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, de 4 de julio de 2017, en el que se expresan determinadas observaciones de carácter formal sin objeción o impedimento legal de fondo al PL.

De la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, de 4 de julio de 2017; y de impacto empresarial, de 4 de julio de 2017, en el que se concluye que el PL no produce impacto negativo sobre las Pymes, ni en su constitución, puesta en marcha y funcionamiento.

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).

Atendiendo a la documentación remitida, se emite el presente dictamen con carácter urgente.

Estructura del Proyecto de Ley.

2. El Proyecto de Ley se integra por una exposición de motivos, 8 artículos, una disposición adicional y tres disposiciones finales.

El art. 1 PL tiene por objeto la concesión de un crédito extraordinario por importe de 50.888.548,26 €, 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 18, Consejería de Educación y Universidades, Servicio 03, Programa 321A, por importe de 340.880,00 €; Servicio 03, Programa 322B, por importe de 1.191.000,00 €; Servicio 05, Programa 322B, importe 307.650,00 €; Servicio 05, Programa 322C, por importe de 619.286,00 €; Servicio 05, Programa 322K, por importes de 255.000,00 € y 102.550,00 €; y Servicio 15, Programa 322K, por importe de 1.382.641,00 €.

Total Sección 18, 4.199.007,00 €.

La Sección 23, Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, Servicio 17, Programa 231H, importe de 500.000,00 €; Servicio 17, Programa 231K, por importe de 689.541,26 €; y Servicio 08, Programa 231M, por importe de 45.500.000,00 €.

Total Sección 23, 46.689.541,26 €.

El total del crédito extraordinario asciende a 50.888.548,26 €.

El art. 2 PL concede un suplemento de crédito de 289.111.451,74 €, con la cobertura y la aplicación que se detallan en los anexos I y III.

Los arts. 3 a 8 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 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 (155.630.393,66 €).

El art. 4 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 (680.200,00 €), según se desprende del Anexo nº IV del PL.

El art. 5 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 (865.000,00 €), que se explica en el Anexo nº IV.

El art. 6 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 (26.173.519,12 €).

El art. 7 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 Empleo, Políticas Sociales y Vivienda (4.200.000,00 €).

Por su parte, el art. 8 PL dispone que la financiación total del crédito extraordinario (50.888.548,26 €) y el suplemento de crédito (289.111.451,74 €) se financiarán «con derechos económicos que tendrán cobertura en los subconceptos económicos de ingresos señalados en el Anexo I de esta Ley».

La disposición adicional autoriza a la persona titular de la Consejería de Hacienda para realizar las transferencias desde los créditos consignados en el subconcepto 180.00 (incremento retributivo LPGE 2017), de la Sección 19 (Diversas Consejerías).

La disposición final primera modifica la Ley 3/2016, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2017 (disposición adicional sexta).

La disposición final segunda atribuye a la persona titular de la Consejería de Hacienda la facultad de dictar cuantas disposiciones sean necesarias para instrumentar la ejecución de la presente ley.

Y la disposición final tercera establece que la ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

III

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

1. Este Consejo, en su Dictamen 413/2015, 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, 292/2013 y 243/2016) 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).

Se trata de un plan de actuación financiera para un periodo anual determinado. Por lo 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 3/2003 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». La vía de los suplementos de crédito y de los créditos extraordinarios supone, en cierta medida, alterar los principios presupuestarios de unidad, universalidad y estabilidad (STC 3/2003, de 16 de enero y 206/2013, de 5 de diciembre).

Por otro lado, la competencia autonómica debe ajustarse a los límites o topes que el Estado establezca (arts. 149.1.13ª y 156.1 CE); y al principio de coordinación con la Hacienda estatal que actúan como límites de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma (art. 156.1 CE) y a las prescripciones de los arts. 134 y 135 CE y de estabilidad presupuestaria.

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, 212/2013, 413/2015 y 246/2016), 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» (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 de Canarias (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, 292/2013, 413/2015 y 243/2016).

3. El presente Proyecto de Ley motiva en su exposición de motivos la urgencia y necesidad de afrontar el gasto en distintas circunstancias, partiendo del escenario económico actual y de arrastre de contención del gasto público y que afectan a servicios públicos esenciales, como los sanitarios, los de educación y los sociales.

Así, expone la Exposición de Motivos:

«Las necesidades que precisa atender la Comunidad Autónoma de Canarias son diversas, dado el escenario económico actual y de arrastre de contención del gasto público. Por lo tanto, los créditos que se proponen dotar a través de la presente ley son el resultado de priorizar las necesidades de atención de aquellos Servicios Públicos Esenciales, tales como los sanitarios, los de educación y los sociales, todo ello con la adopción de medidas que fomenten el crecimiento y el empleo, con el objeto de obtener repercusión en la calidad de

vida de los habitantes de esta Comunidad Autónoma de Canarias. Se refleja, por tanto, el compromiso por fortalecer la Sanidad, Políticas Sociales y la Educación de los canarios y canarias.

El Gobierno de Canarias mediante esta Ley, apuesta decididamente por los pilares fundamentales del estado del bienestar, entre ellos la sanidad.

La aportación al Servicio Canario de la Salud de los recursos previstos en esta Ley es la primera garantía y el elemento básico de cohesión e igualdad de todos los canarios. Las instituciones sanitarias adscritas al Servicio Canario de la Salud están dirigidas a atender las obligaciones que se derivan de una mayor actividad y los objetivos asistenciales tales como las nuevas aperturas de hospitales y nuevas unidades, la creación y ampliación de los servicios de urgencias, la atención en las unidades de cuidados intensivos, el crecimiento y envejecimiento de la población asistida. El reforzamiento de los programas y actuaciones integrales de reducción de las listas de espera que se han puesto en marcha durante 2017, conlleva tanto la contratación de nuevo personal como el aumento del gasto corriente en bienes y servicios.

Garantizar a todos los ciudadanos una accesibilidad al sistema sanitario en tiempo y en territorio marca uno de los ejes vertebradores más importantes del destino de los citados recursos. Así como mejorar su accesibilidad mediante las siguientes actuaciones:

- Fortalecimiento de los Planes Integrales de actuación sobre las Listas de Espera (Quirúrgica, Consultas y Pruebas) principalmente los programas de CMA24, con su extensión a las islas no capitalinas, Plan Demora, Plan Verano, así como los planes funciona y programas especiales. A la búsqueda de incrementar la actividad y los objetivos asistenciales. Mediante la contratación de profesionales, así como la puesta en marcha de nuevos programas después del verano, actuando especialmente sobre los índices de entrada y salida de los servicios y hospitales, que busquen cumplir con el compromiso a este Parlamento de bajar las citadas listas de espera.

- Inversión y mejoras en los Sistemas de Información del SCS para que en enero de 2018 tengamos unos sistemas lo más robustos y consistentes posibles.

- Potenciar e impulsar un Programa de necesidades básicas de infraestructuras y equipamiento sanitario y de investigación para reforzar y renovar todas las instituciones sanitarias, con especial atención a las islas no capitalinas.

- Reforzar la resolutiveidad de la Atención Primaria con recursos humanos y equipamiento que mejore su capacidad de atención y diagnóstica.

- Mejorar los dispositivos de urgencias hospitalarias y extrahospitalarias de todas las islas, así como los dispositivos de transporte de emergencias sanitarias.

Estas medidas diseñadas para disminuir las demoras y la reducción del número de pacientes en lista de espera, que parten de la premisa de potenciar y utilizar todos los

recursos públicos del sistema sanitario, haciendo que el Servicio Canario de la Salud sea más eficiente y responda lo mejor posible a los retos que emanan de la gestión de estas listas, sin renunciar a ningún recurso para atender de manera efectiva a los pacientes implican un incremento del gasto de 155.630.393,66 euros.

Otra de las bases estratégicas en esta Comunidad Autónoma de Canarias recae en el área de Educación. Se pretende afrontar acciones que mitiguen las carencias del sistema como consecuencia del impacto de la crisis económica en los últimos años, a la vez que impulsar planes inaplazables que garanticen la mejora de la educación canaria. Se trata de proyectos que han de realizarse sin demora y que por su alcance resulta imposible asumirlos con los créditos iniciales del presupuesto vigente de la Consejería de Educación y Universidades.

La Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, de mejora de la Calidad Educativa, ha supuesto un incremento de la plantilla de centros docentes. Se hace necesario ahora el incremento presupuestario en Gastos de Personal docente con el fin de poder dar la respuesta educativa necesaria e imprescindible al alumnado. El próximo curso escolar 2017/2018 precisa financiación desde septiembre a diciembre de 2017 para afrontar el nombramiento de profesores para los proyectos de innovación metodológica.

La Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación no Universitaria establece en su artículo 23 la necesidad de elaborar Planes, Programas y Proyectos específicos. Entre estos Planes se encuentra el Plan de Impulso de Lenguas Extranjeras (PILE), el Plan Estratégico de Atención a la Diversidad, El Plan para la Igualdad y Prevención de la Violencia de Género y el Plan de Modernización Tecnológico del Sistema Educativo, entre otros.

El Plan de Impulso de Lenguas Extranjeras estará destinado a la financiación de la certificación de nuestros alumnos de 4º de la ESO, y 2º de Bachillerato. Las actuaciones para el ejercicio económico 2017 se concretan en la formación del Profesorado. Para ello están previstas estancias formativas con el fin de poder formar debidamente al profesorado, completando estas medidas de formación, se contempla la creación de aulas externas de las Escuelas Oficiales de Idiomas; así como el inicio de la formación a distancia.

El programa Impulsa pretende dotar al profesorado de estrategias que mejoren la coordinación entre la etapa de la Educación Infantil y de la Educación Primaria se pretende el desarrollo y la adquisición de las competencias en comunicación lingüística y matemáticas desde edades tempranas; ofrecer herramientas al profesorado y medidas específicas de atención a la diversidad y ofrecer un protocolo de acogida al alumnado. Para esta medida la Consejería de Educación y Universidades asignará 260 docentes en el curso 2017/2018 de apoyo al programa para la actualización y el apoyo pedagógico en los centros seleccionados.

El Plan de Atención a la Diversidad y Convivencia a desarrollar en el curso 2017/2018 pretende garantizar el éxito escolar de todo el alumnado, atendiendo a la prevención del

absentismo escolar y el abandono escolar temprano; de acuerdo con la estrategia Europa 2020.

El Plan de Modernización del sistema educativo afecta a todos los centros y a todas las enseñanzas. Se busca actualizar el parque, dado que los equipos actuales necesitan ser renovados. Este Plan se hace imprescindible complementarlo con la reposición de materiales y equipamientos obsoletos, así como para atender a los nuevos ciclos formativos, la actualización del equipamiento y su homologación.

Respecto a las infraestructuras educativas se incluyen dos actuaciones que son fundamentales para el funcionamiento de los centros educativos: de una parte, se precisa la reposición de equipamiento, mobiliario y material didáctico cuya actualización no ha sido posible dada la situación de crisis en los últimos años; y de otra, una actuación de mantenimiento preventivo de los centros tanto en educación infantil, como primaria, secundaria y régimen especial. Para ello se precisan los recursos económicos oportunos.

En cuanto a los comedores escolares se hace preciso incrementar el presupuesto ante el aumento de la cuota "0" de alumnos. Ello por el incremento de comensales cuyos familiares cuentan con unos recursos económicos muy reducidos y condiciones socioeconómicas desfavorables.

Es imprescindible abordar el compromiso de la bajada de las tasas universitarias para facilitar el acceso a la universidad en términos de igualdad, por ello se precisa cubrir en ambas Universidades canarias la reducción de ingresos. Se trabajará en el adelanto de la resolución y abono de las becas concedidas antes de finalizar el presente ejercicio.

Finalmente, la Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa (ACCUEE), competente en la puesta en marcha del Plan de Igualdad y Prevención de la Violencia de Género, ha de incrementar su presupuesto a fin de convertir la escuela mixta en escuela conductiva, educar en el respecto a la diversidad afectivo sexual y en la prevención de la violencia de género.

En el total del área de Educación se invertirán 50.000.000,00 de euros.

Otra área básica y esencial es la de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda. Se efectuarán diversas actuaciones, entre ellas la Prestación Canaria de Inserción que, pese a que el crédito destinado a la misma ya ha sido ampliado en este ejercicio, demanda ineludiblemente un incremento de 513.400,00 euros.

El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Canarias articula las necesidades antes señaladas sobre infraestructuras a través del II Plan de Infraestructuras Sociosanitarias de Canarias para el que se demanda un crédito de 45.500.000,00 euros con el objeto de incrementar el número de plazas sociosanitarias de la Red de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La atención a la población que se encuentra en situación de dependencia es un reto ineludible para los poderes públicos que requiere de una respuesta firme, sostenida y adaptada a la actual situación de nuestra sociedad canaria. La configuración del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Canarias necesita de la financiación suficiente que permita desarrollar las prestaciones del Catálogo de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, para dar respuesta a las personas con derecho de acceso a las mismas que se encuentran a la espera de obtener las prestaciones reconocidas por la ley. El hecho de que no haya dejado de crecer en los últimos años el número de solicitudes para el reconocimiento de la situación de dependencia supone la necesidad de un incremento de créditos para atender las prestaciones económicas.

Por otra parte, en el ámbito de las prestaciones de servicios requiere incrementar las plazas en centros residenciales y en centros de día, las horas de atención domiciliaria especializada (ADE), los precios plazas/día en centros residenciales de día y de noche que prestan servicios a personas en situación de dependencia, la puesta en marcha del servicio de promoción de la autonomía personal, el incremento del servicio de teleasistencia y el inicio de actuaciones que, en el marco de la cooperación interadministrativa, sean precisas para el avance del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en Canarias. Todo ello conlleva un gasto que asciende a 12.690.500,00 euros.

Para la realización de determinadas actividades esenciales en el ámbito de la ejecución de medidas judiciales conforme a la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de Menores, debe contarse de adecuados centros de internamiento. Los actuales presentan ciertas deficiencias que resulta preciso subsanar. Resulta imprescindible acometer obras necesarias para su normal funcionamiento al tiempo que deberá restablecerse los módulos terapéuticos para atender la demanda de plazas de grupo de convivencia que se encuentran cerrados por problemas estructurales. Todo ello requiere de ineludible incremento presupuestario.

En el área de atención al menor, en la que se circunscriben los centros específicos para los menores con graves deficiencias o discapacidades físicas o psíquicas, se precisan recursos que permitan financiar el centro especializado para menores en conflicto social; un centro de intervención especializada destinado a atender menores que se encuentran declarados en situación de desamparo por la administración pública residentes en Canarias o que se encuentran transitoriamente en el territorio de esta comunidad.

En el área de Vivienda se hace necesario contar con un crédito de 26.173.519,12 euros que permita tramitar las solicitudes de subvenciones de actuaciones enmarcadas en los planes de vivienda.

Asimismo, el programa de fomento del empleo autónomo, alternativa en auge a la búsqueda de empleo por cuenta ajena, demanda ayudas que no han podido ser atendidas.

Otra de las actuaciones que han de atenderse sin posibilidad de demora es la del incremento de las retribuciones y de la masa salarial del personal al servicio del sector público autonómico.

Con arreglo a lo dispuesto en la Ley 3/2016, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2017 (en adelante LPGCAC 2017) durante el presente año las retribuciones del personal al servicio de los entes que integran el sector público de la Comunidad Autónoma y de las universidades públicas canarias no pueden experimentar incremento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2016.

No obstante, el artículo 35.5.a) de la LPGCAC 2017 dispone que con sujeción a lo que establezca la normativa del Estado, de carácter básico, el Gobierno puede modificar tanto el límite previsto para las retribuciones y la masa salarial del personal al servicio de los entes que integran el sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias, incluidos los miembros del Gobierno y los altos cargos, como las del personal de las universidades canarias y, por otro, las cuantías de los conceptos retributivos que se determinan en dicha ley.

En esta normativa de carácter básico se integra la ya mencionada Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, la cual prevé un incremento de las retribuciones respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2016.

Con fundamento en la habilitación conferida al Gobierno de Canarias, que se contiene en el artículo 35.5.a) de la LPGCAC 2017, resulta imprescindible incrementar el crédito para afrontar el nuevo límite de las retribuciones y la masa salarial del personal al servicio de los entes que integran el sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias y de las universidades canarias, así como las cuantías de los conceptos retributivos previstas en la mencionada LPGCAC 2017, siendo el importe del 1 por 100 de incremento de las retribuciones para el presente ejercicio, con efectos retroactivos a 1 de enero de 2017, así como el incremento del 3 por 100 correspondiente a los gastos de Seguridad Social, de un total de 39.990.770,03 euros.

Otra de las acciones que se hacen necesarias llevar a cabo, la canaliza el departamento de Presidencia, Justicia e Igualdad, particularmente en el Instituto Canario de Igualdad, pues es inevitable incentivar la política de igualdad con especial atención sobre la lucha contra la violencia de género que se está ejecutando en esta Comunidad Autónoma, lo que requiere de una mayor aportación para llevarla a cabo.

Por último, en materia medioambiental, una de las prioridades es atajar el daño medioambiental sobre el hábitat ZEC Sebadales de la Graciosa debido a la afección de las aguas residuales procedentes del núcleo de Caleta del Sebo, que impera sustituir los pozos negros filtrantes».

Se estima, a la vista de la fundamentación que se contiene en la Exposición de Motivos, que se ha dado cumplimiento, con carácter general, a la necesidad de

motivación de la urgencia como presupuesto habilitador de la aprobación de una ley como la presente, que tiene por objeto la consolidación de sectores considerados estratégicos, como la sanidad, los servicios sociales y la educación, sin perjuicio de lo que se expresará más adelante.

4. 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 el presente caso, la financiación de este crédito extraordinario y suplemento de crédito se llevará a cabo con cargo a los mayores ingresos sobre los previstos inicialmente, tal como se justifica en la Exposición de Motivos de la norma en relación con la cobertura que sustenta esta mayor gasto y que se expresa en los siguientes términos:

(...) se financiará con los mayores ingresos que la Comunidad Autónoma obtiene de la aprobación de la Ley 3/2017, de 27 de junio de Presupuestos Generales del Estado para 2017, ya que los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2017, se elaboraron tomando como referencia las entregas a cuenta y liquidaciones de los recursos del Sistema de Financiación (SF) comunicados por el Ministerio de Hacienda y Función Pública en el mes de octubre de 2016, datos obtenidos de la prórroga de los Presupuestos Estatales para 2016.

La norma estatal ahora aprobada supone, tanto mayores recursos por entregas a cuenta del Sistema de Financiación en 2017, como por la estimación de la liquidación del ejercicio 2015 a percibir en 2017, conforme con lo previsto en los artículos 12 a 20 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (Ley 22/2009), lo que implica cuantías notablemente superiores, pudiéndose aprovechar recursos adicionales dentro de los límites del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria.

Respecto a los recursos por las entregas a cuenta del Sistema de Financiación y, específicamente, el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF) a que se refiere el artículo 9 de la Ley 22/2009, éstos serán superiores en 122.526.600,00 euros.

La liquidación de los recursos del Sistema de Financiación del ejercicio 2015 se ha visto incrementada al articular la Ley 3/2017 de Presupuestos Generales del Estado, que en su Disposición final décima novena, al producirse la modificación de la Ley 22/2009 en su disposición adicional segunda; en la que se detalla que en la liquidación del Sistema de Financiación de 2015, la participación de la Comunidad Autónoma de Canarias en el Fondo de Competitividad derivada de la no consideración de los recursos del Régimen Económico y Fiscal de Canarias en el cálculo de la capacidad fiscal y en la financiación per cápita de dicha Comunidad Autónoma en los términos en los que se preveían en el párrafo tercero de la disposición adicional suprimida, se minorará en un 57%.

Con esta modificación de la Ley 22/2009 para la Comunidad Autónoma de Canarias no se considerarán en el cálculo de la capacidad fiscal los recursos derivados del Régimen Económico y Fiscal ni en la financiación per cápita. Esto genera un impacto positivo en la capacidad de gasto de esta Comunidad Autónoma de Canarias.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 57 LHPC y en concordancia con lo señalado en la Exposición de Motivos, el artículo 8 del Proyecto de Ley establece que el 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 del propio Proyecto de Ley. En el estado de ingresos de este anexo I se detallan las partidas afectadas, con el correspondiente código económico y la cuantificación del montante en que los mismos se comprometen. Los recursos que posibilitan financiar las dotaciones de los créditos presupuestarios tienen un triple origen, constituido por el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (122.526.600,00 euros), la liquidación del Fondo de Competitividad (189.344.861,00 euros) y la liquidación del Fondo de Cooperación (28.128.539,00 euros), con los que se da completa cobertura al crédito extraordinario y suplementos de crédito objeto del Proyecto de Ley.

Cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria.

5. El Proyecto de Ley asume los objetivos de sostenibilidad presupuestaria que impone la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Estabilidad Financiera. En este sentido, el informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto que se recoge en la Exposición de Motivos del PL señala que la elevación de los empleos no financieros que se proponen, con la modificación de crédito que en él se contiene, se efectúa dentro del límite que supone la regla de

gasto contenida en el artículo 12 de la citada Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Se justifica asimismo el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 30 de la citada Ley Orgánica, que 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.

Igualmente, se advierte que “los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2017 se elaboraron tomando como referencia las entregas a cuenta y las liquidaciones de los recursos del Sistema de Financiación comunicados por el Ministerio de Hacienda y Función Pública en el mes de octubre de 2016 y sin que se hubiese tramitado el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2017. Asimismo, los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2017 fueron aprobados considerando un objetivo de estabilidad presupuestaria del 0,3% del PIB regional, y una tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española para 2017 del 1,8%.

Por otro lado, el Consejo de Ministros del pasado 2 de diciembre de 2016 aprobó nuevos objetivos de estabilidad presupuestaria, estableciendo para las Comunidades Autónomas un límite de déficit del 0,6% y una tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española del 2,1% para 2017.

En la Disposición Final Décima Novena de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2017, se establece una modificación de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, por la que la participación de la Comunidad Autónoma de Canarias en los recursos derivados del Régimen Económico y Fiscal no se considerarán en el cálculo de la capacidad fiscal ni en la financiación per cápita de esta Comunidad Autónoma, utilizados para determinar el Fondo de Competitividad, estipulándose que para el ejercicio 2015, cuya percepción se produce en el año 2017, implicando este cambio normativo un incremento del límite de gasto no financiero”.

Y, se concluye, por todo ello, que en virtud de los nuevos objetivos de estabilidad presupuestaria, así como por el efecto de la referida Disposición Final

Décima Novena de la mencionada Ley 3/2017, de 27 de junio, la Comunidad Autónoma de Canarias tiene capacidad para incrementar el presupuesto inicial, a través de la figura del crédito extraordinario y suplemento de crédito, dentro por tanto de los objetivos marcados por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

IV

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

El anexo I da cobertura tanto a los créditos extraordinarios como a los suplementos de crédito mediante fondos provenientes de entregas a cuenta del Sistema de Financiación de 2017, como por la estimación de la liquidación del ejercicio 2015 a percibir en 2017, que se consignan en el Estado de ingresos de la siguiente manera:

SUBCONCEPTO	CONVENIO	DENOMINACIÓN	IMPORTE
400.20	4000012	FONDO DE GARANTÍA DE SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES	122.526.600,00
400.27	4000018	LIQUIDACIÓN FONDO DE COMPETITIVIDAD	189.344.861,00
400.28	4000019	LIQUIDACIÓN FONDO DE COOPERACIÓN	28.128.539,00
TOTAL			340.000.000,00

2. No obstante se formulan determinadas observaciones en relación con algunos gastos cuya urgencia o necesidad no se encuentran, en principio, suficientemente justificados (en el sentido de que no puedan demorarse hasta el ejercicio siguiente).

Así, en relación con la Fundación Canaria de Juventud IDEO. Compensación de ejercicios anteriores. Servicio 17, Programa 231K, importe 689.541,26 €.

La compensación de ejercicios anteriores no es una situación imprevista, que precisa adecuada respuesta sobre su urgencia, y su carácter de inaplazable hasta el ejercicio siguiente.

En materia de suplemento de crédito la dotación prevista en la Sección 08, Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, Servicio 03, Programa 232B, Promoción de Igualdad de oportunidades para las mujeres, línea de actuación 23410202.

Según la exposición de motivos se trata de "incentivar la política de igualdad con especial atención sobre la lucha contra la violencia de género (...) que requiere mayor aportación para llevarla a cabo". Ninguna objeción procede realizar al suplemento de crédito que pretende incrementar las ayudas a mujeres víctimas de violencia con dificultades para obtener empleo, cuya línea de actuación 23446801 contempla un importe de 450.000 €, así como al incremento previsto, línea de actuación 234D4202, destinado al Fondo canario de emergencia social para mujeres víctimas de violencia de género, por importe de 100.000 €.

Sin embargo, los subconceptos 226.02, Publicidad y Propaganda, 140.000,00 € y 226.06, Reuniones, cursos y Conferencias, 175.000,00 €, carecen de justificación en cuanto a la imposibilidad de poderse llevar a cabo a través de otras figuras de modificación créditos, como transferencias, ampliaciones o incorporaciones.

Para el servicio 07, Dirección General de Universidades, Programa 322F, Financiación de las Universidades Canarias, Línea de Actuación 18499933 y 18499934, Financiación ULL, importe 2.118.269,00 €, Financiación ULPGC, importe 1.702.357,00 €, debería, en el PL, justificarse la necesidad del aumento de crédito, su carácter inaplazable hasta el ejercicio siguiente, así como la inviabilidad de acudir a otros instrumentos de crédito.

Respecto al Servicio Canario de Empleo, Sección 23, Consejería de Empleo, Política Social y Vivienda, Servicio 01, Servicios Generales, Programa 241C, Fomento del Empleo, Línea de Actuación 234G0095, importe 4.200.000,00 €.

Según la exposición de motivos la financiación persigue dotar de subvenciones a entidades e instituciones sin ánimo de lucro para la realización de acciones de orientación profesional que incentiven el empleo y la asistencia para el autoempleo.

No obstante, debería explicitarse en el PL las razones por las que la financiación no puede demorarse para el ejercicio siguiente y que su dotación no resulte posible a través de otras figuras distintas de modificación de créditos.

En el Anexo IV, cuando se concretan las partidas de gasto de la Sección 39, Servicio Canario de la Salud, se detectan que las referidas a gastos recetas farmacéuticas, previsión ejecución sentencias, productos farmacéuticos, otros suministros sanitarios, cuyas partidas ascienden a 79.385.484 euros de los 155.630.393,66 euros que se transfieren al SCS, no responden a la justificación contenida en la exposición de motivos del PL.

Ninguna referencia expresa se realiza a la previsión de sentencias judiciales (ni se estima que tal cosa pueda contribuir a la mejora del sistema sanitario), ni a gastos en recetas farmacéuticas, productos farmacéuticos u otros suministros sanitarios.

Por otra parte, el art. 56 de la LHPC, contempla como créditos ampliables, en la cuantía resultante de las obligaciones que se reconozcan y liquiden, los créditos destinados a “dar cumplimiento a la ejecución de sentencias firmes condenatorias al pago de cantidades” [art. 56.1.c)].

Sobre la disposición final primera. Modificación de la Ley 3/2016, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2017.

3. Se pretende modificar la disposición adicional sexta de la Ley 3/2016, de 29 de diciembre, de PGCAC, para establecer con carácter excepcional, respecto de la ejecución de proyectos estratégicos relacionados con los servicios públicos esenciales, la posibilidad de ampliar el plazo de aplicación y justificación más allá del ejercicio corriente de la aportación.

La modificación proyectada no guarda, sin embargo, relación directa con el objeto singular del PL que se contrae a la concesión de un crédito extraordinario y de un suplemento de crédito a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma (con vocación temporal) lo que puede generar problemas de adecuación jurídico formal, por la singularidad de este tipo de disposición legal.

4. Disposición final segunda.

Habilita al Consejero de hacienda para «dictar las disposiciones necesarias para instrumentar la ejecución de la presente ley». No puede ignorarse que esta habilitación directa de la ley a la potestad reglamentaria de segundo grado es legalmente posible aunque tampoco se puede desconocer que tal habilitación tiene «carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante» (art. 129.4 tercer párrafo de la Ley 39/2015), lo que no se realiza en el presente caso. Ciertamente, estamos ante un ámbito material, el de presupuestos, en el que la gestión gubernativa se canaliza en gran parte a través de la Consejería competente, más aún en este caso en el que las necesidades a satisfacer están definidas y el gasto para su satisfacción acreditado, por lo que desde esta *perspectiva ejecutiva* es razonable tal habilitación a excepción de lo que concierna a la disposición final primera PL, en el que la competencia de desarrollo corresponde al Gobierno.

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

1. El Proyecto de Ley de concesión de un crédito extraordinario por importe de cincuenta millones ochocientos ochenta y ocho mil quinientos cuarenta y ocho euros y veintiséis céntimos (50.888.548,26 €) y un suplemento de crédito por importe de doscientos ochenta y nueve millones ciento once mil cuatrocientos cincuenta y un euros y setenta y cuatro céntimos (289.111.451,74 €) a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2017, y otras medidas de gestión presupuestaria se ajusta a Derecho de acuerdo con la fundamentación del presente dictamen.

2. Se formulan, no obstante, observaciones a determinadas dotaciones presupuestarias.