



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 4 / 1993

La Laguna, a 26 de febrero de 1993.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición no de Ley de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 39/92, por la que se aprueban los Presupuestos Generales del Estado para 1993 (EXP. 5/1993 RI)**.

FUNDAMENTOS

I

La competencia del Consejo Consultivo para emitir el dictamen que se recaba resulta de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias modificada por la Ley 13/1986, de 30 de diciembre (LCC), cuyo art. 10.4 dispone la preceptividad del Dictamen del Consejo en todos los supuestos de recurso de inconstitucionalidad, sin distinguir entre los interpuestos contra las Leyes canarias y los interpuestos por la Comunidad Autónoma contra las leyes del Estado. La Proposición No de Ley que se examina, que corresponde a este último supuesto, ha sido admitida a trámite por la Mesa del Parlamento, habiéndose solicitado el presente Dictamen de conformidad con lo que previene al respecto en su art. 11.1.

II

En cuanto a si la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) está legitimada para interponer un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Presupuestos Generales del Estado, debe recordarse que este Consejo ya se pronunció

* **PONENTES:** Sres. Trujillo Fernández, Alcaide Alonso, Pérez Voituriez y Fernández del Torco Alonso.

afirmativamente al respecto con ocasión de su Dictamen 2/1992, de 13 de marzo; Fundamento II.

Se partió entonces de entender que si bien la legitimación conferida por el art. 162.1.a) CE a las CCAA para interponer recursos de inconstitucionalidad resulta restringida por el art. 32.2 LOTC, al limitarlo a las normas con valor de Ley del Estado "que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía", lo que significa que los órganos autonómicos legitimados para interponer un recurso de inconstitucionalidad - además de carecer en absoluto de legitimación para impugnar las leyes y normas con valor de Ley de la propia Comunidad Autónoma o de otras CCAA- no pueden recurrir en inconstitucionalidad cualquier Ley estatal, sino que es preciso que ésta afecte, *prima facie*, a su propio ámbito de autonomía.

Ahora bien, como ha entendido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, dicho "ámbito de autonomía" no se identifica con el haz de competencias autonómicas, puesto que el recurso de inconstitucionalidad es un instrumento al servicio de la depuración objetiva del Ordenamiento y no de la *vindictio potestatis*, por lo que debe entenderse que dicho ámbito remite tanto al conjunto de competencias y facultades autonómicas como a las garantías constitucionales y estatutarias que dan forma y preservan su autonomía.

Además, como allí también se indicó, la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencias financieras y garantías de su autonomía financiera relativas a la obtención de recursos y a la utilización de los mismos, así como a la elaboración y aprobación de sus Presupuestos. En consecuencia, resulta fundado afirmar que la Comunidad canaria está legitimada para impugnar la Ley de Presupuestos Generales del Estado, dado que las transferencias y subvenciones a la Hacienda canaria que autoriza ésta constituye uno de los ingresos de sus Presupuestos y están garantizados en la Constitución, el Estatuto y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

En el supuesto que se dictamina hay que atender a que:

a) Por un lado, el motivo del recurso de inconstitucionalidad que se propone a la Cámara interponer se funda en el presunto incumplimiento por parte de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, de las

previsiones de los arts.95 y 96 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de Modificación de los Aspectos Fiscales de la Ley 30/1972, de 22 de julio, de Régimen Económico-Fiscal de Canarias (LMAF-REF);

b) Por otro lado, la Proposición No de Ley afirma que las obligaciones inversoras del Estado contempladas en dichos artículos son independientes de las fuentes ordinarias o complementarias de financiación de la CAC o de los Proyectos de inversión previstos en el artículo 18 LOFCA; con otras palabras, sostiene -en oposición al parecer expresado en el Dictamen 2/1992 de este Consejo- que las previsiones de esos artículos no guardan relación con la financiación de la Comunidad Autónoma Canaria o con la colaboración en proyectos de inversión entre ésta y el Estado que se contemplan en dicho artículo 18.

Si consideramos conjuntamente esos dos aspectos habrá que concluir que la PNL omite mencionar y justificar el interés autonómico que legitima la interposición del recurso de inconstitucionalidad; cuestión no irrelevante, pues el Tribunal Constitucional en las Sentencias en que ha interpretado extensivamente el art. 32.2 LOTC ha considerado en todo caso exigible una conexión entre el objeto del recurso de inconstitucionalidad y la lesión de un interés autonómico.

Así, recuérdese que la STC 199/1987 de 16 de diciembre (RI) declara: "En definitiva, la Comunidad Autónoma que recurre contra una Ley del Estado está legitimada para actuar no sólo en defensa de su propia competencia en la materia, sino también para la depuración objetiva del orden jurídico que regula, **en la medida** en que el ejercicio o despliegue de las funciones que le corresponden **pueda verse afectado** -como textualmente dispone el art. 32.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal- por la norma recurrida"; y que en la STC 56/1990, de 29 de marzo, se exige que se alegue bien una conculcación de su ámbito competencial, bien de las garantías constitucionales o estatutarias de la autonomía, bien una contradicción de la norma estatal con cualquier precepto del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma recurrente.

Igualmente, la PNL omite cumplir con el requisito que imponen los arts.33, 35 y 39.1 LOTC, que exigen que se identifique con precisión el precepto que se impugna, en este caso las partidas presupuestarias que se consideran inconstitucionales. Como

se advierte en el Dictamen 2/1992, F II, la no cumplimentación de dicho requisito determinaría la falta de legitimación de la Comunidad para recurrir la Ley 31/1992 pues ésta regula un amplio abanico de materias respecto de las cuales no es posible establecer ningún punto de conexión con el propio ámbito de autonomía de la Comunidad canaria como exige el artículo 32.2 LOTC en la interpretación extensiva que de él ha hecho el Tribunal Constitucional.

III

La cuestión de fondo que plantea la PNL que se analiza consiste en si la Ley de Presupuestos Generales del Estado incurre en inconstitucionalidad por no incluir expresa y territorializadamente partidas presupuestarias consignadas a las inversiones que se contemplan en los artículos.95 y 96 de la LMAF-REF. Esta cuestión fue abordada por este Consejo en su Dictamen 2/1992, que dada su identidad de objeto con el asunto que ahora se dictamina servirá de complemento a cuanto seguidamente se expone.

La premisa mayor del razonamiento contenido en la PNL dictaminada, la constituye la afirmación según la cual los artículos.95 y 96 de la LMAF-REF están supraordenados a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de modo que éstos han de incluir, so pena de nulidad, partidas presupuestarias dirigidas a garantizar las obligaciones inversoras del Estado en Canarias que dichos artículos determinan. La premisa menor la representa la afirmación de que la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado incumple lo dispuesto en los artículos.95 y 96 LMAF-REF. De ahí la obligada conclusión de que la Ley 39/1992 es inconstitucional.

En el Fundamento IV del Dictamen 2/1992 se razonó por qué los artículos.95 y 96 de la referida Ley no son condición de validez de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, ya que no forman parte del bloque de la constitucionalidad en cualquiera de los dos significados de este concepto. A dicha exposición nos remitimos, pues no es necesario volver sobre ella porque la actual PNL fundamenta la vinculación de la Ley estatal de Presupuestos a dichos artículos, no en la noción de "bloque de la constitucionalidad", sino en dos órdenes de consideraciones distintas: primero, en que dichos preceptos son aplicación de los principios contenidos en los arts.31.2 y 138.1, CE y en el art. 54 del Estatuto de Autonomía de Canarias; segundo, en que la

LMAF-REF tiene un procedimiento especial de elaboración regulado en la Disposición Adicional Tercera CE (D.A. IIIª CE) y en el art. 45 EACan, por lo que el no cumplimiento por la Ley de Presupuestos de los arts.95 y 96 LMAF-REF supone una vulneración del precepto constitucional y del estatutario.

En conexión con estas dos consideraciones se alega una tercera tacha de inconstitucionalidad de la Ley 39/1992: La infracción de los principios constitucionales de arbitrariedad y seguridad jurídica.

Aunque luego se explicita la contradicción que supone afirmar simultáneamente estas dos proposiciones: a) "los artículos 95 y 96 LMAF-REF no guardan relación con la financiación de la Comunidad Autónoma de Canarias" y b) "Los artículos 95 y 96 LMAF-REF son aplicación del art. 54 EACan"; primero es necesario señalar que el que una Ley sea aplicación o desarrollo de principios constitucionales o estatutarios no basta para dotarla de superioridad respecto a leyes posteriores o, en otros términos, no es condición suficiente para que su contenido vincule o determine el de futuras leyes; pues los principios constitucionales, por definición, son formulaciones normativas de un amplio grado de generalidad y abstracción que permiten un amplio abanico de desarrollos legislativos.

Como es sabido, los principios constitucionales no tienen el carácter de mandatos concretos y unívocos que impongan a la ley un único y obligado contenido, que consista en la mera ejecución de detalle de aquéllos; un contenido que resulta posible determinar por medio de un proceso de deducción jurídica. Dichos principios son límites externos a la actuación del Legislador y los preceptos constitucionales que los formulan son preceptos abiertos, polivalentes, que admiten una pluralidad de opciones y concreciones igualmente válidas de suerte que el respeto al desarrollo que de ellos haya hecho una Ley anterior no vincula a la Ley posterior.

Dicho de otro modo, la validez de ésta sólo puede decidirse confrontándola directamente con los principios constitucionales, no con éste u otro contingente desarrollo legislativo de dichos principios. De ahí que la inconstitucionalidad de la Ley 39/1992, por vulneración de los artículos 31.2 y 138.1 CE, sólo puede ser establecida mediante un juicio de contraste directo con dichos preceptos y no con los artículos 95 y 96 LMAF-REF.

Al respecto, cabe decir que el principio de asignación equitativa de los recursos públicos se ha de conjugar con el de su programación y ejecución eficiente y económica, con lo que ya abre un vasto campo al Legislador para que en cada momento establezca, en función de los recursos disponibles, el equilibrio que considere más adecuado entre ambos principios, en orden a satisfacer las necesidades públicas que estime prioritarias. Además, la asignación equitativa de los recursos públicos tiene una dimensión social y una dimensión territorial.

Para aprehender el límite que para el Legislador supone en el primer sentido el principio del artículo 31.2, hay que acudir a otros preceptos constitucionales, entre ellos el artículo 9.2 y los artículos del Capítulo III del Título I que formulan los principios rectores de la política social y económica. En ese aspecto el artículo 31.2 no basta por sí sólo para ser parámetro de constitucionalidad de las Leyes sino que ha de ser interpretado conjuntamente con el resto de la Constitución. De ello resulta que "asignación equitativa" no significa "asignación cuantitativamente igual" de los recursos públicos a todas las necesidades sociales o a todas las necesidades de los diferentes grupos sociales.

Del mismo modo, cuando se trata de determinar el límite que en su dimensión territorial supone el principio del art. 31.2, CE,, hay que acudir a los demás preceptos constitucionales que regulan la asignación territorialmente equitativa del gasto público, pues la Constitución ha de ser interpretada sistemáticamente "dado que la misma es un todo en el que cada precepto adquiere su pleno valor y sentido en relación con los demás" (STC 67/1984, de 7 de junio).

El artículo 31.2 ha de ser interpretado conjuntamente con el art. 138.1 CE y no sólo con éste, sino con todos los demás preceptos constitucionales dirigidos a regular la asignación territorial equitativa de los recursos públicos. Es obligado proceder así en virtud del principio de interpretación sistemática de la Constitución y, también, del principio de interpretación que exige optar por aquella que le confiera la máxima eficacia normativa a los preceptos constitucionales; ya que el concepto "equilibrio económico adecuado y justo" del 138.1 deja al Legislador del Estado central un amplísimo margen de apreciación que se dilata al ponerlo en relación con los artículos 66.2, 134.1 y 149.1.14ª CE.

Interpretación conjunta por tanto del artículo 31.2 con el artículo 138.1 y con el artículo 158, que es el que establece dos garantías para hacer efectiva la obligación que dicho artículo 138 impone al Estado central: las asignaciones presupuestarias complementarias (art. 158.1) y el Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2). A su vez, dicho artículo 158 está relacionado con el 157, CE que incluye entre los recursos de las Comunidades Autónomas las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (art. 157.1.c).

Así, de una interpretación sistemática de la Constitución resulta que la asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2) en su dimensión territorial - que impone al Estado la obligación de velar por un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español con particular atención a las circunstancias del hecho insular (art. 138.1)- es inseparable de la financiación de la Comunidad Autónoma de Canarias y, en su caso, de las Corporaciones locales canarias. Conclusión que se refuerza si consideramos que el referido artículo 138.1 CE está ubicado en el título VIII cuya rúbrica, "De la Organización Territorial del Estado", nos indica que la obligación que para el Estado central establece la Constitución (art. 138.1) es una obligación para con los entes que integran la organización territorial del Estado en su conjunto. La exigencia de contemplar las circunstancias del hecho insular, se traduce en que, en el momento de atender a la financiación de las Corporaciones locales canarias (art. 142 CE) o a la financiación de la Comunidad Autónoma de Canarias, (ya sea por vía general o por vía de las transferencias del Fondo o de asignaciones complementarias), el criterio de insularidad debe jugar como elemento cualificador y cuantificador de dicha financiación, sin que se pueda reprochar a las leyes que la regulen la vulneración del equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (art. 138.1) o privilegiar económicamente a la Comunidad canaria respecto a otras Comunidades Autónomas (art. 138.2).

La interpretación sistemática de los artículos 31.2 y 138.1 CE revela, pues, que están en relación con la financiación de las Comunidades Autónomas y, por tanto, en lo que atañe a Canarias, en relación con la financiación de nuestra Comunidad. De ahí que si se acepta que los artículos 95 y 96 LMAF-REF son aplicación de los

principios del artículos 31.2 y 138.1 CE se haya de aceptar también que están relacionados inevitablemente con la financiación de la Comunidad Autónoma de Canarias, tal como se puso de relieve en los Fundamentos V y VI del Dictamen 2/1992.

En este Dictamen se señalaron también dos aspectos fundamentales en relación con la cuestión considerada: a) que el artículo 157.3 CE establece una reserva a la Ley Orgánica para la regulación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas y de las formas de colaboración financiera entre éstas y el Estado; b) que los Estatutos de Autonomía están habilitados constitucionalmente para, dentro de los límites constitucionales, concretar las garantías de la autonomía, y que producto de tal habilitación es la concreta garantía de la autonomía financiera de la Comunidad canaria que representa el artículo 54 del Estatuto.

Si relacionamos estos dos aspectos con lo expuesto anteriormente, es incontestable que el bloque normativo en el que hay que enmarcar los artículos 95 y 96 LMAF-REF esta constituido, además de por los artículos 31.2, 138.1, 157 y 158 CE, por los artículos 18 LOFCA y 54 EACan, según se demostró en los Fundamentos V y VI del Dictamen 2/1992.

A mayor abundamiento, el artículo 95 LMAF-REF comienza diciendo. "De conformidad con el artículo 138.1 de la Constitución Española y el artículo 54 del Estatuto de Autonomía de Canarias (...)", lo que significa que el mandato del artículo 95, siendo aplicación y desarrollo de los artículos 138.1 CE y 54 EACan, se ha de ejecutar conforme a ellos. Como se ha indicado, dicho artículo 138.1 CE remite a los preceptos constitucionales y de la LOFCA que regulan la financiación autonómica y que el tenor del referido artículo 54 concierne a la financiación de la Comunidad canaria pues en su primer apartado se dice "el Estado otorgará a la Hacienda canaria con cargo a los Presupuestos Generales, las adecuadas consignaciones complementarias" y se reenvía al artículo 15 LOFCA o al supuesto que a continuación describe; y en su segundo apartado se alude a la participación de la Comunidad canaria en el Fondo de Compensación Interterritorial, cuyas transferencias son otro de los recursos de la misma.

Del propio artículo 95 LMAF-REF resulta, sin género de dudas, que su contenido está vinculado a la financiación de la Comunidad Autónoma de Canarias y a la colaboración financiera entre ésta y el Estado.

Por estas razones, como ya se dijo, constituye una contradicción afirmar a la vez que los artículos 95 y 96 LMAF-REF "no guardan relación con la financiación de la Comunidad canaria" y que dichos preceptos "son aplicación del artículo 54 EACan", pues este artículo del Estatuto lo que regula es una fuente complementaria de financiación de nuestra Comunidad. Argumentación que no se invalida afirmando que el artículo 54 EACan alude a transferencias a la Hacienda canaria y que ésta abarca tanto a la de la Comunidad como a la de las Corporaciones locales de Canarias.

En primer lugar, porque dicho precepto estatutario remite al artículo 15 LOFCA que sólo contempla como beneficiarias de esas transferencias a las Comunidades Autónomas, y porque el artículo 54 se refiere literalmente a los costos de los servicios de nuestra Comunidad Autónoma.

En segundo lugar, porque para el Estatuto de Canarias no hay más Hacienda canaria que la de la Comunidad Autónoma. Esto resulta: 1º De los apartados c) y f) del artículo 58 EACan que contraponen "Hacienda canaria" a "Hacienda insular". 2º De la relación del artículo 58.a) y c) EACan con el artículo 48.b) EACan: Los tributos propios son recursos de la CACan (art. 48.b), lo que equivale a decir "de la Hacienda canaria" (art. 58.c)). 3º De la relación del artículo 58.f) y 49 EACan, según los cuales la Hacienda insular es la Hacienda de los Cabildos.

Parece, pues, evidente que dichos preceptos no pueden sustentar una pretensión de inconstitucionalidad de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, en tanto ésta no pretenda modificar el contenido de aquéllos.

IV

La otra consideración que aduce la PNL para fundamentar la superioridad de los artículos 95 y 96 LMAF-REF sobre la Ley 39/1992 es que la primera Ley tiene un procedimiento especial de elaboración regulado en la Disposición Adicional tercera

CE y en el artículo 45 EACan por lo que el no cumplimiento por la segunda de las previsiones de la primera supone una vulneración de uno y otro precepto.

El análisis de esta consideración ha de partir de que:

a) Tanto la materia que regulan las leyes del REF como la que regulan las Leyes de Presupuestos Generales del Estado son de la competencia legislativa de las Cortes como resulta, para las primeras, de la Disposición adicional IIIª CE y del artículo 45 EACan y de los artículos 133.1, 149.3ª y 10ª CE según se explicó en el Fundamento III del Dictamen 2/92, y como resulta, para las segundas, de los artículos 66.2 y 134 CE.

b) Que las Leyes del REF tienen reservadas, en virtud de la D.A. IIIª CE y del artículo 45 EACan la regulación en exclusiva de una materia y las Leyes de Presupuestos, en virtud del artículo 134, la regulación en exclusiva de otra materia distinta. Para las leyes del REF esta materia es la delimitada con carácter principal en el artículo 45 EACan; y para las leyes de Presupuestos está constituida por un contenido necesario mínimo e indisponible que comprende las previsiones de ingresos, las autorizaciones de gastos, y el importe de los beneficios fiscales (art. 134 CE) y por aquellas otras conexas que guarden una relación directa con los gastos e ingresos que constituyen estrictamente el Presupuesto o con los criterios de política económica general del que dicho Presupuesto es el instrumento (STC 63/1986, y STC 65/1990), siempre que su inclusión sea un complemento necesario para la ejecución del Presupuesto y de la política económica del Gobierno (STC 65/1987, STC 65/1990 y STC 76/1992).

Ambas especies de Leyes tienen, pues, una reserva material, acotada positivamente por lo que las Leyes de Presupuestos no pueden modificar las regulaciones de las Leyes del REF -salvo que las disposiciones tributarias sustantivas de éstas lo autoricen (art. 134.7 CE)-, ni las Leyes del REF pueden regular la materia propia de las Leyes de Presupuestos.

c) Que cada una de ambas Leyes tienen un procedimiento especial de elaboración, que se manifiesta en requisitos que cualifican el procedimiento legislativo común. En las Leyes de REF consiste en la necesidad del informe del Parlamento canario y en las Leyes de Presupuestos en el monopolio gubernamental de su iniciativa y la limitación de la facultad de enmienda parlamentaria.

En definitiva, la CE impone que un mismo órgano, las Cortes Generales, al regular unas materias acotadas lo haga mediante unas leyes que se caracterizan por su diferente procedimiento de elaboración. Esto significa que las relaciones de estas Leyes entre sí y con las demás Leyes de las Cortes se rigen por el principio de especialidad procedimental y no por el de jerarquía.

Es importante insistir en este aspecto ya que la previsión de un agravamiento procedimental en la regulación de una materia no basta de por sí para establecer una diferencia de eficacia reconducible a la jerarquía de las fuentes, lo que se pone de manifiesto en que:

Primero, estas leyes protegidas por el principio de especialidad procedimental incurrirían en inconstitucionalidad si sobrepasaran la materia que les está reservada, entrando a regular otras contempladas en diferentes leyes; mientras que lo característico de las normas ordenadas jerárquicamente es que tienen el mismo ámbito material, al cual regulan en cascada, de modo que la de grado superior puede regular ilimitadamente la materia y la de grado inferior sólo puede moverse en el ámbito que le deje libre la superior.

Segundo, la ley que entra a regular el campo reservado a la ley beneficiada por el principio de especialidad procedimental incurre en inconstitucionalidad aunque no contradiga el contenido de esta última, lo que no sucedería si sus relaciones estuvieran regidas por el principio de jerarquía. Si incurre en inconstitucionalidad cualquier otra ley de las Cortes que regule lo reservado a las leyes cualificadas, o bien aquellas otras que sobrepasen su ámbito material, no es, entonces, porque las primeras sean superiores jerárquicamente a las segundas y viceversa, sino porque en uno u otro caso habrán vulnerado los preceptos constitucionales que exigen que determinada materia sea regulada por una Ley elaborada a través de determinado procedimiento.

No existe, por tanto, superioridad jerárquica de la LMAF-REF sobre la Ley de Presupuestos Generales del Estado. La primera no puede vincular a la segunda. El Legislador presupuestario no está constreñido a ser ejecutor mecánico de los mandatos de los artículos 95 y 96 LMAF-REF, aún admitiendo en vía de hipótesis que éstos contengan un mandato incondicionado y perfecto. Si la Ley de Presupuestos

tiene un contenido limitado constitucionalmente, esto implica que también lo tiene reservado en exclusiva. En virtud de la reserva del artículo 134 CE cuantificar y autorizar un gasto sólo lo puede realizar la Ley de Presupuestos. En el ejercicio de esta función la Ley de Presupuestos no tiene más límites ni mandamientos que ejecutar que los constitucionales, no los derivados de otras normas de su mismo rango. En este sentido la relación de la Ley de Presupuestos con los arts.95 y 96 LMAF-REF es similar a la que mantiene con las Leyes de planificación económica del artículo 131 CE, el cual las cualifica material y procedimentalmente, pero sin elevarlas jerárquicamente sobre las Leyes de Presupuestos ni reducir a éstas a la función de verter mecánicamente cada año las previsiones de inversiones públicas que aquéllas contengan.

V

Se argumenta, por último, que la Ley 39/1992 "no reconoce la existencia del esfuerzo inversor al que el propio Estado se había obligado, lo que supone no sólo el desconocimiento de una obligación estatal reconocida legalmente, sino también de la aplicación efectiva de los principios que indican (sic) incurriendo el Legislador presupuestario en arbitrariedad e inseguridad jurídica y no sujetándose a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico". En definitiva: La Ley 39/1992 vulnera el artículo 9.1 CE (los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico) y 9.3 CE (la Constitución garantiza (...) la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos).

En cuanto a la vulneración del artículo 9.1, es sabido que la vinculación de los poderes públicos "al resto del ordenamiento jurídico" no es predicable para el Poder Legislativo en la misma medida que para el Poder Ejecutivo y el Judicial. El primero es representante del titular de la soberanía (arts.1.2 y 66.1 CE) y, en consecuencia, ejerce la potestad legislativa (art. 66.2 CE), la cual es un poder de creación e innovación del Ordenamiento jurídico. El Legislador de las Cortes Generales sólo está sujeto a la Constitución. Por ello, sólo si la CE exige que, formal o materialmente, una Ley se acomode a una norma subconstitucional, ésta podrá utilizarse como parámetro de la constitucionalidad de la primera. Este es el fundamento de la noción de bloque de la constitucionalidad como se razonó ampliamente en el Dictamen

2/1992, Fundamento IV. Pero incluso el bloque de la constitucionalidad está a disposición del Legislador siempre que para su modificación actúe conforme al procedimiento previsto según la naturaleza de cada disposición (STC 66/1985, de 23 de mayo).

Si la Ley 39/1992 pretendiera modificar el contenido de los artículos 95 y 96 LMAF-REF sin seguir el procedimiento establecido en la Disposición Adicional IIIª CE y en el artículo 45 EACan, incurriría en inconstitucionalidad por vulneración del precepto constitucional y del estatutario, según la doctrina constante de este Consejo y como declara la STC 35/1984, de 13 de marzo.

Sin embargo, el examen del articulado de la Ley 39/1992 revela que no contiene ninguna disposición que contraste con la LMAF-REF ni, en particular, con los artículos 95 y 96 de ésta o, lo que es lo mismo, la Ley 39/1992, como indica la PNL, no pretende modificar la LMAF-REF; ello obliga a admitir que el Legislador presupuestario ha respetado los límites que le imponen la Disposición adicional IIIª CE y el artículo 45 EACan. Como ya se ha razonado en los Fundamentos V y VI del Dictamen 2/1992, los artículos 95 y 96 no tienen la naturaleza de mandatos vinculantes al Legislador presupuestario que lo obliguen a consignar automáticamente determinada cuantía de recursos públicos en partidas presupuestarias taxativamente determinadas. La Ley 39/1992, en la materia que se examina, se ha sujetado a la Constitución y, en lo que le era constitucionalmente exigible, al resto del Ordenamiento jurídico.

En lo que respecta a la violación del principio de seguridad jurídica, es claro que para su constatación hay que partir de la obligación que tal principio implica para el Legislador, el cual ostenta la potestad de crear e innovar el Derecho, por lo que este principio no puede "erigirse en valor absoluto por cuanto daría lugar a la congelación del ordenamiento jurídico existente, siendo así que éste, al regular relaciones de convivencia humana, debe responder a la realidad social de cada momento como instrumento de perfeccionamiento y progreso" (STC 126/1987, de 16 de julio). Este principio no significa para el Legislador vinculación intangible a su obra anterior, sino exigencia de que sus productos normativos revistan la cualidad de "lex certa" (STC 71/1982, de 30 de noviembre; STC 150/1991, de 4 de julio) y, cuando se trate de

Leyes ordenadas constitucionalmente conforme al principio de especialidad procedimental, que se limiten a regular la materia que para ellas acota la Constitución, lo que para el Legislador presupuestario supone que "una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional" (STC 76/1992, de 14 de mayo).

Esto enlaza con la distinción puesta de relieve por el Tribunal Constitucional (STC 63/1986, de 21 de mayo; STC 146/1986, de 25 de noviembre; STC 13/1992, de 6 de febrero) entre la fuente jurídica del gasto -normalmente la Ley de Presupuestos (art. 134.1 CE); excepcionalmente otras especiales como las Leyes de concesión de créditos extraordinarios o de suplementos de créditos (art. 134.5 CE)- y la fuente de las obligaciones del Estado. Los créditos consignados en los estados de gastos de los Presupuestos Generales del Estado no son fuente alguna de obligaciones; sólo constituyen autorizaciones legislativas para que dentro de unos límites temporales, cualitativos y cuantitativos el Ejecutivo pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones. Pero las obligaciones del Estado que dan lugar al gasto público no nacen de la consignación presupuestaria sino de la Ley, y de los actos, hechos y contratos que ésta cualifique como generadores de obligaciones de gasto estatales.

Puesto que la fuente de las obligaciones no es la simple consignación de créditos presupuestarios, puede ocurrir que el nacimiento de las obligaciones del Estado no coincida con la correspondiente dotación en el Presupuesto.

En ausencia de ésta el Ejecutivo no podrá realizar el gasto (art. 133.4 CE en relación con el art. 134.2 CE) por lo que la obligación será válida pero no será exigible (arts.43 y 60 del Real Decreto Legislativo 1.091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, LGP).

El único supuesto en que la exigibilidad de la obligación queda desvinculada del Presupuesto es el de las operaciones de tesorería, es decir, cuando surgen obligaciones correspondientes a gastos inaplazables, podrán ser financiadas mediante anticipos del Tesoro mientras se tramita la aprobación de la Ley de crédito extraordinario o de suplemento de crédito. Se trata en este caso de operaciones

extrapresupuestarias, a las que establecen límites estrictos el artículo 65 LGP y sobre las cuales la decisión última corresponde a las Cortes (art. 65.2 LGP).

Si es la propia Ley de Presupuestos la que, dentro de sus límites materiales, crea la obligación -o una de las Leyes presupuestarias especiales del artículo 134.5 CE- su nacimiento y la habilitación de los créditos necesarios para satisfacerla pueden coincidir. Pero el supuesto normal es que la Ley que crea la obligación del Estado sea distinta de la Ley presupuestaria que autoriza el gasto. Si esta obligación consiste en previsiones de gasto en inversiones públicas, su cumplimiento está supeditado a la consignación presupuestaria de los correspondientes créditos. En ausencia de precepto constitucional que expresamente lo impida, la Ley presupuestaria tiene plena capacidad para modificar las anteriores previsiones legislativas y la efectividad de éstas queda siempre supeditada a la inclusión de los créditos necesarios. La consignación y distribución de los créditos presupuestarios se manifiesta como una decisión política cuyo control y, en su caso, exigencia de responsabilidad tiene lugar por cauces políticos y no es susceptible de control por el Tribunal Constitucional, salvo que la Constitución imponga al Legislador presupuestario conformarse a otra Ley como sucede en el caso de los artículos 158.2 y 74.2 CE en relación con el artículo 157.2.c), que imponen que "La ley de Presupuestos Generales del Estado ha de limitarse a autorizar las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial de conformidad con la distribución del mismo acordada por las Cortes Generales a través de un procedimiento distinto, fijado en el artículo 74.2 de la Constitución" (STC 63/1986, de 21 de mayo).

El artículo 2 de la Ley 39/1992 y las partidas presupuestarias del estado de gastos que aprueba podrían ser impugnados por vulneración del principio constitucional de seguridad jurídica si remitieran en blanco al Ejecutivo las decisiones sobre aplicación del gasto público; o si, por vaguedad, generasen incertidumbre jurídica en dicha aplicación; o si el artículo 2 Ley 39/1992 regulase una materia que no estuviera relacionada directamente con la que le reserva a la Ley de Presupuestos Generales el artículo 134 CE; pero, en ningún caso, por no dar aplicación al mandato que, según la PNL que motiva este Dictamen, contienen los artículos 95 y 96 LMAF-REF. Ello, de ser así, no constituiría una infracción del principio de seguridad jurídica, atendiendo a la

posición constitucional del Legislador como poder de creación normativa y al idéntico rango de ambas Leyes.

La afirmación de que la Ley 39/1992 infringe el principio de seguridad jurídica puede revestir el sentido de que este principio, en relación con los artículos 95 y 96 LMAF-REF, impone que el Estado de gastos de aquella permita la identificación de las inversiones contempladas en esos artículos, es decir, la territorialización de los créditos presupuestarios dirigidos a darles cumplimiento.

Tampoco en este sentido se puede apreciar vicio de inconstitucionalidad:

Si las inversiones de los artículos 95 y 96 LMAF-REF son producto de la obligación estatal de invertir en obras de infraestructura y telecomunicaciones en Canarias de su competencia, lo que importa es que esas inversiones efectivamente se "territorialicen". Puede ser preferible que en los Presupuestos aparezcan ya "territorializadas", pero esta posibilidad no implica que se incurra en inconstitucionalidad pues puede suceder que no sea posible introducir esa técnica en la Ley de Presupuestos o que, aun siendo posible, concurran en su contra, a juicio del Legislador estatal otras razones (STC 13/1992, de 6 de febrero).

Si se trata de financiación complementaria de la Comunidad Autónoma de Canarias y de colaboración financiera entre el Estado y ésta para la realización de proyectos comunes, la misma doctrina es aplicable pues su "territorialización" depende de que se elaboren los complementos normativos, convencionales y de planificación que una y otra requieren (Dictamen 2/1992, Fundamentos V y VI).

El análisis sobre si la Ley 39/1992 ha incurrido en arbitrariedad por desconocer los supuestos mandatos de los artículos 95 y 96 LMAF-REF debe partir de la aceptación de que "la noción de arbitrariedad no puede ser utilizada por la jurisdicción constitucional sin introducir muchas correcciones y matizaciones en la construcción que de ella ha hecho la doctrina del Derecho Administrativo, pues no es la misma situación en la que el Legislador se encuentra respecto a la Constitución, que aquella en la que se halla el Gobierno, como titular del poder reglamentario en relación con la Ley" (STC 66/1985, de 23 de mayo). De ahí que una Ley sólo pueda ser tachada de inconstitucional por arbitraria sólo si establece una igualdad discriminatoria (STC 27/1981, de 20 de julio; STC 108/1986, de 26 de julio), es decir,

cuando entre el fin que persiga el Legislador y los medios empleados para conseguirlo no exista proporción por implicar un sacrificio excesivo e innecesario de derechos que la Constitución garantiza (STC 66/1985, de 23 de mayo). Si no se dan estos requisitos el Alto Tribunal carece de parámetro constitucional para decidir la nulidad de una Ley por arbitraria. Sin ese parámetro pretender semejante decisión equivale a pedirle que sustituya al Parlamento en el ejercicio de la potestad legislativa. En el Fundamento VII del Dictamen 2/1992 ya se explicó por qué es imposible esa sustitución en el ordenamiento constitucional español.

Así pues, para sostener la inconstitucionalidad por arbitraria de la Ley 39/1992 habría que demostrar que su artículo 2 y las partidas presupuestarias del estado de gastos que aprueba, persiguen un fin a través de unos medios que sacrifican desproporcionadamente derechos constitucionales.

La lectura del artículo 2 Ley 39/1992 pone de manifiesto que los fines de este precepto son: La autorización de créditos presupuestarios en las cuantías que se expresan según los programas del Anexo I de la Ley, la agrupación por funciones de dichos programas y su expresión cifrada, la distribución orgánica y económica de los créditos con su correspondiente cuantificación y, por último, la previsión cifrada del estado de ingresos. Todos estos fines se subsumen plenamente en el fin constitucional que a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado le asigna el artículo 134.2 CE. Este fin se alcanza a través del medio de dotar a esa autorización forma de Ley presupuestaria anual, tal como exige el artículo 134 CE, sin que se produzca desproporción alguna entre fin y medio ni -dada la plena conformidad de uno y otro a la Constitución- sacrificio de derechos constitucionales.

Las partidas presupuestarias del estado de gastos, por su relación con el artículo 2 Ley 39/1992, son autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones; por ende, no tienen más efecto normativo que la autorización de fondos y la predeterminación del concepto por el que autorizan su uso (STC 63/1986, Fj 6; STC 146/1986; STC 13/1992). Su exclusivo fin es la dotación económica de actividades estatales que no crean ni regulan; por ello, en cuanto mera

expresión cifrada de esa dotación, no se puede predicar de ellas que persigan un fin utilizando medios que sacrifican desproporcionadamente derechos constitucionales.

A ello se añade que los artículos 95 y 96 LMAF-REF, como no son preceptos constitucionales sino de Ley ordinaria, no albergan derechos constitucionales ni - según se razonó en los Fundamentos V y VI del Dictamen 2/1992- cualesquier otro tipo de derechos.

En definitiva, no se puede fundamentar, en los motivos que expone la PNL, que la Ley 39/1992 haya vulnerado la interdicción de arbitrariedad del artículo 9.3 CE.

VI

El último aspecto que queda por abordar es la afirmación de que la Ley 39/1992 no ha dedicado ninguna partida presupuestaria destinada al cumplimiento de las previsiones contenidas en los arts. 95 y 96 LMAF-REF.

Dichas previsiones consisten (Dictamen 2/1992, Fundamento V):

a) En inversiones en obras de infraestructura de comunicación y telecomunicaciones de Canarias con el resto del territorio nacional y de las islas entre sí, es decir, en puertos y aeropuertos comerciales que son materia de competencia estatal.

b) En inversiones en las obras de infraestructura de comunicaciones entre los principales núcleos urbanos de las islas, es decir, en carreteras lo que constituye materia de competencia autonómica.

c) En la habilitación a la Administración central para que la política de inversiones públicas en el Archipiélago se desarrolle en cooperación con la CACan.

d) En la autorización de las Cortes Generales que exige el art. 18 LOFCA a los proyectos concretos de inversión entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias que se contengan en el programa al que se refiere el art. 96 LMAF-REF.

e) En el mandato que en cada ejercicio el importe total de la inversión estatal en Canarias -es decir, la suma del monto de las inversiones en las obras del art. 95 LMAF-REF más el monto del resto de las inversiones estatales en Canarias- no sea inferior a

la media nacional. Para que esta media cumpla su función de módulo de determinación de un nivel mínimo de inversión estatal en Canarias el art. 96 LMAF-REF precisa que en su cálculo no se puede incluir el importe de las inversiones indicadas en el art. 95 LMAF-REF.

Es fundamental no perder de vista los efectos que despliega el art. 95 LMAF-REF cuando declara de interés general unas obras -las que interconectan los principales núcleos urbanos de Canarias- que son de competencia comunitaria (carreteras, art. 29.13 EACan).

Esta declaración constituye el reconocimiento estatal de que por las circunstancias derivadas del hecho insular y de la economía canaria el costo de esos servicios autonómicos es superior al de todo el Estado por lo que procede, bien financiación complementaria -como se indicó en el Dictamen 2/1992-, bien, como se señala ahora, que se incremente el porcentaje de participación de la Comunidad canaria en los impuestos estatales no cedidos (art. 157.1.a) CE en relación con el art. 51.1 EACan y arts.4.1.e) y 13 LOFCA).

En la regulación actual de la financiación autonómica este porcentaje de participación se negocia entre el Estado central y la Comunidad Autónoma de Canarias de los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera en el seno de la Comisión Mixta prevista en el art. 51.2 EACan y posteriormente es aprobado por Ley (art. 13.4 LOFCA), pues la decisión última corresponde siempre a las Cortes Generales. La norma legal que aprueba el porcentaje de participación no afecta simplemente a la exigibilidad de la obligación estatal de transferir los correspondientes recursos, -esta exigibilidad depende del oportuno crédito presupuestario cifrado en función de dicha norma-, sino a la propia constitución o cuantía de dicha obligación. Es habitual en nuestro país que esa norma legal se incluya en la Ley presupuestaria y que se limite a recoger el correspondiente acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Pero nada obsta a que la aprobación de la norma que fija dicha participación se produzca en una ley distinta de la de Presupuestos, lo cual podría suceder en la eventualidad de no haberse producido el acuerdo entre la Comunidad Autónoma y el Estado.

Las anteriores precisiones tienen su sentido a la vista de que en la Ley 39/1992 en la Sección 32, Servicio 18, Programa 911.B, Concepto 451 se consigna un Crédito a distribuir por aplicación de nuevos acuerdos de las Comisiones Mixtas en aplicación del Sistema de Financiación cuya cuantía es de 20.423.403.000 pesetas. Por ello no se puede afirmar que las previsiones del art. 95 LMAF-REF respecto a la financiación de los servicios de competencia autonómica hayan quedado desatendidas por el Legislador presupuestario. Cuestión distinta y no residenciable ante la jurisdicción constitucional es que la aplicación de esta financiación a la Comunidad Autónoma de Canarias queda a resultas del correspondiente acuerdo de la Comisión Mixta prevista en el art. 51.2 EACan.

Asimismo en la Ley 39/1992, Sección 17, Servicio 15, Programa 514 C, artículos 60 y 61 figuran proyectos con su correspondiente programación plurianual y consignación presupuestaria para el presente ejercicio, de los cuales unos son subsumibles en las previsiones de inversión del art. 95 LMAF-REF y otros han de ser computados junto con los anteriores a efectos de determinar si la Ley 39/1992 respeta el art. 96 LMAF-REF. Igualmente en el Programa de Inversiones Públicas que acompaña a la Ley 39/1992 figuran una serie de proyectos a realizar en los puertos y aeropuertos canarios.

Por todo esto la afirmación según la cual la Ley 39/1992 no ha dedicado ninguna partida presupuestaria destinada al cumplimiento de las previsiones de los arts.95 y 96 LMAF-REF debe tomarse con las debidas cautelas.

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

1. El Parlamento de Canarias está legitimado para interponer recursos de inconstitucionalidad contra las Leyes de Presupuestos Generales del Estado siempre que se precisen los preceptos y partidas presupuestarias que se pretenda impugnar y se fundamente la conexión de los mismos con el ámbito de autonomía de la Comunidad Autónoma canaria, como se razona en el Fundamento II.

2. Por las razones que se indican, no cabe fundamentar la superioridad jerárquica de los artículos 95 y 96 LMAF-REF en que los mismos constituyen desarrollo

de principios constitucionales (Fundamento III) ni en su especial procedimiento de elaboración (Fundamento IV).

3. Del análisis que se expone en el Fundamento IV no se deduce que en la materia que se examina, la Ley 39/1992, se haya excedido de las limitaciones a las que la Constitución sujeta al Legislador presupuestario ni que, en lo que le era constitucionalmente exigible, haya vulnerado el resto del ordenamiento jurídico. Tampoco se conculcan los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (Fundamento V).