

## **DICTAMEN 1/2013**

Del Consejo Económico y Social de Canarias

sobre el avance de

**Anteproyecto de Ley de  
Medidas aplicables al  
destino del Fondo Canario  
de Financiación Municipal  
durante 2013**

---

Proyecto de Dictamen preceptivo, solicitado por el  
Gobierno con fecha 26 de junio de 2013 por el  
procedimiento de urgencia.

---

Aprobado por el Pleno del Consejo en sesión de  
trabajo de fecha 10 de julio de 2013



# DICTAMEN 1/2013

## DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS

sobre el avance de

### Anteproyecto de Ley de medidas aplicables al destino del Fondo Canario de Financiación Municipal durante 2013

Preceptivo, solicitado por el Gobierno de Canarias por el trámite de urgencia.

#### Sumario

I. ANTECEDENTES .....	5
II. CONTENIDO DEL AVANCE DE "ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS APLICABLES AL DESTINO DEL FONDO CANARIO DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL DURANTE 2013". .....	6
1. Estructura y finalidad del texto sobre el que se dictamina. ....	6
2. Contenido. ....	7
2.1. Exposición de Motivos.....	7
2.2. Texto articulado. ....	8
2.3. Otras disposiciones.....	8
III. OBSERVACIONES AL AVANCE DE "ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS APLICABLES AL DESTINO DEL FONDO CANARIO DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL DURANTE 2013". .....	9
1. Observaciones de carácter previo. ....	9
1.1. Aspectos formales de la solicitud de dictamen preceptivo previo:.....	9
1.1.1. Acerca de la solicitud de Dictamen del CES por el procedimiento de urgencia.....	9
1.1.2. Sobre las auditorias de gestión de los ayuntamientos y el Fondo Canario de Financiación Municipal. ....	10
1.1.3. La simultanea solicitud de consulta al CES con otros procesos participativos. ....	11
1.1.4. Acerca de la documentación que acompaña al Anteproyecto de Ley de medidas aplicables al destino del Fondo Canario de Financiación Municipal. ....	11
2. Observaciones de carácter general. ....	14
2.1. Sobre el Fondo Canario de Financiación Municipal .....	14
3. Observaciones de carácter particular .....	16
3.1. Respecto del Artículo único: "Medida aplicable durante 2013 al destino del Fondo Canario de Financiación Municipal". .....	16
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	17

## **DICTAMEN 1/2013 del CES:**

---

### *Anteproyecto de Ley de medidas aplicables al destino del Fondo Canario de Financiación Municipal durante 2013.*

Dictamen preceptivo, solicitado por el Gobierno con fecha 26 de junio de 2013 por el procedimiento de urgencia.

Proyecto de dictamen elaborado por la *Comisión Permanente de Desarrollo Regional y Planificación Económica*, y aprobado por la misma en sesión de trabajo de 3 de julio de 2013.

## **Para más información:**

---

Gabinete Técnico de Estudios y Documentación  
**Secretaría General**

Ramón Aymerich de Vega (Estudios): Extensión 172  
Juan Peña García (Documentación): Extensión 147  
Francisco Cruz Delgado (Apoyo Documental). Extensión 173  
Mari Carmen Reyes Marrero (Publicaciones): Extensión 143  
Jaime de Querol Orozco (Apoyo Informático): Extensión 144

C/ Secretario Artiles, nº 47. Bajo  
35007 LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

Telf.: 928 117 114 y 928 117 115  
Fax: 928 117 132

E-mail: [cescanarias.ces@gobiernodecanarias.org](mailto:cescanarias.ces@gobiernodecanarias.org)  
Web: [www.cescanarias.org](http://www.cescanarias.org)

**Dictamen del CES, preceptivo, solicitado por el Gobierno, sobre el avance de "Anteproyecto de Ley de medidas aplicables al destino del Fondo Canario de Financiación Municipal durante 2013."**

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la *Ley 1/1992, de 27 de abril*, previa tramitación de la *Comisión Permanente de Trabajo de Desarrollo Regional y Planificación Económica*, y de conformidad con el procedimiento establecido en el *Reglamento de Organización y Funcionamiento, Decreto 312/1993, de 10 de diciembre*, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba por unanimidad, en sesión del día 10 de julio de 2013, con los requisitos que establece el artículo 10.1.c) de la precitada *Ley 1/1992, de 27 de abril*, el siguiente,

## DICTAMEN

### I. ANTECEDENTES.

1. El día 26 de junio de 2013, tiene entrada en el Consejo la solicitud del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, de dictamen, preceptivo previo, por el procedimiento de urgencia, sobre el avance de "Anteproyecto de Ley de medidas aplicables al destino del Fondo Canario de Financiación Municipal durante 2013", en cumplimiento de lo establecido en el artículo 4.2 a) y 5 de la Ley citada.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 4.2 a) y 5.3, de la Ley 1/1992, de 27 de abril, el dictamen habrá de ser emitido en el plazo de diez días, contado desde la recepción de la petición de Dictamen.

2. En relación a lo dispuesto en el artículo 5.2 de la misma Ley 1/1992, citada, con la solicitud de dictamen se acompaña la siguiente documentación:
  - Avance de Anteproyecto de Ley de medidas aplicables al destino del Fondo Canario de Financiación Municipal durante 2013.
  - Acuerdo de Gobierno, de 20 de junio de 2013, relativo al Informe del Consejero de Presidencia, Justicia e Igualdad sobre el informe de iniciativa legislativa y texto articulado del Anteproyecto de Ley y solicitud de dictamen urgente del Consejo Económico y Social.
  - Informe de iniciativa legislativa del Anteproyecto de Ley.
3. Conforme a las previsiones que se establecen en el artículo 28.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social, se acuerda remitir la solicitud del dictamen previo y sus antecedentes a la Comisión Permanente de Trabajo de Desarrollo Regional y Planificación Económica para la preparación del Proyecto de Dictamen y su posterior valoración y emisión del Dictamen, en su caso, por el Pleno del Consejo.
4. La Comisión Permanente de Trabajo de Desarrollo Regional y Planificación Económica celebró una única sesión de trabajo el día 3 de julio de 2013 en la, dándose las exigencias legales y reglamentarias, aprueba por unanimidad el Proyecto de Dictamen preceptivo analizado por el Pleno.

## II. CONTENIDO DEL AVANCE DE "ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS APLICABLES AL DESTINO DEL FONDO CANARIO DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL DURANTE 2013".

### 1. Estructura y finalidad del texto sobre el que se dictamina.

El avance de Anteproyecto de texto normativo que se dictamina se compone de una exposición de motivos y un artículo único. Todo ello, complementado con dos disposiciones finales.

El contenido del Anteproyecto de Ley de medidas aplicables al destino del Fondo Canario de Financiación Municipal durante 2013, es el que se señala a continuación:

#### **"ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS APLICABLES AL DESTINO DEL FONDO CANARIO DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL DURANTE 2013.**

*La Ley 3/1999, de 4 de febrero, creó el Fondo Canario de Financiación Municipal con el objetivo de establecer un mecanismo de financiación a las entidades municipales que posibilitara su saneamiento económico-financiero y les permitiera disponer de unos recursos adicionales para el cumplimiento de sus competencias y la prestación de los servicios.*

*La regulación del Fondo Canario de Financiación Municipal ha experimentado múltiples modificaciones dirigidas a solventar las dificultades surgidas en su aplicación práctica o a adaptar sus previsiones a las nuevas necesidades que han ido surgiendo desde su aprobación. Asimismo, ha sido necesario arbitrar medidas transitorias, ante coyunturas económicas determinadas, que no han alterado la regulación general del Fondo. Esta evolución dinámica del Fondo resulta coherente con su carácter instrumental y le está permitiendo adaptarse a las distintas necesidades planteadas en la financiación municipal desde su creación.*

*La presente Ley tiene por objeto proporcionar a los ayuntamientos menos endeudados y con mayores índices de saneamiento económico-financiero, la posibilidad de destinar la parte condicionada o finalista del Fondo Canario correspondiente a 2013, a la cancelación de la deuda comercial a 31 de diciembre de 2012 y, en defecto de ésta, a inversión o a ayudas de emergencia social, todo ello dejando intacto el régimen general previsto en el artículo 1.1.a) de la Ley 3/1999.*

*Se trata de una medida coyuntural de apoyo al esfuerzo de saneamiento realizado por determinadas corporaciones municipales canarias, que persigue efectos directos en el ámbito socioeconómico de las islas en tanto que propicia que las empresas proveedoras de aquéllas, contratistas o prestadoras de servicios, ganen en liquidez y competitividad. Asimismo, esta medida pretende estimular la inversión pública y que se pueda beneficiar de aquélla el segmento de la población más desfavorecido, a través de la aplicación de Fondo Canario a ayudas de emergencia social.*

*El régimen excepcional previsto en esta Ley ha sido consensuado con la Federación Canaria de Municipios en el seno de la Comisión de Seguimiento del Fondo Canario de Financiación Municipal creada por Orden de 19 de octubre de 2012, de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad (BOC nº 207, de 22 de octubre de 2012).*

**Artículo único.- Medida aplicable durante 2013 al destino del Fondo Canario de Financiación Municipal.**

*Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 1.1.a) de la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal, los ayuntamientos canarios que, de acuerdo con las correspondientes auditorías aprobadas a 31 de diciembre de 2012, cumplan los*

*indicadores de saneamiento económico-financiero establecidos en dicha norma legal, a excepción del indicador de ahorro neto, podrán destinar la parte del Fondo de 2013 correspondiente a saneamiento, por este orden, a:*

*1º.- Cancelación de la deuda con proveedores a 31 de diciembre de 2012, salvo que la corporación acredite que tal deuda se encuentra acogida a mecanismos de financiación de pagos a proveedores establecidos por el Estado en desarrollo de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.*

*2º.- Inversión o ayudas de emergencia social hasta el porcentaje previsto en la Disposición Adicional trigésimo-octava de la Ley 10/2012, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013.*

#### **DISPOSICIONES FINALES.**

##### **Primera.- Desarrollo reglamentario.**

*Se autoriza al Gobierno para dictar las normas reglamentarias precisas para la ejecución y desarrollo de esta Ley.*

##### **Segunda.- Entrada en vigor.**

*La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.”*

## **2. Contenido.**

El avance de Anteproyecto de Ley de medidas aplicables al destino del Fondo Canario de Financiación Municipal durante 2013, tiene como objetivo, como se señala en la exposición de motivos del mismo, proporcionar a los ayuntamientos menos endeudados y con mayores índices de saneamiento económico-financiero, la posibilidad de destinar la parte condicionada o finalista del Fondo Canario correspondiente a 2013, a la cancelación de la deuda comercial a 31 de diciembre de 2012 y, en defecto de ésta, a inversión o a ayudas de emergencia social, todo ello dejando intacto el régimen general previsto en el artículo 1.1 a) de la Ley 3/1999, de 4 de febrero del Fondo Canario de Financiación Municipal.

Del contenido del avance del Anteproyecto de Ley que se dictamina, se distingue entre la exposición de motivos, el texto articulado y otras disposiciones. Así:

### **2.1. Exposición de Motivos.**

En la *Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley*, se hace referencia a las modificaciones experimentadas por el Fondo Canario de Financiación Municipal, dirigidas a solventar las dificultades surgidas en su aplicación práctica o a adaptar sus previsiones a las nuevas necesidades, al objeto de la Ley, precisando que se trata de una medida conyuntural de apoyo al esfuerzo de saneamiento realizado por determinadas corporaciones municipales canarias, que persigue efectos en el ámbito socioeconómico de las islas, al propiciar que las empresas proveedoras, contratistas o prestadoras de servicios, ganen liquidez y competitividad, así como estimular la inversión pública y que se puedan beneficiar de aquélla el segmento más desfavorecido de la población, a través del *Fondo Canario* a ayudas de emergencia social.

## 2.2. Texto articulado.

El artículo único de que consta el Anteproyecto de Ley trata sobre la **Medida aplicable durante 2013 al destino del Fondo Canario de Financiación Municipal**: los ayuntamientos canarios que, conforme a las auditorías aprobadas a 31 de diciembre de 2012, cumplan los indicadores de saneamiento económico-financiero establecidos en la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal, con la excepción del indicador de ahorro neto, podrán destinar la parte del Fondo de 2013 correspondiente a saneamiento, por este orden, a la cancelación de la deuda con proveedores a 31 de diciembre de 2012, salvo que la corporación acredite que la deuda está acogida a mecanismos de financiación de pagos a proveedores establecidos por el Estado, y a la inversión o ayudas de emergencia social hasta el porcentaje del 90% previsto en la Disposición Adicional trigésimo-octava de la Ley 10/2012, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013.

## 2.3. Otras disposiciones

El avance de Anteproyecto de Ley se cierra con **dos Disposiciones Finales**, en las que se regula, el desarrollo reglamentario a favor del Gobierno de Canarias y la entrada en vigor de la norma.

### III. OBSERVACIONES AL AVANCE DE “ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS APLICABLES AL DESTINO DEL FONDO CANARIO DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL DURANTE 2013”.

#### 1. Observaciones de carácter previo.

##### 1.1. Aspectos formales de la solicitud de dictamen preceptivo previo:

###### 1.1.1. Acerca de la solicitud de Dictamen del CES por el procedimiento de urgencia.

Con la solicitud inicial de Dictamen preceptivo, suscrita por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, tal y como hemos señalado en el apartado que hace referencia a los antecedentes, se acompaña, además del texto del avance de *Anteproyecto de Ley de medidas aplicables al destino del Fondo Canario de Financiación Municipal durante 2013*, certificación, de 21 de junio de 2013, del Acuerdo de Gobierno, por el que se solicita, por el trámite de urgencia el Dictamen del Consejo Económico y Social, conforme a lo establecido en el artículo 4.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Canarias, aprobado por el Decreto 312/1993, de 10 de diciembre, en conexión con lo establecido en el artículo 5.3 de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del CES, en su redacción dada por la Ley 4/2001, de 6 de julio, de medidas tributarias, financieras, de organización y relativas al personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. El Acuerdo de referencia dispone la emisión del Dictamen preceptivo del Consejo con carácter de urgencia, fijándose el plazo de 10 días.

La sustitución del procedimiento normal, que incluye el plazo de 30 días para dictaminar, por otro excepcional cuya característica más relevante es, según aprecie el peticionario de la consulta, justamente la reducción del término a 10 días, como es el presente caso, exige su motivación.

Según se dispone en dicha certificación del Acuerdo de Gobierno el fundamento de la utilización del trámite de urgencia para recabar el Dictamen del CES, se encuentra en la siguiente argumentación:

*“...La iniciativa legislativa debe someterse, tanto en su fase de elaboración conforme a las previsiones que contiene el Decreto 20/2012, del Presidente, de 16 de marzo, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura, como en la tramitación y aprobación parlamentaria, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento del Parlamento de Canarias, al procedimiento de urgencia. Ello porque se trata de una iniciativa cuya eficacia queda condicionada al momento de su aprobación, resultando crucial que la misma entre en vigor lo antes posible dado que su aplicación implica una serie de decisiones de trascendencia presupuestaria que deben ser adoptadas en el breve espacio de tiempo que resta antes del cierre de la gestión de los presupuestos municipales.*

*Vista el Acta de la sesión celebrada el 3 de junio de 2013, del Grupo Técnico de trabajo de la Comisión de Seguimiento del Fondo Canario de Financiación Municipal.*

*Vista el Acta de la Comisión de Seguimiento del Fondo Canario de Financiación Municipal celebrada el 5 de junio de 2013.*

*Considerando que, de conformidad con lo dispuesto en la Norma Tercera, 1.f) del Decreto 20/2012, del Presidente, de 16 de marzo, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura y el artículo 4.2.a) de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social, dicho organismo tiene atribuida la función de emitir informe previo sobre los anteproyectos de ley del Gobierno en materia económica, social y laboral.*

*Considerando que, para la emisión de los informes y dictámenes preceptivos, según lo previsto en el artículo 5.3 de la referida Ley, podrá acordarse por el Gobierno la tramitación de urgencia..”.*

En opinión del Consejo, la urgencia está justificada. Se trata, y así se deduce del análisis de los antecedentes conocidos, de la implementación de una iniciativa que condiciona su propia eficacia a una *inmediata entrada en vigor* y que necesariamente exige las adopción de medidas de ajustes presupuestarios y toma de decisiones por los órganos de gobierno en los ayuntamientos canarios, orientado todo ello a la mejora de las condiciones en que se prestan servicios y se garantizan su sostenibilidad. El propio *Informe de Iniciativa Legislativa* estima conveniente proyectar la urgencia a la petición preceptiva de Dictamen al Consejo Consultivo y, además, a la propia tramitación de la iniciativa en sede parlamentaria a través del procedimiento de “*lectura única*”.

Tal y como se desprende del Acuerdo de Gobierno, citado, la tramitación urgente de esta iniciativa, deberá extenderse a la petición de informe preceptivo a los diferentes centros directivos y órganos señalados en la norma tercera del Decreto 20/2012 de 16 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura, publicado mediante Resolución de 21 de marzo de 2012, de la Secretaría General de la Presidencia (BOC nº 64, de 30.03.2012).

#### **1.1.2. Sobre las auditorías de gestión de los ayuntamientos y el Fondo Canario de Financiación Municipal.**

Ya desde estas *observaciones de carácter previo* el CES advierte sobre el inconveniente que representa, para el buen fin de la iniciativa de referencia, y de cara a la **identificación del supuesto de hecho base de la fundamentación del proyecto normativo**, el que no se hayan concluido, a 20 de junio de 2013, las **auditorías de gestión** de los ayuntamientos canarios sobre la liquidación del presupuesto municipal del ejercicio inmediato anterior.

A petición de la Federación Canaria de Municipios, por Orden de 24 de abril de 2013, de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, se amplía el plazo del 6 de mayo de 2013 previsto en la anterior de 5 de marzo de 2013, para la presentación de la documentación necesaria para la realización de las auditorías de gestión, de cara a conocer la situación económica-financiera de los municipios canarios a 31 de diciembre de 2012.

Las auditorías previstas y exigidas en la *ley 3/1999, de 4 de febrero del Fondo Canario de Financiación Municipal*, constituyen la garantía de comprobación de la situación de cumplimiento de los indicadores de saneamiento económico-financiero y de los criterios condicionantes de la cuantía de libre disposición del Fondo. Exigencias de las que por otro lado no puede apartarse el proyecto de norma sometido a la opinión del Consejo. Auditorias que además exigen ser aprobadas por el Consejero competente en materia de Régimen Local previa la acreditación de haber sido tomadas en consideración por los órganos respectivo de los ayuntamientos.

La situación descrita de retraso en las auditorias de gestión, del año 2012, como *garantía de la finalidad perseguida*, resta posibilidades a los objetivos perseguidos o, al menos, a su urgente implementación. En relación a ello, en las *observaciones de carácter particular* el Consejo incluye, y a partir de la información disponible, una síntesis muy resumida del resultado de las auditorias de las cuentas del cierre del ejercicio de 2011 de los 88 ayuntamientos de la Comunidad Autónoma

#### **1.1.3. La simultanea solicitud de consulta al CES con otros procesos participativos.**

Desde el punto de vista formal, los efectos que, para la eficaz actuación del Consejo, tiene el hecho de solicitar su intervención en el proceso de elaboración de la norma simultáneamente con otros procesos participativos y/o tramites de audiencia o la ausencia de algunos de ellos, como sucede con los ayuntamientos canarios, podría situar la participación del CES en fase preeliminar del proceso de gestación de la norma, más situada en el terreno de las actuaciones previas de tipo administrativo que en el del momento de la expresión de la voluntad del Gobierno en relación a los propósitos, fundamentos y objetivos de la iniciativa objeto de Dictamen.

#### **1.1.4. Acerca de la documentación que acompaña al Anteproyecto de Ley de medidas aplicables al destino del Fondo Canario de Financiación Municipal.**

La tramitación del Anteproyecto de Ley que se dictamina se rige, como se ha señalado, por lo dispuesto en el **Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura**<sup>1</sup>.

Consta en el expediente, junto con el avance de Anteproyecto de Ley, la solicitud inicial de Dictamen preceptivo al Consejo, firmada por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, como exige el *artículo 5.1 de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social*, a tenor del cual *“corresponde al Presidente del Gobierno solicitar del Consejo la emisión de informes y dictámenes cuando así lo haya acordado el Gobierno o lo interese cualquiera de sus miembros”*.

Tal y como hemos señalado en el apartado que hace referencia a los antecedentes, se aporta certificación del **Acuerdo de Gobierno de 20 de junio de 2013**, relativo a

<sup>1</sup> Decreto al que se le ha otorgado publicidad mediante Resolución de 21 de marzo de 2012, de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, tal y como consta en el Boletín Oficial de Canarias nº 64, de 30 de marzo de 2012

la solicitud de dictamen del Consejo por el procedimiento de urgencia, de acuerdo con lo establecido en el **artículo 4.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento** del Consejo Económico y Social de Canarias.

Se aporta, **Informe de la Iniciativa Legislativa**, suscrito por el Consejero de **Presidencia, Justicia e Igualdad**, conforme a lo dispuesto en la *norma primera, apartado 4* en conexión con la *norma tercera, apartado 5* del **Decreto 20/2012, de 16 de marzo**, del Presidente, que dispone que “...en las leyes acto o medida, leyes presupuestarias, leyes fiscales, leyes de medidas y en aquellas leyes en que así lo acuerdo del Presidente del Gobierno, el anteproyecto se presentará acompañado de un informe de la Consejería proponente en la que se recojan los siguientes extremos: a) *Identificación de la situación jurídica y de hecho*; b) *justificación del proyecto*; c) *alternativas a una actuación legislativa*; d) *aspectos técnico-jurídicos*; e) *efectos económicos y sociales*; f) *aspectos relativos a su aplicación* y g) *aspectos relacionados con el pronunciamiento del Gobierno*.”.

Conforme al *apartado 4 de la norma primera del Decreto 20/2012*, de 16 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las Directrices sobre su forma y estructura, “...no será necesario la cumplimentación de la lista de evaluación en el caso de las leyes acto o medida y de leyes presupuestarias”, señalando la norma tercera, en su apartado 5, que “en las leyes acto o medida, leyes presupuestarias, leyes fiscales, leyes de medidas y en aquellas leyes en que así lo acuerdo del Presidente del Gobierno, el anteproyecto se presentará acompañado de un informe de la Consejería proponente en la que se recojan los siguientes extremos: a) *Identificación de la situación jurídica y de hecho*; b) *justificación del proyecto*; c) *alternativas a una actuación legislativa*; d) *aspectos técnico-jurídicos*; e) *efectos económicos y sociales*; f) *aspectos relativos a su aplicación* y g) *aspectos relacionados con el pronunciamiento del Gobierno*.”.

El Informe Justificativo del Anteproyecto de Ley, hace referencia a todos los extremos señalados en el apartado 5 de la norma tercera del citado Decreto 20/2012, así atiende los siguientes aspectos: a la *identificación de la situación jurídica y de hecho*, así como a la *justificación del proyecto normativo*, a las *alternativas a una actuación legislativa*, a los *aspectos técnico-jurídicos*, a los *efectos económicos y sociales*, a los *aspectos relativos a su aplicación* y a los *aspectos relacionados con el pronunciamiento del Gobierno*.

De manera específica y en lo relativo a los **efectos económicos y sociales**, recoge la **Memoria económica** del Anteproyecto de Ley, dándose respuesta a las cuestiones planteadas en los numerales 20 a 31 de la norma undécima del Decreto 20/2012. Asimismo, la citada Memoria económica aborda la totalidad de las cuestiones exigidas en las **instrucciones de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de 23 de mayo de 2002**; cuestiones que se reproducen en la mencionada norma undécima del Decreto 20/2012, anexándose a la misma, el cuestionario cumplimentado de ingresos y gastos, que prescriben dichas instrucciones.

Dispone además, la norma tercera, apartado 2 del Decreto 20/2012 que la remisión del anteproyecto de ley “*podrá hacerse de forma simultánea a todas las instituciones, entidades, organismos y órganos previstos en el apartado anterior*”,

salvo lo previsto para el informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, que se solicitará una vez evacuado el trámite de informes a que se refiere el *apartado 1 de la norma tercera*.

No obstante la posibilidad de remisión simultánea contemplada en el citado *apartado 2 de la norma tercera del Decreto 20/2012*, lo deseable hubiese sido que se aportara al expediente, para una mejor valoración del Consejo del Anteproyecto de Ley que se dictamina, el **Informe de la Oficina Presupuestaria**, conforme al *artículo 2.2 f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias* (según redacción dada por la *Disposición Adicional Segunda del Decreto 234/1988, de 18 de diciembre*), el **Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto**, de conformidad con el *artículo 26.4. a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda*, el **Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico**, de acuerdo con el artículo 20.f) de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado mediante el Decreto 19/1992, de 7 de febrero, así como el **Informe sobre el impacto por razón de género**, emitido por el Instituto Canario de Igualdad, de acuerdo con el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

No nos consta, tal y como hemos indicado en el apartado 1.1.3 de estas observaciones, una expresa referencia a la realización del preceptivo **trámite de audiencia**, de conformidad con la **Norma Tercera, apartado 1, letra h) del Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente**. El cumplimiento de esta exigencia y la eventual adaptación del anteproyecto de norma a las, en su caso, observaciones efectuadas, en particular por los ayuntamientos canarios, hubiera permitido al Consejo pronunciarse sobre un texto mejor fundamentado y más elaborado.

No obstante lo señalado, el CES valora positivamente la puesta en marcha de la *Comisión de Seguimiento del Fondo Canario de Financiación Municipal*, creada por *Orden de 19 de octubre de 2012*, de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad que, integrada por representantes de la administración de la Comunidad Autónoma y de la Federación Canaria de Municipios, fue constituida en abril de 2013 y cuya propuesta sirve de fundamento y base para el anteproyecto de norma sometido a consulta del CES.

## 2. Observaciones de carácter general.

### 2.1. Sobre el Fondo Canario de Financiación Municipal

Las Administraciones Locales canarias están siendo especialmente afectadas por la actual situación de crisis y recesión económica, no sólo porque una parte muy importante de sus recursos económicos han dependido de sectores de actividad particularmente afectados por esta situación, sino también porque ayuntamientos y cabildos disponen de una autonomía limitada para incrementar sus ingresos, ya sea vía impuestos, tasas o a través del endeudamiento. La situación descrita genera un marco de incertidumbre y afecta a la capacidad y eficiencia en la prestación de los servicios.

La Ley 3/1999, de 4 de febrero, crea el Fondo Canario de Financiación Municipal, que se ha acreditado como un instrumento versátil y flexible, capaz de irse adaptando a las distintas situaciones por las que, ante determinadas coyunturas económicas, han atravesado los ayuntamientos de las islas<sup>2</sup>, y tiene como objetivo establecer mecanismos que faciliten armonizar la financiación de las entidades municipales con la posibilidad de sanear sus estructuras económico-financieras, permitiendo acceder a recursos adicionales que garanticen la prestación de los servicios.

Según los datos disponibles, sólo seis de los 88 ayuntamientos de la Comunidad Autónoma cumplieron, según el resultado de las auditorias de las cuentas del cierre del ejercicio de 2011, con los cinco parámetros exigidos por la Ley del Fondo Canario de Financiación Municipal, aunque esto supone el doble de ayuntamientos que en 2010. Lo que significa una mejora progresiva de las condiciones de saneamiento y la capacidad de autofinanciación, parámetros que miden anualmente las auditorias a las que se someten las cuentas de los consistorios en cumplimiento de la Ley del Fondo Canario de Financiación Municipal.

De los cinco criterios que analiza la auditoria, tres están relacionados con el nivel de saneamiento de las cuentas (ahorro neto, remanente de tesorería y endeudamiento a largo plazo) y dos que miden la capacidad de autofinanciación de los municipios (gestión recaudatoria y esfuerzo fiscal). En cuatro de estos

<sup>2</sup> El Fondo Canario de Financiación Municipal, regulado por la Ley 3/1999, de 4 de febrero (B.O.C. nº 18, de 10/02/1999), ha sido modificado por Ley 2/2000, de 17 de julio (B.O.C. nº 94, de 28/07/2000) y Ley 2/2002, de 27 de marzo (B.O.C. nº 45, de 08/04/2002).

También la Ley 4/2012, de 25 de junio, (B.O.C nº 124, de 26/06/2012), de medidas administrativas y fiscales, modifica la citada Ley 3/1999 y establece determinadas medidas relativas al Fondo Canario de Financiación Municipal para los ejercicios 2012 y 2013

Para determinar la situación económica financiera de cada municipio, la citada Ley 3/1999, de 4 de febrero, prevé la realización de unas auditorias de gestión, a las que se hace referencia, y para las que, mediante Orden de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad de 5 de marzo de 2013, se aprueba la documentación necesaria para su realización, el modo y el plazo en que debe ser remitida a través de la aplicación informática UNIFICA, aprobada por Decreto 140/2006, de 17 de octubre (BOC nº, 207 de 24/10/2006) y con página informativa sita en <http://www.gobiernodecanarias.org/hacienda>, en los términos que en la misma se indica.

En los ficheros denominados "*modelo situación económico financiera*" y "*modelo esfuerzo fiscal*" se encuentran los "*modelos soporte de información para el seguimiento en el año 2013 de la situación económico financiera de 2012*" y los "*modelos soporte de información para la determinación del esfuerzo fiscal*" que los ayuntamientos deben remitir en los términos de la citada Orden

parámetros, los datos agregados de los 88 ayuntamientos muestran una mejoría respecto al ejercicio 2010, solo el indicador de Endeudamiento a Largo Plazo ha empeorado su resultado agregado.

Siempre con la información disponible en el Consejo, se destaca que la mayoría de los ayuntamientos fueron capaces de superar con éxito los valores exigidos por la Ley del Fondo Canario de Financiación Municipal en cuatro de los cinco parámetros, en concreto, 41 municipios aprobaron cuatro de los cinco, mientras 35 lo hacen en tres de los cinco indicadores. Para el año 2011 los ayuntamientos que tuvieron peores registros lograron superar dos de los cinco indicadores, situación que se produjo en seis de los 88 ayuntamientos.

Respecto del **ahorro neto**, este indicador, el de más difícil cumplimiento para los ayuntamientos canarios, solo lo cumplen 10 de los 88 consistorios, se situó en el año 2011 en el 3,3 por ciento, 2,4 puntos porcentuales mejor que el año anterior.

Respecto al **endeudamiento a largo plazo**, es éste el único parámetro donde el dato agregado ha empeorado, aunque este indicador es uno de los que más ayuntamientos supera con éxito, en concreto, 73 de los 88.

En relación al **remanente de tesorería**, siempre según los datos disponibles, en 2011 se registró una mejoría en el análisis agregado, ya que este indicador se situó en un 19,6 por ciento sobre los ingresos corrientes, cuando un año antes fue del 15,4 por ciento. La importancia del remanente de tesorería es que refleja mayor capacidad de maniobra para la administración concernida. En este caso 68 de un total de 88 ayuntamientos cumplieron, siete más que en 2010.

A propósito de los dos indicadores establecidos para medir la capacidad de autofinanciación, los datos globales muestran una mejoría, siempre para el año 2011, lo que en opinión del Consejo debe destacarse en el actual contexto de crisis.

Así la **gestión recaudatoria** aumentó un 3,4 por ciento, mejorando los porcentajes de cobro en impuestos directos e indirectos, aunque empeorando ligeramente en tasas. Un total de 78 ayuntamientos cumplieron con este criterio, ocho más que hace un año. El **esfuerzo fiscal**, que mide la capacidad de autofinanciación de los ayuntamientos, también mejoró, ya que 81 de los 88 ayuntamientos, 81 superaron bien el límite de referencia que se situó en el 70,76 por ciento.

Finalmente, la **auditoría global de gestión de nuestros ayuntamientos** también evalúa la ejecución de las **inversiones reales** de los presupuestos municipales, ejecutadas directamente por éstas. Con datos de 2011, los ayuntamientos canarios invirtieron 313 millones de euros, un 24 por ciento menos que un año antes. Dedicaron a inversiones 14 de cada 100 euros de sus presupuestos, 4 menos que en 2010. Solo 25 ayuntamientos incrementaron la inversión respecto al total de gastos, mientras que en los 63 restantes, el peso de la inversión en el conjunto de los gastos se vio reducido.

De todo lo expuesto, la conveniencia de señalar que existe una consecuencia directa entre la aplicación del fondo y el cumplimiento o incumplimiento de estos indicadores, de tal forma que si se han incumplido aquéllos vinculados a saneamiento, determinan la cantidad de recursos del fondo destinados a mejorar ese nivel de saneamiento en detrimento de las inversiones.

### 3. Observaciones de carácter particular

#### 3.1. Respecto del Artículo único: “Medida aplicable durante 2013 al destino del Fondo Canario de Financiación Municipal”.

El Consejo hace una valoración positiva del destino que el proyecto de norma prevé para una parte del Fondo Canario de Financiación Municipal, anualidad 2013, correspondiente al saneamiento de las corporaciones municipales y dirigido, por el orden que el proyecto de norma prevé, bien a la cancelación de la deuda con proveedores, salvo que los Ayuntamientos interesados acrediten que esa deuda se encuentra acogida “...a mecanismos de financiación de pagos a proveedores establecidos por el Estado en desarrollo de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.”, o bien a la realización de inversión o ayudas de emergencia social, hasta el porcentaje previsto en la Ley 10/2012, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la C.A.C. para 2013.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

##### 1. Sobre las observaciones de carácter previo.

En relación a la solicitud del Dictamen al CES por el procedimiento de urgencia, de los antecedentes analizados y en los términos señalados en las *observaciones de carácter previo*, éste resulta acreditado en la medida en que con el anteproyecto de norma se percibe la modificación de la Ley que regula el Fondo Canario de Financiación Municipal de tal forma que, éste garantice la mejora de las condiciones en que se prestan servicios por los ayuntamientos canarios, y se realicen inversiones. Esta adaptación exige igualmente la adopción de medidas presupuestarias y de la toma de decisiones por los órganos de gobierno competente, que no deben ser aplazados en atención a la actual situación de crisis por la que atraviesan los ayuntamientos.

A propósito de la documentación con la que se acompaña la solicitud de Dictamen, y en relación a los contenidos del Informe justificativo del Anteproyecto de Ley, en opinión del Consejo, este informe recoge los extremos exigidos en la normativa que regula la tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y con las que también se aprueban las Directrices sobre su forma y estructura. El Consejo advierte sobre la omisión, dentro de los antecedentes enviados, de algunos informes exigibles en la tramitación del proyecto de norma. En particular se valora la creación de la Comisión de Seguimiento del Fondo Canario de Financiación Municipal, que se ha mostrado particularmente ágil en la estructuración y fundamentación del proyecto de norma.

Tal y como se ha recogido en las *observaciones de carácter previo*, el buen fin del Anteproyecto de Ley analizado, y en relación a la identificación del supuesto de hecho base de su fundamentación, viene enormemente condicionado por el hecho de que, a 20 de junio de 2013, las auditorías de gestión de nuestros ayuntamientos, sobre la liquidación del presupuesto municipal del ejercicio inmediato anterior, no se hayan concluido. Estas auditorías, previstas y exigidas por la Ley del Fondo Canario de Financiación Municipal, se constituyen precisamente en la garantía de comprobación del cumplimiento de los indicadores de saneamiento económico-financiero y de los criterios que condicionan la cuantía de libre disposición de dichos fondos. Exigencia de la que, tal y como se recoge en el texto del Dictamen, no puede apartarse el proyecto de norma.

##### 2. Sobre las observaciones de carácter general.

Con las *observaciones de carácter general* el Consejo también hace una valoración positiva del propósito de facilitar la creación de condiciones que hagan efectiva la estabilidad económico financiera de nuestros ayuntamientos y su compatibilidad, en momentos como los presentes de crisis económica y creciente demanda social, con el destino hacia la inversión o a las ayudas de emergencia social de una parte del Fondo Canario de Financiación Municipal.

En relación a ello no debe perderse de vista los eventuales cambios que, a través de la modificación de la legislación básica del Estado, pudieran alterar la distribución de competencias en materia de servicios sociales. Aún teniendo en cuenta la dificultad para que, a través del ejercicio de las competencias básicas del legislador estatal, se

podiera afectar al ámbito de competencias de los ayuntamientos o al de la Comunidad Autónoma en materia de salud, educación y servicios sociales.

En este mismo apartado de las *observaciones de carácter general*, con los datos disponibles por el Consejo, se señala que sólo 6 de los 88 ayuntamientos de la Comunidad Autónoma cumplieron, según el resultado de las auditorías de las cuentas del cierre del ejercicio de 2011, con los cinco parámetros exigidos por la Ley del Fondo Canario de Financiación Municipal. De estos cinco criterios, tres están relacionados con el nivel de saneamiento de las cuentas (ahorro neto, remanente de tesorería y endeudamiento a largo plazo) y dos miden la capacidad de autofinanciación de los municipios (gestión recaudatoria y esfuerzo fiscal).

### 3. Sobre las observaciones de carácter particular.

Tal y como se ha recogido en este apartado del Dictamen, el Consejo hace una valoración positiva del destino que el proyecto de norma prevé para una parte del Fondo Canario de Financiación Municipal, anualidad 2013, correspondiente al saneamiento de las corporaciones municipales y dirigido, en los términos que éste recoge, bien a la cancelación de la deuda con proveedores, o bien a la realización de inversión o ayudas de emergencia social, hasta el porcentaje previsto en la Ley 10/2012, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la C.A.C. para 2013.

DICTAMEN DEL CES 1/2013



Vº. Bº.  
EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Fdo.: Fernando Redondo Rodríguez



EL SECRETARIO GENERAL  
DEL CONSEJO

Fdo.: Carlos J. Valcárcel Rodríguez



