



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 5 2 3 / 2 0 1 2

(Pleno)

La Laguna, a 13 de noviembre de 2012.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012 (EXP. 474/2012 RI)*\*.

## F U N D A M E N T O S

### I

#### *Solicitud y carácter del dictamen.*

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, por escrito de 25 de septiembre de 2012, solicita dictamen, por el procedimiento ordinario, al amparo de los arts. 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el Acuerdo de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado, en concreto, respecto a: a) el art. 119 y las partidas concordantes del estado de gastos; b) los arts. 2 y 6, en cuanto recogen los créditos de los capítulos de gastos VI y VII; y c) el concepto 453 del estado de ingresos.

El Consejo Consultivo emite el presente dictamen con carácter preceptivo, a tenor de lo dispuesto en el art. 11.1.C.a) LCC. La solicitud de dictamen viene acompañada del preceptivo certificado (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio) de los acuerdos gubernativos, adoptados en sesión celebrada el día 21 de septiembre de 2012.

En su virtud, el Gobierno, tras deliberar, a iniciativa del Consejero de Economía, Hacienda y Seguridad, y a propuesta del Presidente, acuerda: 1. que por la Dirección General del Servicio Jurídico "se interponga recurso de inconstitucionalidad" contra

---

\* **PONENTE:** Sr. Millán Hernández.

los preceptos y conceptos antes reseñados, aunque técnicamente a tal Servicio le corresponde más bien la *preparación y presentación* del recurso, y no la "interposición", que sólo está atribuida al órgano estatutario legitimado para hacerlo, en este caso, el Gobierno de Canarias, de conformidad con los arts. 15.4 del Estatuto de Autonomía, 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 23 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

2. Solicitar simultáneamente dictamen preceptivo a este Consejo respecto a la adopción de los acuerdos de interposición del mencionado recurso, simultaneidad que permite también el art. 9.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo, lo que se ha producido en el plazo legalmente dispuesto para ello. Si bien añade el citado precepto, "para que pueda disponerse del mismo con la antelación suficiente que permita el conocimiento de su contenido por el órgano solicitante".

Lo que difícilmente se podrá alcanzar ya que por providencia de fecha de 16 de octubre de 2012, el Pleno del TC acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Canarias (contra los arts. 2 y 6, en cuanto recogen los créditos de los capítulos VI y VII relativos a la inversión del Estado; 119.1 y partidas concordantes del estado de gastos y la cuantía fijada en la Ley de PGE, concepto 453, del Estado de ingresos de la Ley 2/2012, de 20 de junio, LPGE/2012).

Consta, así mismo, en las actuaciones el preceptivo informe de la Dirección General del Servicio Jurídico [art. 20.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del mencionado Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], por lo que la tramitación se ajusta a lo legalmente exigido para la emisión del dictamen solicitado.

#### ***Legitimación del Gobierno de Canarias.***

2. El art. 162.1.a) de la Constitución Española (CE) reconoce legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad a los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas. Así mismo, el art. 32.2 LOTC atribuye legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto, si se trata de leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado, que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía.

Del mismo modo, la legitimación del Gobierno de Canarias para interponer recurso de inconstitucionalidad resulta de los artículos 15.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EA) y 23 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

El Gobierno de Canarias ha considerado que determinados preceptos de la Ley 2/2012, de 20 de junio, de Presupuestos Generales del Estado, vulnera el bloque constitucionalidad y la suficiencia financiera de la Comunidad Autónoma, por lo que acuerda interponer recurso de inconstitucionalidad contra dicha Ley.

***Razones del recurso de inconstitucionalidad.***

3. Como expresa el TC, “no basta con postular la inconstitucionalidad de una norma mediante la mera invocación formal de una serie de preceptos del bloque de constitucionalidad para que el citado Tribunal deba pronunciarse sobre la vulneración de la norma impugnada de todos y cada uno de ellos, sino que es preciso que el recurso presentado al efecto contenga la argumentación específica que fundamente la alegada contradicción constitucional”, es decir, se deben exponer las razones por las cuales se considera que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional. “Cuando lo que se encuentra en juego es la depuración del Ordenamiento Jurídico resulta carga de los recurrentes, no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende a esa exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida” STC 248/2007, de 13 de diciembre.

Así, el recurso se fundamenta, según se desprende del Acuerdo que se somete a la consideración de este Consejo, en las siguientes razones:

*«La Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, regula determinados aspectos de la financiación de las Comunidades Autónomas con base en el sistema integrado por los recursos del Estado que se transfieren para el sostenimiento de los servicios asumidos y para la atención de los gastos de inversión. Su tratamiento resulta lesivo del ámbito de autonomía de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de inversión por incumplir el mandato de considerar la variable ultraperiférica y también el contemplado en el Régimen Económico y Fiscal de Canarias de mantener las inversiones estatales en Canarias al menos en el promedio del conjunto de las Comunidades Autónomas; también lo es en materia de gastos de funcionamiento al detraer recursos asignados al Fondo de Suficiencia sin cobertura legal.»*

*El apartado 3 del artículo 16 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), determina lo siguiente:*

*“3. El Fondo de Compensación se dotará anualmente de la siguiente forma:*

*a) Con una cantidad que no podrá ser inferior al 22,5 por 100 de la base de cálculo de la inversión pública que haya sido aprobada en los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio, tal y como se defina en la Ley reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.*

*b) Adicionalmente, con el 1,5 por 100 de la cantidad determinada en la letra anterior y el importe que se asigne legalmente en función de la variable "Ciudad con Estatuto de Autonomía".*

*c) Adicionalmente, con el 4,02 por 100 de la cantidad determinada en la letra a) anterior, y el importe que se asigne legalmente por la variable de "región ultraperiférica".*

*En esta nueva redacción de la ley dada por la Ley Orgánica 7/2001 han quedado diferenciados los fondos que se destinan a Ceuta y Melilla de los del resto de Comunidades Autónomas beneficiarias, apartado b), y adicionalmente se distingue también a Canarias, apartado c), como sujeto receptor de fondos de compensación interterritorial por un concepto adicional al de cualquier región que es susceptible de percibir ayudas al desarrollo mediante la aplicación de los criterios generales del FCI es decir sin perjuicio de su presencia en los fondos generales, lo que significa una financiación adicional por aplicación del concepto de región ultraperiférica, recogido en el artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y trasladado por la Ley Orgánica al Derecho interno.*

*La técnica elegida por el legislador es nítida puesto que asigna específicamente una cantidad a dotar establecida para cada año en el 4,02 por 100 del importe del fondo general (es decir con un porcentaje adicional del que pudiera corresponderle por participar en el Fondo de Compensación Interterritorial general, de cuyo resultado se obtendrá por Canarias una cantidad de financiación adicional a la que pudiera corresponderle, en cada año, por el juego de variables que determinan la participación o no en los fondos generales y en que cuantía concreta) todo ello para compensar dicha peor condición relativa y sus costes de ultraperiferia adicionales. No existe por tanto necesidad de pactar ninguna metodología ni intervención adicional por parte de los Gobiernos ya que el legislador tasa en el 4,02 por 100 de la cantidad anual de los fondos de compensación generales, excluidos los de Ceuta y Melilla, y esta cantidad adicional por tanto es determinada y cierta y es una carga general del Estado.*

*Este precepto se incumple en la Ley 2/2012, cuyo artículo 119, y las partidas de gasto concordantes, contemplan las dotaciones de los Fondos de Compensación Interterritorial sin incluir la asignación adicional por el concepto de región ultraperiférica prevista en el artículo 16.3 de la LOFCA.*

*Por otro lado, el artículo 96 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, rubricado como "Distribución del Programa de Inversiones Públicas", establece lo siguiente:*

*"En cada ejercicio, el Programa de Inversiones Públicas que se ejecute en Canarias se distribuirá entre el Estado y la Comunidad Autónoma de tal modo que las inversiones estatales no sean inferiores al promedio que corresponda para el conjunto de las Comunidades Autónomas, excluidas de este cómputo las inversiones que compensen del hecho insular".*

*Pero en los Presupuestos del año 2012, consolidados con el Sector Público -artículos 2 y 6, en cuanto recogen los créditos de los capítulos VI y VII relativos a la inversión del Estado-, la inversión y las transferencias de capital regionalizadas alcanzaron una media por habitante a una distancia importante de la inversión regionalizada media per cápita, fenómeno que no sólo aleja a Canarias de la media estatal sino que la sitúa a la cola de la inversión pública regionalizada.*

*El Presupuesto del Estado de 2012 ha supuesto un incumplimiento frontal de lo dispuesto en la ley 20/1991 vulnerando el artículo 46 del Estatuto de Autonomía, que consagra el Régimen Económico y Fiscal de Canarias en el marco del principio de solidaridad del artículo 138 de la Constitución, en cuanto tal incumplimiento representa una modificación sustanciada sin aplicar el mecanismo del informe previo contemplado en la disposición adicional tercera de la Constitución, omisión que la constante jurisprudencia constitucional determina como causa de inconstitucionalidad de la modificación.*

*También lesiona la Ley de Presupuestos del Estado para 2012 el ámbito de autonomía de la Comunidad Autónoma de Canarias en lo que se refiere a los gastos de funcionamiento por mantener la detracción de recursos asignados al Fondo de Suficiencia en concepto de compensación al Estado por la pérdida de recaudación correspondiente al Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas, suprimido al establecerse el Impuesto General Indirecto Canario.*

*Esta compensación, que no tiene reflejo en la Ley presupuestaria sino estrictamente en el concepto 453 de su estado de ingresos, carece de cobertura legal desde la implantación del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas establecido por la Ley Orgánica 7/2001 y que entró en vigor desde el 1 de enero de 2002».*

El recurso se sostiene en tres motivos de diferente orden aunque unidos por un eje común cual es la afección a la suficiencia financiera de la Comunidad Autónoma: el primero, la no consideración por parte de la Ley de Presupuestos de la "variable ultraperiférica" de la que participa esta Comunidad, lo que implica una vulneración del art. 16.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las

Comunidades Autónomas (LOFCA); el segundo concierne a no haber asignado la media estatal de inversiones en la Comunidad, lo que supone el incumplimiento de lo previsto en el art. 96 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de Modificación de los Aspectos Fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (LMAFREF), vulnerando el artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) que consagra el Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF) en el marco del principio de solidaridad del art. 138 de la Constitución Española (CE) -en cuanto tal incumplimiento representa una modificación sustancial sin aplicar el mecanismo del informe previo contemplado en la Disposición adicional tercera de la Constitución-; el tercero concierne a la compensación en el estado de ingresos (Concepto 453) derivada de la pérdida para el Estado de la supresión del Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas (IGTE); se aduce por el Gobierno lesión de la autonomía de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) en cuanto a los gastos de funcionamiento por mantener la detracción de recursos asignados al Fondo de Suficiencia en compensación al Estado por la pérdida de recaudación del suprimido IGTE al establecerse el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) y que a juicio del Gobierno de Canarias carece de cobertura legal, desde la implantación del nuevo sistema de financiación establecido por la Ley Orgánica 7/2001, vigente desde el 1 de enero de 2002.

*Identidad del actual recurso con el interpuesto contra la Ley 5/2007, de 27 de diciembre.*

4. El objeto del actual recurso de inconstitucionalidad que ahora se plantea coincide en cuanto a identidad subjetiva y causa de pedir (*causa petendi*) -fundamentación de tipo fáctico y de los motivos normativos- con el interpuesto contra la Ley 5/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008.

Este Consejo, en el Dictamen 298/2008, de 15 de julio, tuvo ocasión de pronunciarse, de forma favorable, sobre la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 2 y 6, respecto a los créditos de los capítulos 6 y 7, incluidos en los estados de gastos con sus créditos correspondientes y contra el artículo 119 y partidas concordantes del estado de gastos y contra el concepto 453 del estado de ingresos de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008. La identidad de naturaleza normativa y los motivos de interposición alegados tanto entonces como ahora nos permite remitirnos y reiterar el contenido del citado Dictamen.

Entonces, este Consejo concluyó:

*“1. La ausencia de dotación adicional del Fondo de Compensación y la correlativa restricción del Fondo Complementario [vulneraban (...)] art. 16.3 de la LOFCA y [contradecían (...)] los principios rectores determinados en los arts. 2.1.c) y 2.1.e) LOFCA.*

*2. La compensación del IGTE con cargo a la participación de la Comunidad Autónoma de Canarias en los ingresos del Estado [vulneraba (...)] los arts. 156.1, 157.1 y 3 CE y 49 EAC, en cuanto limita el principio de suficiencia financiera de la Comunidad Autónoma de Canarias. Tal compensación, además, debió haberse suprimido tras la entrada en vigor del nuevo modelo de financiación en el año 2002.*

*3. La aportación estatal en los Capítulos de inversiones, inferior al correspondiente contemplado para las Comunidades Autónomas, [afecta (...)] no tanto al REF, como [a (...)] los principios de seguridad jurídica, legalidad e interdicción de la arbitrariedad garantizados en el art. 9.3 CE, por inaplicación del art. 96 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de Modificación de los Aspectos Fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias”.*

Aunque tradicionalmente “la autonomía financiera ha venido configurándose desde sus orígenes más por relación a la vertiente del gasto que con relación al ingreso” (DCC 298/2008), en los últimos años el sistema ha evolucionado hacia una concepción de “corresponsabilidad fiscal”, conectada ahora también con “la capacidad del sistema tributario para generar un sistema propio de recursos como fuente principal de los ingresos de Derecho público”. Tal cambio se desprendía de los Acuerdos para el desarrollo del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas del quinquenio 1992-1996 (aprobados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el día 7 de octubre de 1993) y se concretó en el “modelo de financiación, correspondiente al quinquenio 1997-2001 (con la consiguiente modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas).

La Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, modificada por Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, dispone que la actividad financiera de las Comunidades Autónomas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado, con arreglo, entre otros, a los siguientes principios, la garantía del “equilibrio económico (estabilidad económica interna o externa y la estabilidad presupuestaria), desarrollo armónico, solidaridad (entre las diversas partes del territorio español), suficiencia de recursos (para el ejercicio de las competencias propias de las Comunidades Autónomas) y lealtad institucional” (art. 2), que determinarán la valoración del “impacto, positivo o negativo, que puedan suponer actuaciones legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia tributaria o la adopción de

medidas que eventualmente puedan hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas o sobre el Estado obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente “y que deberá ser objeto de valoración anual en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas” [apartado 1.e) del citado precepto, introducido por la Ley Orgánica 7/2001).

Por otra parte, el “hecho insular” se contempla en la Constitución (art. 138.1 CE), a través singularmente de los Cabildos (art. 141.4 CE) y en la modificación del REF (disposición adicional tercera). Igualmente en el Estatuto de Autonomía de Canarias existen referencias a las especialidades económicas y sociales, de las islas: art. 46 (Régimen Económico y Fiscal de Canarias, Canarias como Región Ultraperiférica de la Unión Europea, el informe previo del Parlamento cuando haya de ser modificado el REF y la audiencia al Parlamento en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al REF).

## II

### *Fundamentación del recurso de inconstitucionalidad.*

Sobre tales premisas generales, procede analizar el grado de fundamentación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto.

1. Dotación adicional del Fondo de Compensación. Análisis del art. 119 LPGE 2012 y las partidas de gasto concordantes.

Los recursos de las Comunidades, de conformidad con el art. 157 CE, se integran entre otras fuentes por “las participaciones en los ingresos del Estado” [art. 4.1.f) LOFCA], “de las asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley” [art. 4.2.a)] y de las “transferencias de los Fondos de Compensación Interterritorial, cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado a los efectos de lo previsto en los arts. 2, 138 y 158 de la Constitución” [art. 4.2.b) LOFCA]. Posteriormente, la ley concreta el carácter de “carga general del Estado” que ostentan los Fondos de Compensación y Complementario (art. 16 LOFCA), disponiendo que los mismos se establecen en garantía de la autonomía y suficiencia financiera de las Comunidades.

Según la STC 238/2007, de 21 de noviembre, “las normas que integran el bloque de constitucionalidad (...) establecen sólo tres exigencias insoslayables con relación al Fondo de Compensación Interterritorial: que se dote el correspondiente Fondo o Fondos (arts. 158.2 CE, arts. 4.2 y 16.1 LOFCA-1996 y 2001 y art. 55.3 EAC); “que la

dotación tenga carácter anual (art. 16 LOFCA). Dicha dotación además se integrará:

“a) Con una cantidad que no podrá ser inferior al 22,5 por 100 de la base de cálculo de la inversión pública que haya sido aprobada en los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio, tal y como se defina en la Ley reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial. b) Adicionalmente, con el 1,5 por 100 de la cantidad determinada en la letra anterior y el importe que se asigne legalmente en función de la variable "Ciudad con Estatuto de Autonomía". *Adicionalmente, con el 4,02 por 100 de la cantidad determinada en la letra a) anterior y el importe que se asigne legalmente por la variable de "región ultraperiférica".*

En la redacción de la Ley 23/2009, de 18 de diciembre, se adiciona la letra c) modificando el artículo 2.1 de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, disponiendo “adicionalmente con el 1 por 100 de la cantidad determinada en la letra a) anterior, *siendo este último porcentaje la cantidad que se adiciona en función de la variable "región ultraperiférica".*

En cuanto a la distribución de este Fondo, entre otros criterios, la LOFCA contempla el “hecho insular en relación con la lejanía del territorio peninsular” [art. 16.4.e) LOFCA], lo que significa que la condición “ultraperiférica” se debe tener en cuenta tanto para dotar el Fondo como para su distribución, independientemente del hecho insular.

Por lo que se refiere a las variables la STC 238/2007, de 21 de noviembre, establece que la dotación del Fondo debe tener carácter anual y que su dotación sea como mínimo para las Comunidades Autónomas (...) al que hay que añadir, desde el 1 de enero de 2002 (un porcentaje) para las ciudades con Estatuto de Autonomía (...) y otro para las regiones ultraperiféricas”, lo que supone que la “variable” es directamente aplicable desde la propia Ley Orgánica. Ahora bien, “lo relevante desde un plano puramente constitucional no es tanto que la dotación del Fondo se calcule sobre la cifra de inversión pública estimada o sobre la finalmente autorizada, sino que la dotación autorizada sea igual o superior al límite mínimo exigido por las normas que integran el bloque de constitucionalidad”, y ello es así porque “no existe un derecho de las Comunidades Autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación” (STC 238/2007).

Solidaridad cuya realización efectiva se asocia al hecho insular previsto en el art. 138.1 CE (STC 16/2003).

Adicionalmente, por lo tanto, habría que añadir la condición de región ultraperiférica para el archipiélago canario.

Pues bien, la Ley de Presupuestos del Estado para 2012 (art. 119 en relación con el estado de gastos y créditos correspondientes al Fondo de Compensación Interterritorial, sección 33) no respeta la denominada variable “región ultraperiférica” [art. 16.3.c) LOFCA], condición que ostenta Canarias a tenor del art. 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea e incorporada al art. 46.2 de su Estatuto de Autonomía. Variable que, como se ha expuesto, debe asignarse “legalmente”, lo que no sucede en este caso, permitiendo el reproche que se formula a la señalada Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012.

En efecto, en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) se dotará anualmente un Fondo de Compensación. Además de este Fondo de Compensación se dotará de un fondo complementario.

El fondo de compensación, según la LOFCA, se dotará anualmente con una cantidad que no podrá ser inferior al porcentaje (22.5%) de la base de cálculo de la inversión pública que haya sido aprobada por los PGE del correspondiente ejercicio y adicionalmente, con el 4.02% de la cantidad determinada en la letra a) del art. 16 y *el importe que asigne legalmente por la variable de “región ultraperiférica”*.

La Ley 23/2009, de 18 de diciembre, que modifica la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los fondos de compensación interterritorial, en su artículo único adiciona una nueva letra c) al art. 2.1 de la citada Ley 22/2001, disponiendo: *“adicionalmente, con el 1% de la cantidad determinada en la letra a) anterior, siendo este último porcentaje la cantidad que se adiciona en función de la variable región ultraperiférica”*.

No existen razones técnicas que impidan la aplicación de los aludidos porcentajes correctores de la dotación del Fondo, ni para que la LPGE-2012 no haya fijado la ratio de una variable que, así mismo, la LOFCA contempla de determinación legal. La LOFCA identifica tanto la cuantía porcentual como la cantidad a la que aquélla se imputa, por lo que es obvio que si la norma contiene todos los elementos que hacen posible su aplicación a un supuesto de hecho concreto lo único que procede es su aplicación. Ya que no toda norma legal necesita desarrollo normativo;

en ocasiones la regla legal simplemente debe ejecutarse, es decir, cumplirla mediante la aplicación sin necesidad de concreción normativa.

Estas dotaciones adicionales constituyen por tanto un mandato directo a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada año, convirtiéndose en suma dicho mandato, al integrar la LOFCA el bloque de constitucionalidad, en medida de constitucionalidad de las leyes.

El artículo 16 de la LOFCA, que desarrolla lo establecido en el apartado 2º del art. 158 de la CE, se convierte así en medida de constitucionalidad de la Ley de Presupuestos Generales y concretamente en este recurso que se plantea, del artículo 119 de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales para el año 2012, al dotar en la Sección 33 de los Presupuestos la suma total de 671.580,00 miles de euros, de los cuales 503.697,59 miles de euros integran el Fondo de Compensación y los restantes 167.882, 41 miles de euros el Fondo Complementario.

Estima el Gobierno autonómico que este precepto y las partidas de gasto concordantes incumplen lo previsto en el artículo 16.3.c) LOFCA, al contemplar las dotaciones de los fondos de compensación interterritorial sin incluir la asignación adicional por el concepto de región ultraperiférica previsto en el mismo.

El precepto efectivamente incurre por este motivo en vulneración del bloque de la constitucionalidad, por lo que el mismo ha de reputarse inconstitucional, ya que además de no contemplar el 4.02% adicional de la cantidad determinada en la letra a) del art. 16 LOFCA, tampoco incorpora el importe legalmente establecido por la variable "región ultraperiférica", condición de la que, como hemos señalado, participa Canarias, de conformidad con el TFUE, y que ha sido incorporada al art. 46.2 de su Estatuto.

Entre otras razones la cuestión puede provenir de la omisión en la Ley 23/2009, de 18 de diciembre, Reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial que modificó la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, de la referencia al 4.02%, al disponer únicamente en la letra c) del art. 2.1 de la Ley 22/2001: "adicionalmente con el 1% de la cantidad determinada en la letra a) anterior, siendo este último porcentaje la cantidad que se adiciona en función de la variable región ultraperiférica". Del mismo modo, que en la redacción original de la Ley 22/2001, se omitió concretar la adición en función de la variable región ultraperiférica, que posteriormente se incorporó a través de de la letra c) por la Ley 23/2009.

Ambas disposiciones, Leyes 22/2001 y 23/2009, son leyes ordinarias específicas de lo establecido en las reglas que rigen el Fondo de Compensación en su art. 16 (LOFCA). Y es, precisamente, el art. 16.c) de la LOFCA en donde de manera precisa se exige que en el Fondo de Compensación se añada anualmente un 4.02% de la cantidad determinada en la letra a) y además el importe que se asigne legalmente en función de la variable de "región ultraperiférica". La Ley 23/2009 omite el adicional 4.02%, que, sin embargo, expresamente reconoce (1.05% más el importe variable (0.07% de la cantidad determinada), en función de la variable por la ciudad con Estatuto de Autonomía. Esta omisión se refleja también en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012 y supone que los porcentajes resultantes no se ajusten a las previsiones legales del Fondo de Compensación (LOFCA).

Lógicamente, la infradotación del Fondo de Compensación supone una merma esencial tanto de la cuantía global como de las cantidades concretas que a la Comunidad Autónoma de Canarias le corresponde percibir en el correspondiente reparto, que afecta tanto a su autonomía financiera [art. 2.1.e) LOFCA] como al principio de "solidaridad" [art. 2.1.c) LOFCA], ya que "la amplitud de medios económicos determina en gran medida la posibilidad real de alcanzar los fines políticos" (STC 135/1992), y porque en gran medida la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas depende de recursos que proceden de fuentes externas. Más aún, cuando el Fondo complementario se nutre de un porcentaje del respectivo Fondo de compensación, por lo que la disminución de la cuantía de éste conlleva la infradotación del Fondo complementario, en detrimento de la inversión a la que el mismo está adscrito (art. 16.5 LOFCA).

Además, supone incumplir el art. 157.3 CE, en relación con el art. 81.1 CE, que establece y dispone, una ley orgánica singularmente a la LOFCA, para determinar los recursos financieros de las Comunidades Autónomas, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado, y es por tanto, el precepto que establece una reserva de "ley orgánica" sobre estas materias.

Al vulnerar el mandato de la LOFCA y no respetar una previsión incluida dentro de su ámbito, se produce no sólo la infracción de la LOFCA sino también, una infracción constitucional, en tanto que la LOFCA, respecto del cometido que constitucionalmente le está asignado formando parte del denominado bloque de la constitucionalidad y constituye parámetro para determinar la validez constitucional

de las leyes, disposiciones o actos impugnados (art. 28.1 Ley Orgánica 2/79, de 3 de octubre).

Y aunque la ley de Presupuestos Generales del Estado puede modificar de manera directa y expresa cualquier otra norma legal, no puede, sin embargo, la Ley de Presupuestos alterar sin modificar previamente “el régimen legal sustantivo de una determinada parcela del Ordenamiento Jurídico, o desconocerlo, procediendo a efectuar una aplicación distinta a la prevista en la norma cuya aplicación pretende (STC 248/2007, de 13 de diciembre). Menos aún podría, si la modificación supone desconocimiento o inaplicación de una Ley Orgánica, so pena de poder provocar con su desconocimiento situaciones de inseguridad jurídica contrarias al art. 9.3 CE.

2. Afectación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF) en lo que concierne a las inversiones públicas. Artículos 2 y 6 de la Ley de Presupuestos, en cuanto recogen los créditos de los capítulos de gastos VI y VII.

De conformidad con lo previsto en el artículo 96 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, rubricado como “Distribución del Programa de Inversiones Públicas”, en cada ejercicio el Programa que se ejecute en Canarias se distribuirá entre el Estado y la Comunidad Autónoma de tal modo que las inversiones estatales no sean inferiores al promedio que corresponda para el conjunto de las Comunidades Autónomas, excluidas de este cómputo las inversiones que compensen del hecho insular.

Sostiene el Gobierno autonómico que en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, consolidados en el Sector Público -artículos 2 y 6, en cuanto recogen los créditos de los capítulos VI y VII relativos a la inversión del Estado-, la inversión y las transferencias de capital regionalizadas alcanzaron una media por habitante a una distancia importante de la inversión regionalizada media per cápita, fenómeno que no sólo aleja a Canarias de la media estatal sino que la sitúa a la cola de la inversión pública regionalizada. Se sostiene por ello que se ha producido una modificación del REF sin haberse recabado previamente el informe preceptivo del Parlamento de Canarias. Aduce en definitiva el Gobierno que se ha lesionado la garantía formal del REF.

En el informe del Servicio Jurídico consta a este respecto que, según resulta del informe de la Viceconsejería de Hacienda y Planificación, la Ley 2/2012 “no ha cumplido dicha inversión mínima, ya que una vez calculada la inversión teórica de media estatal en aplicación del artículo 96, resulta la cantidad de 582.666 euros y

calculadas las inversiones reales efectivas del Estado en la C.A.C. resultan 384.304 euros, por tanto hay una diferencia de inversión real efectiva de 198.361 euros. Es más, la diferencia de inversión real es mayor, ya que al hacer este cálculo no se han excluido del cómputo las inversiones que compensan el hecho insular que establece el art. 96 de la Ley 20/1991”.

Se considera, por ello, inconstitucional lo preceptuado por la Ley de Presupuestos respecto a los créditos de los capítulos VI y VII incluidos en los estados de gastos, cuyo importe total se aprueba en los artículos 2 y 6 de la citada ley. El reproche de inconstitucionalidad se dirige no sólo contra el artículo 2, sino también contra el artículo 6 porque, de acuerdo con lo señalado por el Servicio Jurídico en su informe, se considera que al calcular la inversión realizada por el Estado, es necesario contemplar la visión más amplia de la inversión, sumando las inversiones que se realizan en los entes regulados en dicho precepto.

Planteada en estos términos la cuestión controvertida, procede señalar ante todo que el artículo 96 de la Ley 20/1991, establece claramente que, para cada ejercicio presupuestario, las inversiones estatales en Canarias no pueden ser inferiores al promedio que corresponda para el conjunto de las Comunidades Autónomas, excluidas de este cómputo las inversiones que compensen el hecho insular. Con ello, dentro del contenido del Régimen Económico y Fiscal de Canarias se incluye un régimen de inversiones públicas que, en todo caso, habrá de materializarse para cada ejercicio por la correspondiente ley de presupuestos. El artículo 96 de la Ley 20/1991- así como el 95 en lo que se refiere a las inversiones (obras e instalaciones) al objeto de compensar el hecho insular- garantizan pues para Canarias, como se expresó en nuestro Dictamen 298/2008, un volumen de inversión pública del Estado de un modo independiente y adicional, sin menoscabo del sistema de imposición indirecta, de la compensación del hecho insular ni de los incentivos fiscales. Por ello, estos elementos legales que conforman el Régimen Económico y Fiscal no pueden ser utilizados de modo diferente al preceptuado, ni incumplidos por las leyes que lo ejecuten.

El recurso del Gobierno se plantea en este extremo desde la perspectiva de la vulneración de lo dispuesto en la disposición adicional tercera de la CE y en el artículo 46.3 del Estatuto de Autonomía, en cuanto se ha producido una modificación del REF sin haberse recabado el informe del Parlamento canario, desconociéndose en consecuencia la garantía formal del REF.

Desde esta perspectiva puede considerarse cuestionable la aducida inconstitucionalidad de los preceptos señalados desde el momento en que, como el propio Gobierno reconoce, lo que se ha producido es un incumplimiento por la ley de presupuestos de lo previsto en el artículo 96 de la Ley 20/1991, al no haberse respetado el mínimo de inversión estatal que el precepto exige. Ello no supone una *modificación* del REF, pues el precepto permanece inalterado, si bien se ha incumplido su mandato.

Este Consejo ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones (Dictámenes 5/1986, 11/1987, 9/1990, 3/1993, 80/1996, 10/97, 29/97, 14/1998 y 26/1998 entre otros), al hilo de la jurisprudencia constitucional, sobre el alcance del concepto "modificación", que habilita la intervención preceptiva del Parlamento de Canarias por medio del informe al que se refiere el artículo 46.1 del Estatuto de Autonomía.

Hemos señalado así que la protección constitucional del REF se contiene en la Disposición adicional tercera de la Constitución y en el art. 46 del Estatuto de Autonomía, norma que, según lo preceptuado por la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), art. 28.1, se integra en el denominado «bloque de la constitucionalidad», conformando lo que con toda propiedad podemos calificar de «garantía constitucional». Una garantía cuyos efectos protectores son graduados en el sentido de dotar de un máximo de permanencia al «núcleo» de principios informadores del mencionado REF, en tanto que los aspectos «periféricos» del mismo son protegidos con una intensidad decreciente según que el cambio propuesto suponga una «modificación» o bien una simple «afectación» de aquél.

En efecto, una iniciativa de modificación de los principios fundamentales del REF canario, tal como se definen en el citado art. 46.1 del Estatuto comportaría necesariamente una reforma del Estatuto de Autonomía; y, si tal iniciativa supone la absoluta paridad de Canarias al régimen común de todo el Estado, habría de estar precedido inevitablemente de una reforma constitucional que suprimiera la disposición adicional 3.ª CE.

Si, por el contrario, de lo que se trata es de introducir cambios en el status jurídico actual del REF -caracterizado por una aplicación flexible de dichos principios, a los que siempre se ha considerado compatibles con normas que comportan atenuaciones de sus rígidas consecuencias-, es preceptivo recabar el previo Informe del Parlamento de Canarias (art. 46.3 EACan).

Desde esta perspectiva, constituye modificación del REF tanto la innovación de la propia legislación institucional como cualquier otra que incida en el parámetro REF, delimitado por la Constitución, el Estatuto de Autonomía y la misma legislación institucional. La modificación constitucionalmente relevante es tanto directa, ya se trate de efectuar una reforma directa de la normativa ordenadora del REF, como indirecta, como se pretenda una innovación reguladora en materia (...) de alcance general y no específicamente dirigida a la vigente en Canarias o, dicho de otra manera, en la existente dimensión operativa de los principios definitorios del REF y por tanto en el contenido o ámbito sustancial de éste.

La modificación implica pues cambiar, no los principios definitorios del REF, sino el status jurídico que resulta de su concreción práctica —es decir, el complejo normativo que en cada momento histórico se explicita la inteligencia que el legislador ha hecho de tales principios—, en cuyo caso, nos encontraríamos ante una modificación en el sentido del art. 46.3 del Estatuto de Autonomía. Existe, pues, modificación cuando se introducen cambios en la ordenación vigente, es decir, en las medidas contenidas en disposiciones de variado rango que se deriven de los principios inspiradores del REF.

Por otra parte, el artículo 46.4 del Estatuto contempla un último nivel de protección para aquellos casos en los que no se opera una modificación del REF en los términos señalados y que se proyecta en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afectaran por su contenido al Régimen Económico y Fiscal, limitándose en tal caso la garantía procedimental a la preceptividad de la audiencia previa del Parlamento de Canarias.

Pues bien, en el supuesto que ahora nos ocupa, no puede propiamente decirse que se haya operado una *modificación* del REF que obligara a solicitar el informe previo del Parlamento previsto en la Disposición Adicional tercera de la Constitución y en el artículo 46.3 del Estatuto de Autonomía, si bien sí implica su *afectación*, por cuanto repercute en la financiación que el Estado se encuentra obligado a prestar a la Comunidad Autónoma de Canarias en virtud de la ley reguladora del Régimen Económico y Fiscal. La Ley de Presupuestos desde esta perspectiva incide indudablemente sobre este Régimen especial, por lo que el Parlamento debió haber sido oído en virtud de lo previsto en el artículo 46.4 del Estatuto de Autonomía y cuya omisión, como ha reiterado el Tribunal Constitucional, genera la inconstitucionalidad de la norma (SSTC 35/1984, 16/2003, 137/2003).

Ahora bien, sin perjuicio de lo señalado, también sostuvo este Consejo en el mencionado Dictamen 298/1998, la inconstitucionalidad de los correspondientes preceptos de la Ley de Presupuestos para el año 2008 fundamentada en la vulneración de los principios de seguridad jurídica, legalidad e interdicción de la arbitrariedad garantizados por el art. 9.3 CE, al haberse inaplicado el artículo 96 de la Ley 20/1991.

Se fundamentó, entonces, esta conclusión en los siguientes razonamientos, que reproducimos por considerarlos igualmente aplicables en el presente caso:

*Queda, pues, claro que dentro del contenido del Régimen Económico-Fiscal de Canarias se contiene un régimen de inversiones públicas que ha de realizar el Estado y que éste no puede modificar a su conveniencia. (...).*

*La Ley de Presupuestos Generales del Estado determina los objetivos fijados por el Gobierno para el sector público estatal, dentro del escenario presupuestario previsto a tal fin. Tendrán carácter anual e incluye la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal (art. 134.2 CE) y no puede crear tributos, puede modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea (art. 134.7 CE).*

*Ahora bien, la función de dirección de la política económica se plasma no sólo en la ley de presupuestos sino en otras leyes, de contenido también económico o tributario; así, en concreto, la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, y la Ley 20/1991, de 7 de junio, de Modificación de los Aspectos Fiscales del Régimen Económico-Fiscal de Canarias, entre otras.*

*Lo que no procede es utilizar la Ley de Presupuestos Generales del Estado para reformar sustancialmente aspectos singulares del ordenamiento jurídico público. El límite material a su contenido está fijado por el texto constitucional para las leyes en general y, en particular, para las leyes de presupuestos. La esencia del Presupuesto General del Estado, tal y como se configura en el art. 134.2 CE está determinada por la relación ingresos-gastos públicos, con diferenciación de efectos jurídicos para unos y otros. Así, los ingresos suponen mera previsión, mientras que los segundos, los gastos, suponen una autorización limitativa (...).*

*El artículo 134.1 CE determina que corresponden al Gobierno y a las Cortes Generales, respectivamente, la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y su examen, enmienda y aprobación; pero no cabe duda de que dichos*

*órganos constitucionales están vinculados al mandato que supone el contenido de los arts. 95 y 96 LMAFREF.*

*Son elementos clásicos de la seguridad jurídica la confianza en el Derecho, su conocimiento y comprensión y la previsión de las consecuencias derivadas de la aplicación de las normas jurídicas, es decir, la certeza del Derecho, de tal forma que aquel principio se vulnera cuando la norma produce incertidumbre en sus destinatarios o altera la confianza en la estabilidad del Derecho, genera duda de cuál ha de ser la norma aplicable o determina contradicciones normativas.*

*La aplicación de forma distinta, el desconocimiento de la norma aplicable, el artículo 96 REF, comporta una vulneración del principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE, así como los de legalidad e interdicción de la arbitrariedad garantizados en el mismo precepto.*

*3. La compensación del Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas. Concepto 453 del estado de ingresos.*

Considera el Gobierno autonómico que también lesiona la Ley de Presupuestos del Estado el ámbito de autonomía de la Comunidad Autónoma de Canarias en lo que se refiere a los gastos de funcionamiento por mantener la detracción de recursos asignados al Fondo de Suficiencia en concepto de compensación al Estado por la pérdida de recaudación correspondiente al Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas (IGTE), suprimido al establecerse el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC). Esta compensación, que no tiene reflejo en la ley presupuestaria sino estrictamente en el concepto 453 de su estado de ingresos, carece de cobertura legal desde la implantación del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas establecido por la Ley Orgánica 7/2001, vigente desde el 1 de enero de 2002.

La Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico-Fiscal Canario (en adelante REF) procedió, entre otras innovaciones, a la supresión del IGTE, que era un tributo de titularidad estatal que seguía percibiéndose en Canarias al quedar este territorio excluido del ámbito de aplicación del IVA; y al establecimiento, en su lugar, del Arbitrio sobre la Producción y la Importación (en adelante APIM) y del Impuesto General Indirecto Canario (en adelante IGIC).

Los rendimientos del IGIC se asignan conforme al art. 64 LMAFREF a la Comunidad Autónoma (50,35%) y a los Cabildos Insulares (49,65%).

Paralelamente a lo anterior, se previó una compensación para evitar la pérdida de ingresos por parte del Estado como consecuencia de la supresión del IGTE. Dicha compensación no aparece regulada en el articulado, sino que simplemente se menciona en el apartado IV de la Exposición de Motivos, que textualmente señala que *“(…) siendo preciso mantener la capacidad financiera de las Administraciones públicas, la reestructuración expuesta habrá de completarse con los ajustes financieros previstos para que ninguna de las tres Administraciones afectadas sufra mermas en la cuantía de los ingresos que de las figuras sustituidas venía obteniendo. En consecuencia, la pérdida de ingresos sufrida por la Hacienda del Estado, derivada de la integración del IGTE en el Impuesto General Indirecto se compensará deduciendo de la participación de la Comunidad Autónoma de Canarias en los ingresos del Estado, los rendimientos correspondientes al citado impuesto”*.

Según relata el Servicio Jurídico en su informe, la fórmula concreta para fijar la “compensación” por la pérdida de recaudación del IGTE fue elaborada conjuntamente por la representación del Ministerio de Economía y Hacienda y la Consejería de Economía y Hacienda de Canarias, e incorporada como anexo V (“Compensación al Estado por la supresión del I.T.E.”) al acta de la reunión de la Comisión Mixta Administración del Estado - Comunidad Autónoma de Canarias, celebrada el 20 de octubre de 1993. Mediante el método fijado, el sistema de compensación pasó a configurarse como un descuento de la participación de la Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado.

Ahora bien, a partir del año 2002 entra en vigor la L.O. 7/2001 y la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las Medidas Fiscales y Administrativas del Nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, estableciendo un nuevo modelo de financiación, aplicable en Canarias con las peculiaridades derivadas del REF (Disposición Adicional tercera de la Ley).

Como ya expresamos en nuestro Dictamen 298/2012, el nuevo sistema introduce variables tanto cuantitativas como cualitativas. Desde el primer punto de vista, la participación de la Comunidad en los ingresos del Estado se hará a través del Fondo de Suficiencia (art. 13 LOFCA) que se caracteriza porque ahora tiene unos límites y alcance definidos: cubrir la diferencia entre “las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma (...) y su capacidad fiscal” (art. 13.2 LOFCA), fijándose el valor inicial del Fondo en la Comisión Mixta de Transferencias (art. 13.2 LOFCA)

permaneciendo estable salvo evolución de la recaudación estatal “excluida la susceptible de cesión” (art. 13.3 LOFCA) y sin que pueda ser revisable salvo el traspaso de nuevos servicios o se amplíen o revisen valoraciones de traspasos anteriores o cobre efectividad la cesión de nuevos tributos (art. 13.4 LOFCA).

Al margen de la cuestión de la ausencia de norma en la que fundamentar la compensación y en la no publicación del Acuerdo de la Comisión Mixta -sin que pueda ignorarse que la Comunidad Autónoma suscribió el Acuerdo indicado, lo asumió y lo cumplió-, es lo cierto que el mecanismo de la compensación no es sino un modo de articular la coordinación debida que a ambas Administraciones imponen las leyes (art. 2.1 LOFCA) y el principio de “lealtad institucional” al que así mismo hace referencia el art. 2.1.e) LOFCA. Por ello, el mecanismo de la compensación pudo considerarse como un medio idóneo de coordinación que simplificaba la gestión administrativa del impuesto, de modo que en vez de detraer de la recaudación del IGIC lo correspondiente al IGTE su importe se descontaba de la participación de la Comunidad en los ingresos del Estado.

Ahora bien, como también señalamos en el citado Dictamen, no se puede obviar que la integración del IGTE en el IGIC y la atribución de sus rendimientos a la Comunidad y a las Corporaciones locales cuenta con expreso acomodo formal en la LMAFREF, mientras que la compensación referenciada sólo tiene acomodo en la Exposición de Motivos de la Ley 21/2001. A partir de aquí, lo cierto es que el sistema compensatorio acordado en su momento ha sido formalmente interferido con el nuevo modelo de financiación del año 2001, sin que este hecho tuviera efecto en la forma en que en lo sucesivo se ha gestionado esa compensación. En efecto, tal y como se desprende de la Exposición de Motivos de la Ley 21/2001, el nuevo modelo de financiación tiene “vocación de permanencia”, lo que justifica que se haya instrumentado por “vehículo con rango formal de ley”, de donde el sistema anterior -referido por lo que atañe a Canarias- tenía provisionalidad, como se acredita por el hecho de que fue en el año 2001, con la Ley 21, cuando se generalizó la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas. Provisionalidad que -hay que entender- perduró hasta que entró en vigor el nuevo modelo de financiación, el cual cedió a las Comunidades Autónomas el 35 por ciento del IVA (art. 27 de la Ley 21/2001), inaplicable a Canarias donde le sustituye el IGIC. Esta Ley de financiación, con vocación de permanencia, ninguna referencia hace a la mencionada compensación, por lo que hay que entender que la subsunción instrumental del IGTE en el IGIC lo es ahora a efectos sustanciales, como lo es el hecho de que se haya cedido el IVA, inaplicable en Canarias, a las demás Comunidades Autónomas. Por ello

entendió este Consejo que “la prolongación del sistema transitorio o provisional más allá de la entrada en vigor del nuevo modelo, sin existir cobertura formal de rango necesario para actuar en el sentido en que se ha hecho, determina justamente una lesión del principio de suficiencia financiera de esta Comunidad Autónoma, cuyos rendimientos decrecen en la medida en que se extiende la compensación del IGTE sin tener en cuenta el nuevo modelo de financiación”, por lo que, en definitiva “resulta obvio que la Ley 21/2001 ha alterado el régimen de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado, al que tiene que adaptarse el sistema provisional compensatorio que hasta ahora se ha aplicado por el IGTE en Canarias; (...) este sistema compensatorio merma la suficiencia financiera de la Comunidad Autónoma de Canarias, por lo que puede ser impugnada la LGPE-2008 - y ahora la Ley 2/2012- en el Concepto 453 del estado de ingresos, por vulneración de los artículos 156.1, 157.1 y 3 CE y 49 EAC”.

## C O N C L U S I Ó N

Por las razones jurídicas expuestas en la fundamentación del presente Dictamen, este Consejo Consultivo considera que concurren motivos fundados de inconstitucionalidad en los arts. 119 y partidas concordantes del estado de gastos; 2 y 6, en cuanto recogen los créditos de los capítulos de gastos VI y VII, sobre inversión del Estado; y el concepto 453 del estado de ingresos, de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado.