



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 159/2013

(Pleno)

La Laguna, a 2 de mayo de 2013.

Dictamen solicitado por los Excmos. Sres. Presidentes de los Cabildos Insulares de La Gomera, Tenerife, Fuerteventura, Lanzarote, Gran Canaria, El Hierro y La Palma en relación con la *Propuesta de Resolución del Conflicto en Defensa de la Autonomía Local frente a la Disposición Adicional Trigésimo Segunda, la Disposición Adicional Trigésimo Tercera y el capítulo 4, programa 942^a "Transferencias a Cabildos traspaso de competencias", de la sección 20, de la Ley 10/2012, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013 (EXPS. 128, 133, 134, 135, 136, 137 y 141/2013 CAL)*.*

FUNDAMENTOS

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por los Presidentes de los Cabildos Insulares de La Gomera, Tenerife, Fuerteventura, Lanzarote, Gran Canaria, El Hierro y La Palma al amparo de lo dispuesto en los arts. 75 ter.3 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTIC) y 11.1.C.b) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), es la Propuesta de conflicto en defensa de la autonomía local en relación a la Disposición Adicional Trigésimo Segunda, a la Disposición Adicional Trigésimo Tercera y al capítulo 4, programa 942 "Transferencias a Cabildos traspaso de competencias", de la sección 20, de la Ley 10/2012, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) para 2013.

2. La regulación de esta modalidad de conflicto, que fue introducida en la LOTIC mediante la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, se contiene en el Capítulo IV de la

* PONENTE: Sr. Brito González.

citada Ley (arts. 75 bis a 75 quince), del que resulta el siguiente régimen jurídico en relación con la presente solicitud de dictamen:

- Pueden dar lugar al planteamiento de este conflicto, según el art. 75 bis.1 de la LOTC, "las normas del Estado con rango de Ley o las disposiciones con rango de Ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada", por lo que resulta adecuado este conflicto frente a la Ley 10/2012, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la CAC para 2013 en las disposiciones objeto del conflicto que nos ocupa.

- Están legitimados para plantear el conflicto los Cabildos promotores del mismo de conformidad con lo señalado en el art. 75 ter.1 LOTC, lo que se ha de poner en relación con la Disposición Adicional Tercera de la misma que señala: "*1. Las referencias a las Provincias contenidas en esta Ley se entenderán realizadas a las islas en las Comunidades Autónomas de Illes Balears y Canarias. 2. Además de los sujetos legitimados de acuerdo con el art. 73 ter.1, lo estarán también frente a las leyes y disposiciones normativas con rango de Ley de la CAC, tres Cabildos, (...), aun cuando en ambos casos no se alcance el porcentaje de población exigido en dicho precepto*".

- Para "*iniciar la tramitación de los conflictos (...) será necesario el Acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de los miembros de las mismas*" (art. 75 ter.2 LOTC).

En cuanto a este requisito, ha de indicarse que las certificaciones de los acuerdos plenarios de los distintos Cabildos que se aportan a los expedientes remitidos señalan que se adoptaron por unanimidad de los miembros asistentes, que se adoptaron por unanimidad, o señalan los votos emitidos, pero, todas ellas, sin especificar que se alcanzaron con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de los miembros componentes de cada Corporación exigida por el art. 75 ter.2 LOTC. No obstante, la acreditación de este requisito se extrae del conocimiento notorio del número de componentes de cada Corporación, lo que nos lleva a deducir que se cumple con el quórum legalmente exigido al haber adoptado, como mínimo, los Cabildos Insulares de Gran Canaria, La Gomera y Lanzarote los acuerdos plenario con la mayoría cualificada exigida.

- La solicitud de Dictamen, preceptivo y no vinculante, a este Órgano Consultivo (art. 75 ter.3 LOTC) se realiza dentro de plazo, ya que se solicita el Dictamen por todos los Cabildos insulares antes del 29 de marzo de 2013, en cumplimiento del plazo establecido en el art. 75. quater.1 de la referida Ley, que establece que la

solicitud de aquel dictamen *“deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que se entienda lesiona la autonomía local”*, habiendo sido publicada la Ley 10/2012, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la CAC para 2013 en el BOC nº 254, de 31 de diciembre de 2012.

- Las *“asociaciones de entidades locales podrán asistir a los entes locales legitimados a fin de facilitarles el cumplimiento de los requisitos establecidos en el procedimiento de tramitación del presente conflicto”* (art. 75 ter.4 LOTC), lo que ha ocurrido en el presente supuesto a través de la Federación Canaria de Islas (FECAI).

II

Del expediente remitido a este Consejo con la solicitud de Dictamen constan los siguientes trámites y documentos:

- Mediante escrito de la FECAI de fecha 15 de marzo de 2013, tras haber recabado informe jurídico eterno, emitido el 19 de febrero de 2013, se informa a los Cabildos Insulares de las conclusiones de aquel informe y se propone la adopción de los correspondientes Acuerdos Plenarios necesarios para la interposición ante el Tribunal Constitucional de Conflicto en Defensa de la Autonomía Local frente a las disposiciones anteriormente señaladas de la Ley 10/2012, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la CAC de Canarias para 2013, previa solicitud de Dictamen a este Consejo Consultivo.

- Así, se aportan a los expedientes de los distintos Cabildos los respectivos acuerdos plenarios, siendo el de Lanzarote, de 21 de febrero de 2013; el de Gran Canaria, de 28 de febrero de 2013; el de La Palma, de 18 de marzo de 2013; el de La Gomera, de 21 de marzo de 2013; el de Tenerife, de 22 de marzo de 2013 y el de El Hierro, de 23 de marzo de 2013 y el de Fuerteventura, de 25 de marzo de 2013.

- Asimismo, constan los informes de las Secretarías Generales de los Cabildos Insulares de El Hierro, de 26 de febrero de 2013; de La Gomera, de 14 de marzo de 2013 y de Fuerteventura, de 20 de marzo de 2013. Igualmente, se incorporan al expediente remitido las Certificaciones de Dictamen de la Comisión Informativa de Hacienda, Economía y Especial de Cuentas del Cabildo de El Hierro, adoptado en sesión celebrada el 28 de febrero de 2013, y de la Comisión Informativa Permanente de Presidencia, Infraestructuras, Transportes, Cuentas, Economía y Hacienda, del Cabildo de La Gomera, adoptado en sesión de 18 de marzo de 2013.

III

1. El presente conflicto en defensa de la autonomía local pretende plantearse en relación con la Disposición Adicional Trigésimo Segunda, la Disposición Adicional Trigésimo Tercera y el capítulo 4, programa 942A "Transferencias a Cabildos traspaso de competencias", de la sección 20, de la Ley 10/2012, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la CAC para 2013.

La Disposición Adicional Trigésimo Segunda de la Ley 10/2012 establece: *"Las entregas a cuenta de las competencias transferidas distribuidas en el año 2010 tienen el carácter de definitivas"*.

Por su parte, la Disposición Adicional Trigésimo Tercera señala: *"Los créditos para hacer frente a las competencias transferidas para 2013 serán los mismos que los previstos en el capítulo 4, programa 942A Transferencias a Cabildos traspaso de competencias, de la sección 20, de la Ley 11/2010 de 30 de diciembre de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias de 2011 para las entregas a cuenta"*.

Finalmente, el capítulo 4, programa 942A "Transferencias a Cabildos traspaso de competencias", de la sección 20, refleja un crédito a favor de los Cabildos Insulares por importe de 169.574.820 euros destinado a sufragar las competencias transferidas exceptuando la parte correspondiente a los créditos destinados a sufragar las competencias transferidas para plazas de acogimiento residencial de menores.

2. El conflicto cuyo planteamiento se basa, según consta en los respectivos Acuerdos plenarios, -todos de similar contenido-, en el informe jurídico externo recabado por la FECAI, sin perjuicio de las consideraciones contenidas en los informes emitidos por la Secretaría General de los Cabildos que lo anexan, que vienen a reiterar las argumentaciones del primero, a excepción del emitido por la Secretaría General del Cabildo de Fuerteventura, en el que se discrepa de la posibilidad de utilizar el conflicto en defensa de la autonomía local por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

Se fundamenta la vulneración de la autonomía local en los siguientes argumentos:

1º) Vulneración de la autonomía local desde el punto de vista formal.

El Estatuto de Autonomía de Canarias regula la participación de los Cabildos en la tramitación del procedimiento legislativo mediante la creación de la denominada Comisión General de Cabildos. En concreto, el Estatuto indica en su artículo 12.3 que

“Los Cabildos Insulares participarán en el Parlamento a través de la Comisión General de Cabildos Insulares. El Reglamento de la Cámara fijará su composición y funciones que en todo caso serán consultivas e informativas”.

De conformidad con el artículo 59 del Reglamento del Parlamento de Canarias *“la Comisión General de Cabildos será informada y debatirá entre otros asuntos sobre: a) Los proyectos y proposiciones de Ley sometidos a la audiencia de los Cabildos conforme a lo dispuesto en el artículo 45.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias. A estos efectos la Mesa del Parlamento remitirá a la Comisión la iniciativa correspondiente para su debate antes de la apertura del plazo para la presentación de enmiendas a la totalidad”.*

Precisamente el artículo 45.2 obliga a dar audiencia a los Cabildos cuando el Proyecto de Ley se refiera a competencia objeto de transferencia o delegación”.

Se argumenta que *“(...) la falta de audiencia a la Comisión General de Cabildos supone una clara vulneración del bloque de constitucionalidad que da lugar a la inconstitucionalidad de la Ley pues viola no sólo el artículo 12.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias que regula la Comisión General de Cabildos, sino que también viola el procedimiento legislativo regulado en el Reglamento del Parlamento de Canarias de 2009 y la autonomía local e insular regulada en los artículos 137 y 141.4 de la CE.*

(...) En nuestro caso cabe indicar que tanto la Disposición Adicional Trigésimo Segunda como la Trigésimo tercera de la Ley 10/2012, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013 y que tienen por objeto regular el régimen Jurídico de la actualización de las competencias transferidas no ha seguido el procedimiento legislativo al omitir la preceptiva audiencia a la Comisión General de Cabildos lo cual ha generado una clara vulneración del principio de autonomía local e insular garantizada en los artículos 137 y 141 4 de la CE y su concreción y optimización en el artículo 12.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias que regula la Comisión General de Cabildos y en los artículos 56 a 62 del Reglamento del Parlamento de Canarias”.

2º) Vulneración de la autonomía local desde el punto de vista material, en su vertiente de suficiencia financiera.

Se considera que para el ejercicio 2013 la cuantía que se entregará a los Cabildos para financiar las competencias transferidas se fija unilateralmente por la

Comunidad Autónoma y no ofrece continuidad con los criterios adoptados en los ejercicios anteriores considerando que las entregas a cuenta de las competencias transferidas distribuidas en el año 2010 tienen el carácter de definitivas, a lo que se añade el hecho de que no se ha aplicado índice de actualización alguno. Así el informe jurídico al que nos venimos refiriendo dice:

“(...) la Comunidad Autónoma de Canarias en vez de aplicar el ITE como criterio de actualización -que era lo más lógico pues fue el criterio que aplicó ante idéntica situación en 2009- al comprobar que era positivo en un 58,75% y en consecuencia debía realizar un ingreso extra a los Cabildos de 65.751.124 euros decide de modo unilateral en contra de sus propios actos en claro perjuicio a la suficiencia financiera de los Cabildos Insulares y mediante Ley elevar a definitivas las entregas a cuenta sin proceder a su actualización.

En efecto con el fin de evitar dictar una liquidación definitiva que pudiera ser impugnada ante los Tribunales ordinarios por los Cabildos, tal y como sucedió con las liquidaciones de 2009, la Comunidad Autónoma establece un precepto en concreto la Disposición Adicional Trigésimo Segunda de la Ley 10/2012 de 29 de diciembre de Presupuestos Generales de la CAC para 2013, el cual establece que “Las entregas a cuenta de las competencias transferidas distribuidas en el año 2010 tienen el carácter de definitivas.

Resulta patente que tal precepto vulnera la autonomía local de los Cabildos Insulares en su vertiente de suficiencia financiera”.

En igual sentido, en relación con la Disposición Adicional Trigésimo Tercera de la Ley de Presupuestos de la CAC para 2013, anteriormente transcrita, se reprocha por el antedicho informe que por ella se realiza una congelación de los créditos para el ejercicio de las competencias transferidas; lo que supone una vulneración de la autonomía local de los Cabildos Insulares en su vertiente de suficiencia financiera pues impide la actualización de la partida.

Por lo que se refiere a la partida presupuestaria recogida en el capítulo 4, programa 942A, “Transferencias a Cabildos traspaso de competencias”, de la sección 20, se argumenta la vulneración del principio de autonomía local en su vertiente financiera al entender que refleja un crédito a favor de los Cabildos Insulares destinado a sufragar las competencias transferidas que no respeta el principio de suficiencia financiera en proporción a la evolución de los recursos destinados a sufragar el resto de competencias de la Comunidad, pues, “si partimos de los recursos destinados por la Comunidad Autónoma en el año 2004 -año en el que se

realiza el primer presupuesto autonómico tras la última transferencia competencial a los Cabildos y año en que aplica por primera vez el criterio de actualización de la Ley 9/2003- y lo comparamos con los recursos destinados a sufragar las mismas competencias en el 2013, vemos como los mismos han evolucionado en un 9,2% (en el ejercicio 2004 la partida ascendía a 155.288.232 € y en el año 2013 a la cantidad de 169.574.820 € (con excepción de menores que sigue otro régimen de actualización).

Por el contrario, los ingresos de la Comunidad Autónoma desde el año 2004 al año 2013 han subido un 31,4% (los ingresos presupuestados en el año 2004 fueron de 4.837.592.129 € y en el año 2013 son de 6.358.723.733 €).

Por lo tanto a la hora de determinar si la minoración como consecuencia de la crisis de recursos de la Comunidad Autónoma a los Cabildos Insulares para sufragar las competencias transferidas atenta contra el principio de suficiencia financiera se debe analizar cuál es la evolución de los ingresos de la Comunidad Autónoma y su relación con los ingresos destinados a sufragar los costes de las competencias transferidas y verificar si se produce una asignación proporcional. Lo que se entiende que no ha concurrido en el presente caso”.

3º) Finalmente, se pretende la interposición del conflicto que nos ocupa por vulneración de *“la autonomía local en su vertiente jurisdiccional”*, por considerar que no se respeta el derecho a la tutela judicial efectiva de los Cabildos Insulares.

Así, respecto de las Disposiciones Adicionales trigésimo segunda y trigésimo tercera se señala: *“dicho precepto vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva de los Cabildos pues al dictar un acto administrativo la liquidación definitiva mediante Ley es evidente que el afectado ve mermada la posibilidad de discutir en Derecho el contenido de la decisión formalizada bajo la cobertura de la ley pues contra ella no puede reaccionar en los mismos términos y con el mismo alcance que sí le cabrían frente a una actuación administrativa”.*

IV

1. Sobre el concepto de autonomía local este Organismo ya ha tenido ocasión de pronunciarse en los Dictámenes 373/2011 y 109/2006 a los que nos remitimos.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 121/2012, de 5 de junio, FJ 5, delimita su contenido y alcance en los siguientes términos:

“Concretados de este modo los preceptos que van a ser objeto de enjuiciamiento en la presente Sentencia y en atención a la específica naturaleza del conflicto en defensa de la autonomía local (STC 240/2006, de 20 de julio, FF. 1 a 3), tendremos que determinar si los artículos (...) vulneran la autonomía local constitucionalmente garantizada de los municipios promotores, autonomía local que constituye, de acuerdo con los arts. 75 bis 1 y 75 quinquie.5 LOTC, el canon de enjuiciamiento de las normas impugnadas. Dicho canon, ante el silencio de la LOTC al respecto, ha de ser deducido de la Constitución a la vista de las resoluciones adoptadas por este Tribunal Constitucional en relación con la citada autonomía local, de acuerdo con lo señalado por la STC 240/2006, de 20 de julio, cuyo fundamento jurídico sexto afirma que:

«El canon que este Tribunal deberá aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a Leyes estatales se ciñe a los preceptos constitucionales (arts. 137, 140 y 141 CE) que establecen ese "contenido mínimo" que protege la garantía institucional y que hemos considerado definitorios de "los elementos esenciales" o del "núcleo primario" del autogobierno de los entes locales territoriales».

En relación con ese contenido mínimo derivado de la garantía institucional de la autonomía local, el fundamento jurídico 4 de la STC 252/2005, de 11 de octubre, sistematiza nuestra doctrina al respecto señalando lo siguiente:

«Es doctrina reiterada que la autonomía local reconocida en los arts. 137 y 140 de la Constitución se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el "derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible" (STC 32/1981, de 28 de julio, F. 4)».

En esa misma Sentencia y fundamento jurídico también afirmamos:

«En definitiva, y como recordamos en la STC 51/2004, de 13 de abril, F. 9, volviendo sobre la doctrina establecida en la STC 159/2001, de 5 de julio, "la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del

núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE so pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno».

Para el Tribunal Constitucional, esta garantía institucional que constituye la autonomía local se erige frente al legislador ordinario como un contenido mínimo de autonomía que ha de respetar, pero más allá de este límite, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal que, por tanto, permite configuraciones legales siempre que respeten la garantía institucional (STC 170/1989).

2. Resulta consustancial a la autonomía local la dotación de recursos suficientes que permitan el ejercicio a los Entes locales del conjunto de potestades legalmente asignadas. El art. 142 de la Constitución (CE) reconoce que las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas, si bien no regula un concreto sistema de financiación de las entidades locales limitándose a señalar que fundamentalmente descansará en tributos propios y en la participación del producto de los tributos estatales y autonómicos.

En este sentido, de forma reiterada, el Tribunal Constitucional ha enfatizado la conexión que media entre la suficiencia financiera y la autonomía, al afirmar que aquélla constituye el presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE (SSTC 87/1993, 233/199, 104/2000).

La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas, para posibilitar y garantizar así, en definitiva, el ejercicio de su autonomía (STC 104/2000).

Cuando ante el Tribunal Constitucional se ha alegado la inconstitucionalidad de leyes estatales por vulnerar la autonomía de las Comunidades Autónomas en su vertiente de autonomía financiera, éste ha sentado la siguiente doctrina jurisprudencial:

“(...) no corresponde a este Tribunal decidir cuál deba ser el mejor sistema de financiación de las Comunidades Autónomas o de coordinación de las actividades financieras entre los distintos entes territoriales (STC 68/1996, de 4 de abril, F. 2; y en el mismo sentido, STC 179/1985, de 19 de diciembre, F. 3), pues su función se ciñe a decidir si las normas impugnadas exceden de lo constitucionalmente admisible (SSTC 145/1989, de 21 de septiembre, F. 6; 13/1992, de 6 de febrero, F. 2; 68/1996, de 4 de abril, F. 2; 192/2000, de 13 de julio, F. 10; y 275/2000, 16 de noviembre, F. 5). (STC 204/2011, de 15 diciembre, FJ 6)”.

Respecto a la vulneración del principio de suficiencia financiera el Tribunal Constitucional ha declarado:

“Conviene a este respecto recordar nuestra doctrina sobre la suficiencia en relación con el principio de autonomía financiera, contenido en el art. 156.1 CE. Partiendo de que la autonomía política tiene una vertiente económica central, porque «la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines», hemos afirmado que la suficiencia financiera, ligada a la autonomía financiera, es un principio que encuentra un límite evidente en la propia naturaleza de las cosas, y en particular en el «marco de las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto» (SSTC 237/1992, de 15 de diciembre, F. 6; 13/2007, de 18 de enero, F. 5; y 31/2010, de 28 de junio, F. 130). También hemos señalado que para poder valorar si una Comunidad Autónoma goza de suficientes recursos es preciso atender, en primer lugar, a las competencias que tiene atribuidas, y en segundo lugar, al conjunto de recursos de que puedan disponer (por todas, STC 109/2011, de 22 de junio, F. 5). Es decir, la suficiencia financiera se refiere a la totalidad de recursos de que disponen las Comunidades Autónomas para el efectivo ejercicio de las competencias asumidas, no encontrándose por tanto limitada a un único recurso como son las transferencias garantizadas por el Estado

(SSTC 13/2007, de 18 de enero, F. 5 y 58/2007, de 14 de marzo, F. 3)”. (STC 204/2011, de 15 diciembre, FJ 8).

Lo anterior, trasladado al presente supuesto de ejercicio de competencias de la CAC transferidas a los Cabildos Insulares, nos lleva a concluir que el Tribunal Constitucional no puede pronunciarse sobre cuál es el mejor sistema de financiación de las organizaciones territoriales, sino únicamente determinar si las normas legales que lo regulan contradicen lo dispuesto al respecto por normas de rango superior.

Las normas que condicionan al legislador presupuestario autonómico son las de la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Si éstas no contienen ningún criterio respecto a la financiación de las competencias transferidas a los Cabildos, el legislador presupuestario es libre para establecer los criterios pertinentes que considere oportunos y necesarios, si bien con el límite del respeto al principio de suficiencia financiera, de forma tal que la financiación otorgada permita a los Cabildos Insulares el correcto ejercicio de las competencias transferidas. En caso contrario se estaría incumpliendo el mandato legal de dotar de fondos suficientes para el ejercicio de las competencias.

V

1. En relación a la alegación referente a la vulneración de la autonomía local desde el punto de vista formal e institucional la no intervención de la Comisión General de Cabildos en el proceso de elaboración de la Ley de Presupuestos para 2013, debemos señalar que no procede acoger el planteamiento del conflicto en los términos que se pretende por los Cabildos Insulares.

En efecto, el art. 12.3 de nuestro Estatuto de Autonomía prevé la participación de las islas en el Parlamento a través de la Comisión General de Cabildos, remitiendo al Reglamento de la Cámara (arts. 56 y ss) para la fijación de su composición y funciones. Y, precisamente, en el art. 57.2 de aquel Reglamento se excluye expresamente la participación mediante informe o, como se dice por los Cabildos, “audiencia”, de la mencionada Comisión en la tramitación de las Leyes de presupuestos. Por tanto, no cabe impugnarse la citada Ley de Presupuestos para 2013 con base en este argumento.

Además, aun admitiéndose que el Ordenamiento Jurídico autonómico reconoce derechos a los Cabildos a intervenir en el ámbito normativo, haciendo efectiva en este contexto autonómico su autonomía local, no puede considerarse vulnerada ésta,

en relación con la actuación prevista respecto a la Comisión General de Cabildos, en aplicación del art. 59 del Reglamento de la Cámara, con referencia a la audiencia de los Cabildos prevista en el art. 45.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias; esto es, *“cuando el Proyecto de Ley se refiera a competencias objeto de transferencia o delegación”*, incluso asumiendo que tal referencia existiera.

Y es que no consta acreditado en el expediente que no se haya concedido el mencionado trámite de audiencia a los Cabildos, figurando por lo demás la intervención y conocimiento de éstos de la cuestión a través de reuniones técnicas celebradas al efecto, ni constando tampoco que se haya informado por la Mesa del Parlamento a la Comisión General de Cabildos Insulares para *su posterior debate* en la tramitación de la ley afectada.

2. En relación con la vulneración de la autonomía local desde el punto de vista material, en su vertiente de suficiencia financiera, entendemos que tampoco procede el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local.

El presente conflicto es planteado únicamente en relación con la suficiencia financiera en orden al ejercicio de las competencias transferidas; sobre éstas dispone el artículo 23.4 del Estatuto de Autonomía que *“(...) Las transferencias y delegaciones llevarán incorporados los medios económicos, materiales y personales que correspondan*

La suficiencia financiera se reconoce igualmente en la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Reforma de la Ley 8/1986, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, cuyo artículo 12.2 dispone que *“(...) la Comunidad Autónoma garantizará la suficiencia financiera de los Cabildos Insulares para el ejercicio de las competencias transferidas”* y en su art. 48.2,a) que señala que *“la transferencia a los Cabildos Insulares por Leyes de la Comunidad Autónoma de competencias administrativas, hasta entonces desarrolladas directamente por la Administración de la Comunidad Autónoma, requerirá la asignación de los recursos y medios materiales y personales precisos para el sostenimiento de los correspondientes servicios bajo el principio de suficiencia financiera”*.

Esta Ley, en su Disposición Transitoria Quinta, fijó el mecanismo para el establecimiento de las dotaciones suficientes en los ejercicios económicos siguientes a aquél en que hubiera tenido lugar la efectividad de la transferencia, hasta tanto se produjese la acomodación definitiva de las Haciendas Territoriales a que se refiere el art. 48 de la propia Ley.

Ciertamente, la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias, con el fin de dar cumplimiento al principio de suficiencia financiera, establece en su Disposición Adicional Quinta los criterios a tener en cuenta para la actualización de las dotaciones presupuestarias para financiar a los Cabildos en el ejercicio de las competencias transferidas. Este sistema de actualización estuvo vigente hasta la entrada en vigor de la Ley 9/2003, de 3 de abril de Medidas Tributarias, que viene a modificar el criterio o parámetro a tener en cuenta para la actualización de las dotaciones para las competencias transferidas, pues a diferencia de su antecesora, que tenía en cuenta para la actualización de los recursos destinados a las competencias transferidas la variación con que lo hagan los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para ese ejercicio, la nueva redacción toma en cuenta el incremento o disminución de las competencias transferidas en proporción a la financiación procedente del Estado para la Comunidad Autónoma de Canarias a través del Fondo de Suficiencia.

Así, el art. 9 de la Ley 9/2003 establecía que *“La actualización de los créditos presupuestarios destinados a financiar las competencias transferidas que se hayan asumido por los Cabildos insulares será, en el caso de los gastos corrientes, en igual proporción que la financiación procedente del Estado para la Comunidad Autónoma de Canarias a través del Fondo de Suficiencia. Los gastos de capital evolucionarán como lo hagan los créditos de la misma naturaleza en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias”*.

Para el cálculo de la actualización de las competencias transferidas el Legislador canario se remitía a la norma estatal que regula y permite la actualización del Fondo de Suficiencia, regulación efectuada en el art. 15 de 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.

Aquel cálculo se realiza a partir de la variación del índice ITE, es decir, a partir de la variación que con respecto a la recaudación de 1999 -excluida la susceptible de cesión a las Comunidades Autónomas- se realice de los siguientes impuestos del Estado: IRPF, IVA y los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza sobre el Vino y Bebidas Fermentadas sobre Productos Intermedios sobre Alcohol y Bebidas Derivadas sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco. El Estado publica anualmente la variación del ITE.

Ahora bien, la Ley 22/2009, de 18 de diciembre de 2009, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, vino a derogar, con efectos desde el 1 de enero de 2009, el Fondo de Suficiencia, referente, hasta el momento, para la actualización de los recursos destinados al ejercicio de las competencias transferidas.

Así pues, nos encontramos con que el cambio en el modelo de financiación autonómica producido por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, debería producir un cambio en el modelo de financiación de las competencias transferidas, y, por ende, de la Ley 9/2003, cuyo art. 9 sigue remitiendo para la actualización de los créditos presupuestarios destinados a financiar las competencias transferidas que se hayan asumido por los Cabildos Insulares a la actualización del Fondo de Suficiencia ya derogado.

Actualmente, a falta de esta modificación, y ante la inexistencia de criterios legales para la actualización de las dotaciones presupuestarias para las competencias transferidas, ninguna norma vincula a la Comunidad Autónoma en el establecimiento de las dotaciones presupuestarias para aquellas competencias. No hay, pues, norma superior de contraste a la que deba sujetarse la Ley de Presupuestos para el 2013 que imponga una forma de actualización de las partidas destinadas a las competencias transferidas cuyo incumplimiento implique un atentado contra la autonomía financiera tal y como pretenden los Cabildos.

Así, contemplamos que los informes en los que se alega la existencia de una vulneración del principio de autonomía local desde el punto de vista de la autonomía financiera en el modo de actualización de los recursos destinados a las competencias transferidas a los Cabildos Insulares fundamentan tal vulneración en criterios de razonabilidad o lógica, pero no en criterios de ilegalidad o inconstitucionalidad porque no hay asidero para ello conforme a la Doctrina Constitucional anteriormente señalada.

Y es que el concepto de “suficiencia financiera”, más allá de la imposición de la asignación de recursos para las competencias transferidas, no permite concretar la cuantía de los recursos y aún menos su actualización en determinada manera. Corresponde al legislador decidir libremente la estructura de las diversas fuentes de ingresos locales y el modo en que las mismas se combinarán para proveer de los medios suficientes a las Corporaciones Locales para una correcta prestación de las competencias transferidas; decisión a todas luces con un alto componente político

pero, también, sujeta al cumplimiento de leyes y principios jurídicos que permitan un posterior control tanto administrativo como jurisdiccional.

El Estatuto de Autonomía, cuando en su artículo 23 contempla la transferencia de competencias a los Cabildos Insulares, no consagra ningún derecho a recibir una determinada financiación sobre la base de unos criterios prefijados, que habrían de ser respetados y aplicados por el legislador autonómico en las Leyes de Presupuestos. A éste corresponde en consecuencia, determinar la valoración de las competencias que ha transferido a los Cabildos, sin que ninguna afectación se produzca por este hecho a la autonomía local.

Por otra parte, no cabe duda alguna que la coyuntura económica que atraviesa el país influye en toda pretensión de suficiencia financiera que se formule puesto que la Hacienda Pública depende de los medios realmente existentes de los que pueda disponerse en cada momento. Así, refiriéndose al principio de suficiencia de recursos que consagra el art. 2.1, f) de la L.O. 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, la STC 135/1992 vino a señalar que el mismo encuentra *“un primer límite en la propia naturaleza de las cosas, y no es otro sino las posibilidades reales de la estructura económica del país en su conjunto”* (FJ 8).

Insistiendo en esta idea y a propósito de las CCAA, apuntaría poco después el Tribunal Constitucional que dicho principio de suficiencia de los recursos económico-financieros ha de concebirse *“dentro siempre de las posibilidades económicas de un sistema globalmente presidido por el principio de solidaridad”* (STC 87/1993, FJ 3).

Esta misma relación de la suficiencia financiera con las disponibilidades reales presupuestarias del país en su globalidad se señala, respecto de los entidades locales, en las STC 96/1990 y 104/2000, en la que se fija como límite a dicho principio *“el marco de las disponibilidades presupuestarias”*.

Para valorar si la ley autonómica de presupuestos vulnera la autonomía financiera de los Cabildos hay que atender al coste del ejercicio de las competencias transferidas. *Los Cabildos Insulares* no han acreditado que los fondos transferidos sean insuficientes para el desarrollo de las competencias objeto de transferencia. La cuantía en que se actualice por la ley de presupuestos la financiación autonómica de las competencias que les haya transferido la Comunidad Autónoma tendrá incidencia en la medida en que se acredite esa necesidad de actualización; lo que no se ha hecho. También se ha de considerar que la actualización de esa financiación ha de realizarse en el marco de las posibilidades reales de los recursos financieros autonómicos.

No es válido, conforme a la Doctrina constitucional señalada, el criterio adoptado por los Cabildos Insulares para entender vulnerado el principio de suficiencia financiera basado en la comparación de la minoración de recursos que le aporta la Comunidad Autónoma para sufragar las competencias transferidas con la minoración de los ingresos presupuestados en ese ejercicio, de forma tal que, si no son proporcionales, se estaría atentando contra el principio de suficiencia financiera. Con independencia de que no son magnitudes comparables los créditos destinados a financiar las competencias transferidas a los Cabildos, -que son una cantidad cierta y determinada-, con los ingresos presupuestados, -que son previsiones, que como tales pueden no cumplirse-, dicho principio sólo se entendería vulnerado si los recursos transferidos resultan insuficientes, circunstancia ésta que, como dijimos, no ha resultado acreditada.

No obstante lo anterior, lo cierto es que la CAC en las Disposiciones cuestionadas de la Ley 10/2012 de Presupuestos para 2013 se limitan a señalar una cantidad fija para hacer frente a las competencias transferidas a los Cabildos Insulares, sin fijar método de actualización alguno y dando carácter definitivo a las entregas a cuenta ya efectuadas. Este proceder, pudiera en cierta medida relacionarse con la arbitrariedad proscrita por el art. 9.3 CE de acuerdo con la Doctrina del TC (entre otras, SS 44/1988 y 104/2000). Sin embargo, tal actuar puede entenderse justificado por el momento actual de crisis económica que ha reducido drásticamente los ingresos de la Hacienda Pública y, por tanto, las disponibilidades presupuestarias de la CAC para hacer frente a las competencias transferidas; si bien, aparte de ello, la CAC lo justifica en el apartado 2.4.4 "Transferencias a Cabildos Insulares", -Tomo IV, páginas 91-92, del Informe Financiero del Presupuesto de la CAC para 2013), al señalar que "(...) *En este contexto (variación de -104,7 M€ y de +65,7 M€), es decir, -38,9 M€, el Gobierno de Canarias ha propuesto a los Cabildos Insulares un escenario para 2013 más favorable para los mismos que conllevaría un crecimiento total por competencias transferidas de 5,7 M€, consistente en recuperar este importe, en el que disminuyen las entregas a cuenta para 2012 con respecto a 2011, y no practicar la liquidación de 2010 ni actualizar las entregas a cuenta de 2013 con el Fondo de Suficiencia Global*".

Todo ello conduce a que no pueda entenderse que las discrepancias en relación con el modo de reparto de recursos de la Comunidad Autónoma realizado a través de las disposiciones que se pretende impugnar, deban solventarse a través del conflicto en defensa de la autonomía local, pues más allá de la interpretación que pueda formularse por los Cabildos Insulares, el modo de actualización o congelación de las

cuantías a las que se refieren las Disposiciones Adicionales Trigésimo Segunda y Trigésimo Tercera, o de lo insuficiente, -no acreditada-, en relación con los recursos de la Comunidad Autónoma, de las asignaciones a las que se refiere el capítulo 4, programa 942A "Transferencias a Cabildos traspaso de competencias", de la sección 20, de la Ley 10/2012, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la CAC para 2013, lo cierto es que no hay vulneración de los principios constitucionales en juego.

3. Finalmente, tampoco se ajusta a Derecho la pretendida utilización del cauce del conflicto en defensa de la autonomía local por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el art. 24.1 CE al considerarse que bajo la forma de Ley se adopta un acto singular, con lo que se impide su control por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Según el art. 75 bis.1 LOTC el conflicto en defensa de la autonomía local se puede plantear contra leyes u otras fuentes con rango de ley que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada. Consecuentemente, el art. 75 quinque.5 LOTC señala que la sentencia que lo resuelve se ha de limitar a declarar, no la inconstitucionalidad de la Ley, sino si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada y a determinar la titularidad o atribución de la competencia controvertida. Se trata, por tanto, de un proceso constitucional cuyo objeto es la decisión de un conflicto competencial. Lo que ha de decidir la Sentencia es la cuestión de si la ley ha invadido o arrebatado competencias a los entes locales necesarios, es decir, a los entes locales cuya existencia contempla como obligada la Constitución (municipios, provincias, islas); competencias cuya titularidad o atribución a dichos entes ha de resultar, no de la ley, sino de la Constitución, de la autonomía local tal como está la garantiza, lo que equivale a decir, competencias que han de corresponder necesariamente a dichos entes para que se pueda predicar de ellos que disfrutan de la autonomía que la Constitución les garantiza.

Por estas razones, el Tribunal Constitucional, en coherencia con los artículos señalados, ha declarado que *"el conflicto en defensa de la autonomía local constituye una "vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional", tal como reza la citada exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999. Dicha especificidad se manifiesta en que el conflicto sólo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de "la autonomía local constitucionalmente garantizada"; en consecuencia no podrán alegarse en él otros motivos fundados en la*

infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales” (SSTC 240/2006, de 20 de julio, FJ 3; y 121/2012, de 5 de junio, FJ 7).

De los mencionados preceptos de la LOTC y de los citados pronunciamientos del Tribunal Constitucional resulta que:

a) La autonomía constitucionalmente garantizada no comprende el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

b) En el conflicto en defensa de la autonomía local no pueden alegarse en él motivos distintos a la lesión de la autonomía local, por lo que no se pueden alegar infracciones de preceptos constitucionales que no estén relacionados directamente con ella.

Por consiguiente, la alegación de la infracción del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva supuestamente producida por la D.A. Trigésimo Segunda de la Ley de Presupuestos de la CAC para 2013, no puede hacerse valer a través de la vía del conflicto en defensa de la autonomía local; de donde se sigue que el Dictamen del Consejo Consultivo, que se emite en el seno de la tramitación de ese conflicto constitucional y por tanto, constreñido a su objeto que es pura y exclusivamente el análisis de si concurre el único motivo por y en el cual puede iniciarse y fundarse, no puede examinar si la referida Disposición Adicional se contrapone con el art. 24.1 de la CE.

No obstante, tampoco resultaría conculcado el derecho a la tutela judicial efectiva por la ausencia de actualización de los créditos tal y como se establece en las disposiciones atacadas pues, a pesar de lo que se afirma en los informes obrantes en los expedientes que se nos remiten, esa falta de actualización no implica una liquidación definitiva realizada por ley en vez de por acto administrativo, quedando a salvo a los Cabildos Insulares, en todo caso, los recursos o acciones judiciales frente a los actos de aplicación de las disposiciones referidas o, en su caso, frente a la inactividad de la Administración.

C O N C L U S I Ó N

No se aprecia lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada por parte de la Ley 10/2012, de 2 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013 por las razones que se expresan en los Fundamentos de este Dictamen.