



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 1 8 3 / 2 0 1 3

(Pleno)

La Laguna, a 14 de mayo de 2013.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidentes del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 (EXP. 161/2013 RI)\**.

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

### I

#### *Antecedentes.*

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, por escrito de 8 de abril de 2013, solicita Dictamen preceptivo, por el procedimiento ordinario, al amparo de los arts. 12.1 y 21 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), en relación con el Acuerdo de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, en concreto respecto a: a) los artículos 2 y 6, en cuanto recogen los créditos de los capítulos de gastos VI y VII; b) el artículo 112 y partidas de gastos concordantes; c) la Disposición Adicional Decimotercera; y d) 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) LCCC. 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) del acuerdo gubernativo, adoptado en sesión celebrada el día 27 de marzo de 2013.

El citado Acuerdo, en su primer apartado, concluye de la siguiente forma: "En su virtud, el Gobierno, tras deliberar, a iniciativa del Consejero de Economía, Hacienda

---

\* **PONENTE:** Sr. Bosch Benítez.

y Seguridad, y a propuesta del Presidente, acuerda: 1. Interponer recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos y conceptos antes reseñados”.

El apartado 2 del Acuerdo dispone: “Que por la Dirección General del Servicio Jurídico se sigan las actuaciones procedentes para la presentación del recurso y para cuantos trámites subsiguientes sean necesarios a efectos de su sustanciación ante el Tribunal Constitucional”.

En su apartado 3, finalmente, se solicita de manera simultánea el Dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias “respecto de la procedencia del recurso de referencia”, simultaneidad que, como ha tenido ocasión de señalar este Consejo (véanse los recientes DCC 474/2012 y 591/2012), 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”. Se trata de una previsión que, una vez más, difícilmente se podrá alcanzar, ya que la solicitud de Dictamen se ha realizado con posterioridad a la interposición del recurso de inconstitucionalidad, cuya admisión a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional (TC) tuvo lugar por providencia de 23 de abril de 2013 (B.O.E., nº 114, de 13 de mayo); circunstancia que tiene una indudable incidencia en la efectividad del pronunciamiento de este Consejo (véase, en el mismo sentido, la observación que se contiene en los Dictámenes 40/2012 y 523/2012, entre otros).

Por último, consta 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.

2. El recurso que ahora se presenta es sustancialmente similar a los que el Gobierno autonómico ha interpuesto contra las Leyes 51/2007, de 27 de diciembre, y 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para los años 2008 y 2012, respectivamente, en los que se planteó la inconstitucionalidad de preceptos y partidas semejantes a las que son objeto del presente recurso. En este sentido, el Consejo Consultivo, en el mencionado Dictamen 474/2012, de 13 de noviembre, dictado con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado, y bajo la rúbrica

“Identidad del actual recurso con el interpuesto contra la Ley 5/2007, de 27 de septiembre”, señalaba lo siguiente:

“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”.

Por su parte, la Dirección General del Servicio Jurídico, en su Informe de 27 de marzo de 2013, resalta que:

“Por constituir antecedentes de hecho relevantes, debemos mencionar que ya el Gobierno de Canarias interpuso recurso de inconstitucionalidad contra una anterior Ley de Presupuestos Generales del Estado, en concreto, la Ley 51/2007, de 27 de diciembre, para el año 2008, basándose en idénticos motivos que los que ahora se plantean”.

Pues bien, el primero de los recursos ha sido resuelto por la reciente Sentencia de 23 de abril de 2013, que lo desestima en su integridad. Este pronunciamiento habrá de ser necesariamente tenido en cuenta en el presente Dictamen, dada la identidad de naturaleza normativa y de motivos de interposición ahora alegados, como acaba de señalarse.

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

3. 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 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (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 (EAC) 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 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, vulnera el bloque de 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.***

4. Como expresa el TC, en una línea jurisprudencial que hemos reproducido en asuntos de análoga naturaleza, “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 17/2012, de 27 de diciembre, 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 17/2012, cuyo artículo 112, 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 2013, 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 2013 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.

Igualmente se vulnera el Régimen Económico y Fiscal de Canarias por la disposición adicional decimotercera de la Ley 17/2012, que regula las subvenciones al transporte marítimo y aéreo para residentes en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla. La disposición atribuye a la Ministra de Fomento la facultad de establecer mediante orden ministerial cuantías máximas bonificables por cada trayecto, de forma que la parte de la tarifa que supere dichas cuantías máximas no será objeto de bonificación. Esta norma es contraria al principio de continuidad territorial que se deduce de la regulación contenida en el artículo 6 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, complementada en diversas leyes de acompañamiento que han sido informadas por el Parlamento de Canarias en ejercicio de su competencia de garantía del Régimen Económico y Fiscal prevista en la disposición adicional tercera de la Constitución y en el artículo 46.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias. La garantía ha sido incumplida por la omisión del trámite de informe del Parlamento de Canarias.

Por último, la Ley de Presupuestos del Estado para 2013 también lesiona 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 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, al menos 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.

Sin perjuicio de lo anterior, la Ley 17/2012 establece el marco presupuestario que define las relaciones económico-financieras de la Comunidad Autónoma con el Estado, en aplicación de la normativa sobre financiación autonómica general o de la Comunidad Autónoma en particular y, por consiguiente, afecta a los fundamentos de prestación de los servicios públicos a cargo de la Comunidad Autónoma, por lo que se interesan las aportaciones de los departamentos en sus ámbitos respectivos de competencias”.

De esta forma, el recurso se sostiene en cuatro motivos de diferente orden, si bien tres de ellos se encuentran unidos por un eje común cual es la afección a la suficiencia financiera de la Comunidad Autónoma, a saber:

- 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).

- La falta de asignación de 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.

- La lesión de la autonomía de la Comunidad Autónoma de Canarias en cuanto a los gastos de funcionamiento por mantener la detracción de recursos asignados al Fondo de Suficiencia en compensación al Estado, recogida en el Concepto 453, por la pérdida de recaudación del suprimido Impuesto General sobre Tráfico de las Empresas (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.

Por último, se introduce un nuevo motivo de impugnación referido a la Disposición Adicional Decimotercera de la Ley 17/2013, que regula las subvenciones al transporte marítimo y aéreo para residentes en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla, en la medida que supone una vulneración del Régimen Económico y Fiscal de Canarias al desconocer el denominado principio de continuidad territorial que se deduce del art. 6 LMAFREF; y es contraria, asimismo, a la garantía de dicho régimen prevista en la disposición adicional tercera de la Constitución y en el art. 46.3 EAC.

5. Procede, en consecuencia, analizar separadamente cada uno de los preceptos impugnados, no sin dejar antes constancia, como se indicó antes, de que este Consejo ya ha tenido ocasión de emitir su pronunciamiento, en relación con los anteriores recursos planteados, en los Dictámenes 298/2008, de 15 de julio, y 523/2012, de 13 de noviembre, favorables en ambas ocasiones a la concurrencia de motivos de inconstitucionalidad suficientes para sostener la impugnación parcial de las respectivas Leyes de Presupuestos.

Igualmente, este Consejo ya se ha pronunciado en su reciente Dictamen 45/2013, de 19 de febrero, sobre los vicios de inconstitucionalidad de los que, según sostiene el Gobierno, adolece la Disposición Adicional Decimotercera. Este parecer se ha emitido en relación con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Canarias contra la citada Disposición Adicional, con un pronunciamiento favorable a la inconstitucionalidad de la norma y que procederá traer a colación también en esta ocasión.

## II

*Fundamentación del recurso de inconstitucionalidad a la luz de la reciente Sentencia del TC de 23 de abril de 2013.*

**La dotación adicional del Fondo de Compensación. Artículo 112 y partidas concordantes de la Ley de Presupuestos.**

Los recursos de las Comunidades Autónomas, de conformidad con el art. 157 CE, se integran entre otras fuentes de “la participación en el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales” [art. 4.1.d) LOFCA], de “las participaciones en los ingresos del Estado a través de los fondos y mecanismos que establezcan las leyes” [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 propia Ley concreta el carácter de “carga general del Estado” de los Fondos de Compensación y Complementario (art. 16 LOFCA), significándose que la misma se encarga, justamente en garantía de la autonomía y suficiencia financiera de las Comunidades y de acuerdo con el principio de solidaridad interterritorial reconocido en el art. 158.2 CE, de dotar uno y otro Fondo.

El citado artículo 16 de la LOFCA, desarrolla lo establecido en el apartado segundo del artículo 158 de la CE y dispone que:

“1. De conformidad con el principio de solidaridad interterritorial al que se refiere el apartado 2 del artículo 158 de la Constitución, en los Presupuestos Generales del Estado se dotará anualmente un Fondo de Compensación, cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado, tal y como se determina en el artículo 4.2.b) de esta Ley.

El Fondo de Compensación se distribuirá por las Cortes Generales, de conformidad a lo establecido en el artículo 74.2 de la Constitución, entre Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

2. Con independencia del Fondo de Compensación establecido en el punto 1 anterior, en los Presupuestos Generales del Estado también se dotará anualmente un Fondo Complementario del anterior, cuyos recursos tendrán asimismo el carácter de carga general del Estado”.

Seguidamente, la LOFCA realiza un mandato al legislador presupuestario, de cómo ha de dotarse anualmente el Fondo de Compensación, estableciendo que:

“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”.

Dichas cuantías se destinarán a gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados y se repartirán de acuerdo a los criterios establecidos en el número siguiente”.

Este precepto de la LOFCA, modificado por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, establece un mandato dirigido al legislador para que, anualmente, en la Ley de Presupuestos Generales, dote adicionalmente unas partidas en relación a la variable “Ciudad con Estatuto de Autonomía” y otra en relación a la variable “región ultraperiférica”, ésta última en atención al reconocimiento de la Comunidad Autónoma de Canarias como región ultraperiférica.

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

El artículo 16 se convierte así en medida de constitucionalidad de la Ley de Presupuestos Generales y, concretamente en este recurso que se plantea, del artículo 112 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales para el año 2013, al dotar en la Sección 33 de los Presupuestos la suma de total de 571.580,00 miles de euros, de los cuales 428.695,71 miles de euros integran el Fondo de Compensación y los restantes 142.884,29 miles de euros el Fondo Complementario.

Estima el Gobierno autonómico que en el artículo 16.3 LOFCA 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 Fondo de Compensación Interterritorial, es decir, sin perjuicio de su presencia en los fondos generales, lo que significa una financiación adicional por aplicación del concepto “región ultraperiférica”, recogido en el artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y trasladado por la Ley Orgánica al derecho interno.

Para el Gobierno 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 qué cuantía concreta), todo ello para compensar dicha peor condición relativa y sus costes de ultraperiferia adicionales. Concluye por ello que no existe necesidad de pactar ninguna metodología ni intervención adicional por parte de los Gobiernos, ya que el legislador tasa en el 4,02 por cien 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.

2. Precisamente esta argumentación ha sido desestimada por el TC en su Sentencia de 23 de abril de 2013, en la que se sostiene que el aludido porcentaje del 4,02% no se contempla en la LOFCA como una dotación autónoma que corresponda a Canarias, sino que se integra en el Fondo de Compensación.

Parte el Tribunal del razonamiento que se contiene en la Sentencia 238/2007, en cuyo FJ 3 se expone lo que sigue:

"(...) el Fondo de Compensación Interterritorial es un mecanismo de desarrollo regional previsto en el art. 158.2 CE y que, tras la reforma de la LOFCA mediante la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, desarrollada en este punto por la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, está formado por dos Fondos: el primero financia los gastos de inversión propiamente y, el segundo, los gastos corrientes asociados a dicha inversión, por lo que recibe la denominación de "Fondo Complementario" (...).

La reforma del Fondo vino motivada, como se expone en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/2001, en "la finalidad de dar entrada en el Fondo de Compensación Interterritorial a las Ciudades de Ceuta y Melilla, así como para arbitrar un nuevo Fondo que pueda financiar no sólo gastos de inversión, sino también el gasto corriente asociado a esa inversión", todo ello en cumplimiento del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de 27 de julio de 2001. Por su parte, la Ley 22/2001 fue modificada mediante la Ley 23/2009, de 18 de diciembre, que añadió una letra (c) al art. 2.1, relativa precisamente a la dotación del Fondo general en lo que a la Comunidad de Canarias concierne, pero sin que ello tenga incidencia alguna en la cuestión planteada, ya que la Ley 22/2001 no forma parte del bloque de la constitucionalidad (STC 238/2007, F4).

Tras dicha reforma, el art. 16 de la LOFCA regula el Fondo de Compensación Interterritorial principal distinguiendo dos fases en su constitución: la primera se refiere a su dotación (apartado 3), y la segunda, a su distribución entre cada una de las Comunidades Autónomas (apartado 4), lo que se lleva a cabo mediante una serie de

criterios de ponderación que la LOFCA enuncia, pero remite en su detalle a la citada Ley 22/2001. Finalmente, una vez constituido el Fondo general, y asignada su distribución, el art. 16.5 LOFCA exige que a la cuantía que corresponda a cada Comunidad Autónoma se añada el denominado Fondo "complementario", que representará la tercera parte del principal (33, 33%).

- A partir del examen del marco jurídico anterior, pueden extraerse tres exigencias con relación a la dotación inicial del Fondo de Compensación Interterritorial:

En primer lugar, que se dote el correspondiente Fondo o Fondos en la Ley de Presupuestos (arts. 158.2 CE, 4.2 y 16.1 LOFCA).

En segundo lugar, y en consecuencia, que dicha dotación tenga carácter "anual" (art. 16.1 LOFCA).

Finalmente, en tercer lugar, que dicha dotación, para el conjunto de las Comunidades Autónomas, no sea inferior al mínimo establecido en la LOFCA, cantidad que resulta de la agregación de las diferentes partidas previstas en el art. 16.3, a las que hay que añadir el Fondo complementario, lo que determina que como media sea del 30 por cien de la inversión estatal (STC 238/2007, FJ 4).

En efecto, en cuanto a la dotación inicial del Fondo, el art. 16.3 LOFCA prevé que sea con una cantidad no inferior al 22,5 % "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", a lo que deben añadirse, además, dos cantidades adicionales: "el 1,5 % 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" [letra b)], esto es, el 0,33% de la inversión pública; y, finalmente, "el 4,02% de la cantidad determinada en la letra a) anterior, y el importe que se asigne legalmente por la variable de región ultraperiférica" [letra c)], o lo que es lo mismo con el 0,90% de la inversión estatal. Es decir, el porcentaje del 4,02% no se contempla en la LOFCA como una dotación autónoma que corresponda a Canarias, sino que integra el Fondo en esta primera fase, sin perjuicio de lo que se dirá a continuación.

Una vez constituido el Fondo, con la cuantía mínima ya citada, el segundo paso es su reparto entre las Comunidades Autónomas que cada ejercicio presupuestario lo precisen, como establece el art. 16.3, último inciso, que señala: "dichas cuantías se destinarán a gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados y se repartirán de acuerdo a los criterios establecidos en el número siguiente". La LOFCA no establece de antemano las Comunidades Autónomas que habrán de ser beneficiarias del Fondo, algo que por otro lado sería incoherente con el propio sentido de este instrumento de financiación, que de acuerdo con el art. 158.2 CE tiene como finalidad "corregir desequilibrios territoriales", con el fin de hacer efectivo el principio de solidaridad

(por todas, SSTC 238/2007, FJ 3; y 183/1988, de 13 de octubre, FJ 5). Por eso su distribución última no puede establecerse, sin más, con arreglo a porcentajes fijos determinados a priori para todos los ejercicios, lo que sería tanto como dejar sentado y establecido de antemano, para todos los ejercicios futuros, el menor desarrollo comparativo de algunas Comunidades, que quedaría así crónico, por ser incorregibles sus desequilibrios territoriales. Frente a ello, los criterios de ponderación permiten estimar las necesidades de cada Comunidad Autónoma de forma anual. Por ello, los criterios se establecen en la LOFCA con carácter general, se concretan después en la Ley, actualmente la citada ley 22/2001 y los porcentajes finales se establecen en la propia Ley de presupuestos.

De esta manera, si el apartado 3 del art. 16 (y el artículo 2 de la Ley 22/2001) dispone los criterios para la formación del fondo en general, es el apartado 4 del artículo 16 el que establece los criterios para su reparto entre las comunidades autónomas, citando entre ellos "la inversa de la renta por habitante [letra a)] o "el hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular". Los citados criterios de distribución se concretan, en cuanto a su peso específico, en el artículo 4 de la Ley 22/2001, precepto que añade un último inciso relativo al fondo que concretamente corresponde a la Comunidad de Canarias, al disponer en su apartado 4 que, una vez efectuado el reparto del Fondo de Compensación con los criterios y ponderaciones citados, el resultado obtenido se corregirá con la insularidad, que se considerará incrementando en un 63,1% la cantidad que le haya correspondido a la Comunidad Autónoma de Canarias por el conjunto de los criterios expresados en las letras a), b), c), d) y e) del apartado 3 y 4.a). El incremento que ello suponga le será detruido a las restantes Comunidades autónomas en proporción a las cantidades que les hubiesen correspondido por los mismos apartados antes citados. Con ello, la asignación específica para la Comunidad Autónoma de Canarias tiene lugar en este segundo momento o fase del proceso de reparto del Fondo, de forma que de resultar beneficiaria, con arreglo a los criterios expresados en la LOFCA, le corresponderá el citado plus de insularidad.

Finalmente, de acuerdo con el artículo 16.5 LOFCA, una vez repartido entre las Comunidades Autónomas, el Fondo que corresponda a cada una deberá dotarse, además, con una cantidad equivalente al 33,33% de su respectivo Fondo de Compensación, esto es, el denominado Fondo Complementario".

3. La aplicación de estos criterios, que son los que prevé la LOFCA y la Ley 22/2001, a la Ley de Presupuestos entonces enjuiciada lleva al Tribunal a declarar su constitucionalidad, por considerar cumplido el mandato de la primera de las Leyes citadas, sin que el hecho de que la norma no haya desagregado los distintos porcentajes a que se refiere el art. 16.3 de la misma tenga virtualidad alguna, pues

éstos han sido ya tenidos en cuenta en la formación del Fondo de Compensación, cuya previsión en el caso superaba sobradamente el mínimo a que se refiere el precepto (30 por cien de media contando ambos Fondos).

Esta misma doctrina es entonces trasladable al presente caso. En efecto, estima el Gobierno de Canarias que el porcentaje del 4,02% se contempla en la LOFCA como una dotación autónoma que corresponde a Canarias, lo que el TC ha considerado una interpretación incorrecta de la Ley, toda vez que, como resulta de ésta, se trata de un porcentaje que integra la dotación del Fondo que posteriormente habrá de ser objeto de reparto conforme a los criterios establecidos en el artículo 16.4 LOFCA y 4 de la Ley 22/2001, que es donde se tendrá en cuenta la insularidad y que supone un incremento para la Comunidad Autónoma de la cantidad que le haya correspondido en un 63.1%.

Si esto es así en relación con el porcentaje del 4,02% a que se refiere el artículo 16.3.c), lo mismo vale decir para la variable "región ultraperiférica" que se contempla en el mismo precepto [fijada en el 1% en el artículo 2.1.c) de la Ley 22/2001], que se integra igualmente en esta dotación del Fondo con carácter general.

A este respecto resulta igualmente significativo que mientras para las Ciudades con Estatuto de Autonomía el último párrafo del artículo 16.4 LOFCA expresamente establece que el importe total de aplicar el apartado b) del apartado precedente se distribuirá por partes iguales entre ellas, nada se dice sin embargo de lo previsto en el apartado c).

Por lo demás, de la argumentación ofrecida por el Gobierno de Canarias no se deduce que esta variable no se haya tenido en cuenta a los efectos de la dotación del Fondo, sin que por el solo hecho de que en la Ley de Presupuestos no se haya concretado implique su inconstitucionalidad, como asegura al respecto el TC, cuando, como aquí ocurre, la previsión establecida en cuanto a la dotación de los Fondos en el artículo 112 impugnado supera el mínimo a que obliga la LOFCA (30% de media entre el Fondo de Compensación y el Fondo Complementario).

El artículo 112, apartado 4, de la Ley 17/2013, de 27 de diciembre, dispone:

"El porcentaje que representa el Fondo de Compensación destinado a las Comunidades Autónomas sobre la base de cálculo constituida por la inversión pública es del 29,34 por 100, de acuerdo al artículo 2.1.a) de dicha Ley. Además, en cumplimiento de la disposición adicional única de la Ley 22/2001, el porcentaje que representan los Fondos de Compensación Interterritorial destinados a las Comunidades Autónomas es del

39,12 por ciento elevándose al 39,73 por ciento si se incluyen las Ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla y alcanzando el 40,12 por ciento teniendo en cuenta la variable «región ultraperiférica» definida en la Ley 23/2009 de modificación de la Ley 22/2001". Por lo tanto, de este precepto resulta que en la Ley de Presupuestos se ha tenido en cuenta esta variable, por lo que se ajusta a lo dispuesto en la LOFCA".

De este precepto resulta, pues, que en la Ley de Presupuestos se ha tenido en cuenta esta variable, por lo que se ajusta a lo establecido en la LOFCA.

4. En fin, y sin perjuicio de lo expuesto en su momento sobre la cuestión de referencia en Dictámenes precedentes, en los que se discutía la actuación presupuestaria del Estado respecto a los preceptos aplicables de la LOFCA, no puede dejar de reconocerse que, no obstante la lectura favorable a la postura del Gobierno autónomo en orden a impugnar tales previsiones para la financiación autonómica anualmente determinada, pueden plantearse dudas sobre su correcta inteligencia, dados sus concretos términos y la relación entre los preceptos de los arts. 4 y 16 de la citada LOFCA, máxime si se ponen en conexión con las previsiones del nuevo sistema de financiación autonómico configurado legalmente.

Y, en este sentido, ha de admitirse que la interpretación, y su obligada consecuencia a nivel presupuestario y, por ello mismo, de financiación de la Comunidad Autónoma de Canarias, que lleva a cabo el TC de los mencionados preceptos en la Sentencia comentada es razonable y, en esta línea, técnicamente correcta y constitucionalmente ajustada. En otras palabras, que puede entenderse que la Ley 17/2013, de 27 de diciembre, objeto de impugnación no es inconstitucional, en relación con las normas aplicables al efecto tanto de la CE como del denominado bloque de constitucionalidad, en particular del EAC y de la LOFCA, porque no vulnera sus previsiones.

Además, el hecho insular, aun formando parte de los criterios para determinar la calificación de ultraperiféricidad, con efectos normativos y financieros, no coincide con ella, teniendo ambos conceptos relevancia propia en este ámbito.

Por lo tanto, también puede admitirse que no sólo se contemplan en las dotaciones presupuestarias discutidas tanto una como otra circunstancia, sino que, de hecho y aun cuando hubiese sido más correcto, para evitar problemas de aplicación normativa y concreción de cantidad a tener en cuenta, realizar una previsión singular por criterios y conceptos, en los citados estados presupuestarios el

legislador aplicó unos y otros, según se recogen en la LOFCA y la Ley del Fondo, siendo formalmente respetuoso al respecto.

Así, las cantidades destinadas a Canarias en la Ley de Presupuestos se acomodan a sus previsiones y aplicación, apreciadas en su conjunto, pues arrojan un montante superior al mínimo que se deduciría de tal aplicación, siempre partiendo naturalmente de las premisas antes mencionadas sobre la interpretación de los arts. 5 y 6 LOFCA y, como hace el TC, de los distintos apartados de uno y otro, de manera que, con este presupuesto, se han considerado las variables hecho insular y ultraperifericidad, por lo que, materialmente, tampoco resulta perjudicada la Comunidad Autónoma de Canarias.

### III

La 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.

1. 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 (LMAFREF), 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 2013, 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.

Concluye por ello el Gobierno que el presupuesto del Estado de 2013 ha supuesto un incumplimiento frontal de lo dispuesto en la Ley 20/1991, vulnerando el artículo 46 EAC que consagra el REF en el marco del principio de solidaridad del artículo 138 CE.

Se considera, pues, 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.

Antes de analizar este concreto motivo, procede resaltar la parquedad de la argumentación ofrecida por el Gobierno de Canarias, que se limita a la mera afirmación del incumplimiento en la Ley de Presupuestos de lo preceptuado por el artículo 96 LMAFREF, sin justificación alguna, en términos cuantitativos, sobre las concretas cifras que demuestren la menor inversión y, por consiguiente, la vulneración de aquel precepto. Al respecto es de advertir que la STC de 23 de abril de 2013 desestimó la inconstitucionalidad de los similares preceptos entonces contenidos en la Ley de Presupuestos para 2008, entre otros motivos, por la imprecisión de la impugnación, ya que su objeto viene constituido por la totalidad del gasto presupuestado por los citados conceptos y en todo el territorio nacional. El Tribunal descarta por ello este tipo de impugnación, recordando su consolidada doctrina en el sentido de que la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente.

Al margen de lo señalado, y por lo que se refiere a la cuestión de fondo, 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 REF se incluye un régimen de inversiones públicas que en todo caso habrá de materializarse para cada ejercicio por la correspondiente Ley de Presupuestos. El mencionado artículo 96 de la Ley 20/1991, así como el 95 en lo que se refiere a las inversiones al objeto de compensar el hecho insular, garantizan pues para Canarias, como ya dijimos en nuestros Dictámenes 298/2008 y 523/2012, 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 REF 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 el artículo 46 EAC, aunque sin más argumentación.

Nuevamente es necesario traer a colación la STC de 23 de abril de 2013 que, como ya avanzamos, desestima también los argumentos entonces sostenidos acerca de la vulneración de este régimen especial, tanto desde la vertiente de su garantía formal como material.

Recuerda el Tribunal que la garantía institucional del REF "no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Asimismo, la garantía es desconocida cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y de la aplicación que de las mismas se hace (SSTC 32/1981, 26/1987, 76/1988, 159/1993, 109/1998, 159/2001 y 16/2003).

Desde esta perspectiva, descarta el Tribunal que se haya modificado el REF mediante la Ley de Presupuestos o que nos encontremos ante un supuesto de legislación financiera o tributaria que afecte al citado régimen especial. Con ello, desestima el Tribunal la vulneración de la garantía formal del REF contenida en el artículo 46.3 EAC.

2. A este respecto y en lo que se refiere a la garantía formal del REF en cuanto a su modificación, ya estimó este Consejo en su Dictamen 523/2012, de 13 de noviembre, que podía 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.

Al hilo de este argumento reiteramos nuestra doctrina (recogida en los Dictámenes 5/1986, 11/1987, 9/1990, 3/1993, 80/1996, 10/97, 29/97, 14/1998 y 26/1998 entre otros), 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 46.3 EAC.

Hemos señalado, de este modo, que la protección constitucional del REF se contiene en la Disposición Adicional Tercera de la Constitución y en el art. 46 EAC, norma que, según lo preceptuado por la 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 EAC comportaría necesariamente una reforma estatutaria; y, si tal iniciativa comportase una absoluta parificación de Canarias al régimen común de todo el Estado, habría de estar precedido inevitablemente de una reforma constitucional que suprimiera la Disposición Adicional Tercera 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 EAC).

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 CE, el EAC, así como por la misma legislación institucional. La modificación constitucionalmente relevante es tanto directa, cuando se trate de efectuar una reforma directa de la normativa ordenadora del REF, como indirecta, cuando se pretenda una innovación reguladora en la 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 —esto es, 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 EAC. Existe, pues, modificación cuando se

introducen cambios en la ordenación vigente, esto es, 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 EAC 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 REF, limitándose en tal caso la garantía procedimental a la preceptividad de la audiencia previa del Parlamento de Canarias.

3. 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 CE y en el artículo 46.3 EAC, 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 REF. La Ley de Presupuestos, desde esta perspectiva, incide indudablemente sobre este régimen especial, por lo que el Parlamento debió ser 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).

Por otra parte, el artículo 96, en tanto que integrado en la Ley reguladora del REF, también forma parte de su contenido y, por tanto, sujeto a las reglas que disciplinan y preservan la garantía, en este caso formal, del REF.

Desde la perspectiva de la garantía material del REF, el TC descarta la vulneración del artículo 96 LMAFREF teniendo en cuenta sus pronunciamientos (SSTC 13/2007 y 31/2010) sobre los compromisos presupuestarios formalizados en los Estatutos de Autonomía, que ahora traslada al citado precepto legal. Para el Tribunal tales compromisos no constituyen “un recurso que el Estado deba consignar obligatoriamente en los presupuestos generales de cada ejercicio económico”, pues es al Estado “a quien corresponde en exclusiva, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las Comunidades Autónomas, a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir si puede dotar, en su caso, y en qué cuantía, aquellas asignaciones en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el artículo 149.1.14ª CE (hacienda general)”

Este Consejo considera, sin embargo, que la interpretación del Tribunal supone desconocer sin más un mandato imperativo contemplado en la Ley del REF y por tanto parte integrante de éste, establecido en función de las razones mismas sobre

las que descansa este régimen especial atendiendo a las especiales circunstancias de Canarias. Desde esta perspectiva, el REF conlleva no sólo una libertad comercial de importación y exportación (aspecto económico) y unas franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo que implican una especial imposición fiscal indirecta sustancialmente menor que la general (aspecto fiscal), sino también un determinado régimen de inversiones estatales.

La Ley de Presupuestos “puede abordar una modificación directa y expresa de cualquier otra norma legal”, pero lo que no puede es modificar el régimen legal sustantivo de una materia, desconocerlo o aplicar de forma distinta la norma cuya aplicación pretende (STC 248/2007, de 13 de diciembre), que es precisamente lo que se alega ha acontecido en este caso. Es más, ninguna ley puede, sin previa reforma mediante el procedimiento constitucionalmente y legalmente previsto, inaplicar sin más y dejándola intacta formalmente, ninguna norma en vigor.

En definitiva, la ordenación presupuestaria, al incidir en el REF y su funcionamiento -siendo posible incluso considerar que, de hecho, y aun cuando no se diga expresamente, modifica sus previsiones para ajustarlas a cada caso concreto- debió ser informada previamente por el Parlamento de Canarias o, en la medida que, como mínimo, afecta sin duda a la financiación autonómica, debió otorgarse trámite de audiencia a la Asamblea legislativa canaria.

Por lo demás, aun teniendo en cuenta las competencias exclusivas en materia de hacienda general que el artículo 149.1.14ª CE atribuye al Estado, *ha de insistirse en que la Ley del REF es una ley estatal, siendo el Estado quien contempla el deber concreto, y no un mero compromiso que puede ser cumplido a voluntad y discrecionalmente, por lo que estamos en presencia de una obligación no excusable y, menos aún, sin justificación suficiente y razonada, como aquí sucede. Por eso, se trata de un mandato que ha de concretarse a través de las Leyes de Presupuestos, vulnerándose, en caso contrario, no sólo el art. 96 de la Ley reguladora del REF y el art. 46 EAC, sino, por este motivo y en todo caso, el art. 9.3 CE.*

## IV

La compensación del Impuesto General sobre Tráfico de Empresas (Concepto 453 del estado de ingresos).

1. Considera el Gobierno de Canarias 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.

Como ya hemos señalado en nuestros anteriores Dictámenes, esta compensación trae causa de la nueva regulación introducida por la LMAFREF. La referida Ley 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%).

Ello produce, en consecuencia, la pérdida de recursos para el Estado ya que no percibe ningún ingreso en concepto de IVA, pero tampoco de IGIC, que lo sustituye, y es lo que explica la previsión de una compensación para evitar esta 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".

El motivo de inconstitucionalidad esgrimido por el Gobierno autonómico, expresado en similares términos sobre los que ahora se pronuncia la STC de 23 de abril de 2013, se desestima en esta sentencia al entender infundada la alegación de que la compensación carece de cobertura legal, ya que está expresamente

contemplada en el artículo 12 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, precepto en vigor, por lo que la compensación del IGTE encuentra su fundamento en el propio sistema fiscal vigente en Canarias.

El TC pone de relieve, además, que al régimen fiscal canario, dentro del que está la compensación al Estado por la supresión del IGTE, alude expresamente la Disposición Adicional Tercera de la Ley 21/2001 cuando establece que en relación con la Comunidad Autónoma de Canarias, tanto la determinación de los recursos financieros en el año base 1999 y la suficiencia dinámica, como el régimen de cesión de tributos, se realizarán respetando lo establecido en su peculiar régimen económico y fiscal. Ello conduce al Tribunal a rechazar además el argumento de que la citada compensación deba entenderse implícitamente derogada por la Ley 21/2001, algo que no se constata en la propia Ley, sino que tendría incluso consecuencias irrazonables desde la perspectiva de la propia fórmula del sistema de financiación, ya que en ésta no se computaría ni el IGTE ni el IGIC, pero sí la falta de cesión del IVA, lo que determinaría un exceso de financiación en relación con el Fondo de suficiencia, con respecto a otras Comunidades Autónomas, dada la citada función residual de este tipo de transferencia tiene.

La declarada vigencia del artículo 12 de la Ley 19/1994, por una parte, y el rechazo a la derogación implícita de la compensación derivada de la entrada en vigor de la Ley 21/2001 en los términos expresados por la reciente jurisprudencia del TC refuerzan sin duda la constitucionalidad de esta concreta partida presupuestaria.

2. No obstante, este Consejo Consultivo en el Dictamen 523/2012, de 13 de noviembre, dictado, como se dejó dicho, con motivo del recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de Canarias contra la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales para 2012, finalizábamos nuestra argumentación de la siguiente forma:

“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”.

3. En consecuencia, la previsión del art. 12 de la Ley del REF ni influye, ni modifica, ni desplaza las previsiones de los arts. 95 y 96 de la misma, ni tampoco supone exactamente la previsión de la compensación del IGTE a favor del Estado. En todo caso, no puede tener tal interpretación, sin más, tras ser aprobado el nuevo sistema de financiación autonómica en 2001, pudiéndose entender, como impuesto indirecto estatal incluido como tal imposición en el IGIC, al igual que sucede con el IVA en el resto del territorio estatal (que no es aplicable por tanto en Canarias y distinto, aunque con similar naturaleza), que el impuesto canario ha sido cedido *en su totalidad* a partir de ese momento, como precisamente acontece con el mencionado IVA.

Desde luego, no existe recaudación específica por este concepto tributario en ninguna parte del territorio estatal tras el establecimiento del IVA y del IGIC, siendo voluntad del titular de ambos, el Estado, ceder uno y otro, completamente en el segundo caso a la luz de los preceptos aplicables, con compensación en cierto momento y sin ella después, una vez aprobado el sistema de financiación de 2001 y cedido el IVA a las Comunidades Autónomas con excepción, lógica pero con su efecto correlativo, de Canarias.

Esta línea es la que procede seguir, a falta de otro argumento en contrario con clara vinculación constitucional y estatutario, o aún legal, con la interpretación que puede llevarse a cabo de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, cuando se remite al REF para su aplicación, incluyendo la cesión de tributos en particular o los recursos financieros en general, con el fin de respetar sus previsiones, sin que puedan verse afectadas por las inversiones que deba hacer el

Estado en Canarias en infraestructuras, que han de ajustarse a un mínimo determinado por la aplicación de los arts. 12 Ley de 1994 y 96 Ley de 1991.

## V

**La modificación de la regulación del sistema de bonificaciones al transporte.**

**Disposición Adicional Decimotercera.**

1. Procede reiterar aquí lo que señaláramos en nuestro reciente Dictamen 45/2013 acerca de la inconstitucionalidad de la Disposición Adicional Decimotercera de la Ley 17/2012, después de reiterar el alcance de los conceptos “modificación” y “afectación” del REF que obligan a la intervención del Parlamento de Canarias:

“(…) la inclusión de un sistema de bonificaciones al transporte en la ley reguladora del específico régimen económico fiscal de Canarias hace incuestionable su consideración como parte integrante del mismo, como así se destaca en la propia Exposición de Motivos de la citada Ley 19/1994, que considera como uno de los elementos fundamentales de aquel régimen las medidas sobre el transporte, que se regulan, junto con las telecomunicaciones, en su Título I. Se trata, pues, de una materia integrante del Régimen Económico Fiscal de Canarias, por lo que resulta plenamente de aplicación lo previsto en la disposición adicional tercera de la CE y el art. 46 del Estatuto de Autonomía.

El artículo 6 de la Ley regula precisamente las medidas relativas al transporte de personas. De conformidad con lo previsto en el apartado 1, a los ciudadanos españoles y de los demás Estados miembros de la Unión Europea, residentes en las islas Canarias, se les aplicará una reducción en las tarifas de los servicios regulares del transporte de viajeros de la siguiente cuantía: a) el 33% para los trayectos directos entre el archipiélago canario y el resto del territorio nacional, b) el 10% para los trayectos interinsulares en el archipiélago canario.

No obstante, el apartado 2 de este mismo artículo 6 autoriza al Gobierno de la Nación, oído el Gobierno de Canarias, para que modifique la cuantía de las subvenciones establecidas en el apartado anterior o reemplace dicho régimen por otro sistema de compensación en función de la evolución del mercado de servicios de transporte aéreo, de forma que en ningún caso suponga una disminución de la ayuda prestada o deterioro en la calidad del servicio.

La autorización al Gobierno de la Nación que se prevé en este apartado para la modificación de las cuantías de las subvenciones se ha venido reproduciendo con posterioridad a la entrada en vigor de la ley 19/1994 en las sucesivas leyes estatales de presupuestos o de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en relación con las cuales, como resulta del texto de la PNL, el Estado ha venido recabando el informe

del Parlamento autonómico en el entendimiento, por consiguiente, de que tales ayudas forman parte integrante del REF y están, por ello, sometidas al trámite dispuesto en la disposición adicional tercera CE y 46.3 EAC.

Precisamente, esta circunstancia fue constatada ya por el Tribunal Constitucional (TC) en su Sentencia 67/2005, de 15 de marzo, en relación con un recurso de inconstitucionalidad interpuesto entonces por igual motivo por el Parlamento de Canarias contra el artículo 165 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social. La Sentencia declaró que el recurso había perdido su objeto debido al reconocimiento de facto por el Estado de la procedencia del informe cuya omisión denunció la Cámara autonómica con ocasión de la aprobación de las posteriores Leyes estatales en la materia, cumpliéndose este trámite en relación con las Leyes 66/1997, de 30 de diciembre, 50/1998, de 30 de diciembre, 55/1999, de 19 de diciembre, 14/2000, de 29 de diciembre, 24/2001, de 27 de diciembre y 62/2003, de 30 de diciembre. Por contra, no fue cumplimentado en relación con la disposición adicional 43 de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, justificándose la omisión por cuanto dicho precepto no introdujo alteración alguna en el régimen de subvenciones al transporte de viajeros.

Cabe observar, no obstante, que la alegación de la PNL de que la solicitud de informe se ha repetido en casos previos similares no viene acompañada de datos que lo concreten respecto a sucesivas Leyes presupuestarias estatales (Leyes 30/2005, 42/2006, 51/2007, 27/008, 26/2009, 39/2010 y 2/2012).

2. Sin embargo, en todas las Leyes citadas anteriormente, incluidas o no en la referencia realizada en la Sentencia 67/2005, junto a la autorización al Gobierno estatal para proceder a la modificación de las cuantías de las subvenciones se ha recogido expresamente el mandato de que, en todo caso, para la Comunidad Autónoma de Canarias habrá de estarse a lo regulado en el artículo 6 de la Ley 19/1994. Lo que supone reconocer que este precepto es el parámetro legal de referencia en la materia que nos ocupa, a cuyas exigencias y limitaciones han de acomodarse las posibles modificaciones.

3. Consecuentemente con lo expuesto hasta aquí, es determinante al fin que nos ocupa dilucidar si la disposición cuestionada supone la modificación material del REF, con concreta incidencia en la ordenación de las subvenciones al transporte de viajeros, en cuanto es el supuesto de hecho sobre el que descansa la intervención previa del Parlamento de Canarias. Y, además, mediante la solicitud de informe, en aplicación del art. 46.3 EAC al suponer una modificación formal de la normativa del REF, aunque se efectúe indirectamente a través de otra Ley; operación que este Organismo también ha cuestionado al entender que la Ley del REF tiene carácter institucional, aunque tal argumento no haya sido reconocido por el TC.

Como ya se señaló en nuestro Dictamen 29/1997 en relación con el artículo 165 de la Ley 13/1996, siendo la observación igualmente aplicable a la presente disposición, la norma estatal establece un mandato que, en lo que concierne a su aplicación en Canarias o en relación con Canarias, importa una medida económica que, por su naturaleza y finalidad, entronca perfectamente con el REF en su vertiente económica o no fiscal, conectándose sin esfuerzo con el origen y justificación de las medidas ordenadas y contenidas en aquél y, por tanto, en las normas que lo conforman y lo generan como sistema normativo, diferenciado y diferenciable, de carácter económico y fiscalmente especial.

La simple lectura de la disposición permite sostener que, en efecto, su contenido altera el régimen de subvenciones al transporte de ciudadanos residentes en las islas Canarias previsto en el artículo 6 de la Ley del REF, pues, en la nueva regulación, la bonificación no se aplica sobre la tarifa real del servicio, sino sobre una determinada cuantía (“tarifa bonificable”) que se establecerá mediante Orden ministerial y que puede, por consiguiente, ser inferior al precio del billete. Ello, a su vez, supone que se elimina la garantía prevista para el transporte aéreo en el apartado 2 del citado artículo 6, que impide la disminución de la ayuda prestada que determina el apartado 1 de este mismo precepto. La norma suprime también la intervención del Gobierno autonómico prevista en este mismo apartado 2, que precisamente se justifica por tratarse de una norma integrante del REF.

La Ley de Presupuestos para 2013 produce la modificación del REF tanto formal, como sustantivamente, constituyendo en realidad una reforma, si bien no directa o con esa expresa pretensión, de su normativa reguladora. Debió requerirse, en consecuencia, el informe del Parlamento autonómico en virtud de lo previsto en el artículo 46.3 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, 108/2004, 109/2004).

Como se señala en la PNL primero y en el Acuerdo del Pleno después, la regulación de la disposición a impugnar genera un evidente cambio sustantivo de la normativa de aplicación en este asunto recogida en la Ley del REF y, por tanto, debió darse audiencia previa, como mínimo, al Parlamento autonómico; independientemente de que éste, consecuentemente, emitiera su opinión en forma de informe al entender alterado materialmente el REF.

4. Por otra parte, este Consejo, tanto en el mencionado Dictamen 298/1998, como en ulteriores Dictámenes, particularmente en el 523/2012, ha sostenido la inconstitucionalidad de los correspondientes preceptos entonces cuestionados de las correspondientes Leyes estatales fundamentada en la vulneración de los principios de seguridad jurídica, legalidad e interdicción de la arbitrariedad garantizados por el art.

9.3 CE. Así, en caso de aducirse que no se están modificando las normas del REF, singularmente la de su art. 6, por más que ello no sea pertinente desde una perspectiva sustantiva, lo cierto es que, no alterándose formalmente esta norma, sin embargo se produce su inaplicación efectiva. Desde luego, esta disposición supone, como acaba de señalarse, la alteración cuando menos material de la concreta norma integrante del REF que regula las subvenciones al transporte de pasajeros.

Del mismo modo, se reitera ahora que 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, sin perjuicio de que la función de dirección de la política económica se plasme no sólo en leyes presupuestarias sino también en otras de contenido también económico o tributario, cual podría ser la Ley de modificación del REF o la Ley 20/1991, de 7 de junio, de Modificación de los Aspectos Fiscales del Régimen Económico-Fiscal de Canarias, entre otras. Y es improcedente usar la Ley de Presupuestos Generales del Estado para reformar sustancialmente aspectos singulares del Ordenamiento Jurídico público.

En este sentido, el límite material a su contenido está fijado por el Texto constitucional. Concretamente, el art. 134.2 CE dispone que su contenido ha de referirse a la relación ingresos-gastos públicos, con diferenciación de efectos jurídicos para unos y otros. En este sentido, el art. 134.1 CE ordena 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 sin duda dichos órganos constitucionales están vinculados por los mandatos recogidos en las leyes reguladoras del REF en cuanto disposiciones por ellos instadas y aprobadas.

A este respecto, hemos señalado en los Dictámenes citados anteriormente que 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. Por ello, la aplicación de forma distinta de la norma aplicable, su desconocimiento o la generación de contradicción normativa respecto a ella comporta una vulneración del principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE, así como el de interdicción de la arbitrariedad garantizado en el mismo precepto".

2. Por último, y a mayor abundamiento, resulta pertinente traer a colación la STC 67/2005, de 15 de marzo, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Canarias contra el art. 165 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden social. En su FJ 4 el TC se pronuncia en los términos siguientes:

“El Parlamento de Canarias denuncia la vulneración de la disposición adicional tercera de la Constitución y del art. 46.3 EACan por el precepto impugnado como consecuencia de la modificación del régimen especial en materia económica y social sin haberse solicitado el informe que tales disposiciones exigen. Siendo innegable que al aprobarse el art. 165 de la Ley 13/1996 no se cumplimentó el trámite de audiencia al Parlamento canario que las invocadas normas constitucional y estatutaria prevé, también lo es que dicho art. 165 ha perdido toda su vigencia tras la aprobación del art. 102 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, primero, y del art. 2 del Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre, después. Además resulta decisivo comprobar que el Estado ha cumplimentado el trámite de informe previsto en la disposición adicional CE y en el art. 46 ECan, en algunos casos hasta dos veces (a petición de Congreso y, posteriormente, del Senado), en todas las Leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social *en las que ha regulado esta materia*. En efecto así, sucedido, concretamente, en la Ley 66/1997, de 30 de diciembre (BOPC núm.156, de 22 de octubre) y 19 de diciembre de 1997 (BOPC núm. 204, de 29 de diciembre (...)).

Únicamente al aprobarse la disposición adicional 43 de la reciente Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2005, se ha omitido el citado trámite de informe al Parlamento canario, *lo que fácilmente se explica por el hecho de que dicho precepto no introduce alteración alguna en el régimen de subvenciones al transporte aéreo de viajeros*”.

De la jurisprudencia constitucional que acaba de exponerse se desprende que, por un lado, el sistema subvencional es REF; y por otro, que su modificación material implica una modificación a efectos de la garantía del REF (de ahí la exigencia de informe del Parlamento). Como lo hubo, y así lo recoge expresamente esta sentencia, con ocasión de la tramitación de la que fue Ley 6/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (art. 102: Subvenciones al transporte aéreo para residentes en las Islas Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla), entre otras.

## 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 artículos 2 y 6, en cuanto recogen los créditos de los capítulos de gastos VI y VII, sobre inversión del Estado; en el concepto 453 del estado de ingresos; y en la Disposición Adicional Decimotercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado.