

## Suplemento

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**5444** *Pleno. Sentencia 101/2013, de 23 de abril de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 2410-2008. Interpuesto por el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos Generales del Estado para 2008. Sistema de financiación autonómica: constitucionalidad de los preceptos legales que determinan las cuantías de los fondos de compensación interterritorial, establecen la compensación por la supresión del impuesto general sobre el tráfico de empresas y fijan el importe de la inversión estatal en Canarias.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente; don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2410-2008, interpuesto por el Gobierno de Canarias contra los arts. 2, 6 y 119.1, y las secciones 33 y 98, de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2008, al considerar que se vulneran los artículos 156.1, 157 y 158, y la disposición adicional tercera de la Constitución; el art. 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias y los arts. 1, 2.1 d), 13.4 y 16.3 c) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, que expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El 27 de marzo de 2008 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito del Letrado del Servicio jurídico del Gobierno de Canarias, en la representación que legalmente ostenta, por el que interpone un recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 2 [«De la aprobación de los estados de gastos e ingresos de los Entes referidos en las letras a) a d) del artículo 1 de la presente Ley»], 6 [«De los presupuestos de los Entes referidos en las letras f), g), h) e i) del artículo 1 de esta Ley»] y 119.1 («Fondos de Compensación Interterritorial»), así como contra las secciones 33 («Fondos de Compensación Interterritorial») y 98 («Presupuesto de Ingresos del Estado»), de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el 2008 (en adelante, Ley 51/2007), al entender que se vulneran los arts. 156.1, 157, 158 y la disposición adicional tercera, de la Constitución, el art. 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan, en adelante) y los arts. 1, 2.1 d), 13.4 y 16.3 c) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA, en adelante).

El recurso se fundamenta básicamente en los siguientes argumentos:

a) El art. 119.1 de la Ley 51/2007, que determina las cuantías de los fondos de compensación interterritorial para 2008, y su reflejo presupuestario contenido en la sección 33, se reputan inconstitucionales por contravenir el art. 16.3 c) LOFCA al no ajustarse las cuantías presupuestadas al mandato de que la Ley de presupuestos del Estado dote adicionalmente el fondo de compensación con una partida relativa a la variable «región ultraperiférica», con la consecuencia de que el fondo habría sido dotado en cuantía inferior a la legalmente exigible.

En este punto, se refiere la demanda brevemente al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que se contiene en los arts. 156 a 158 CE, para a continuación exponer la regulación del fondo de compensación interterritorial que, sin perjuicio del fondo complementario, está en realidad «subdividido en tres fondos» por así disponerlo el art. 16.3 LOFCA, letras a) a c). Así, mientras que lo regulado en la letra a) del art. 16.3 LOFCA es estrictamente el fondo de compensación interterritorial, lo que se regula en los apartados b) y c) son fondos distintos, «que se nutren de nuevos recursos presupuestarios». Estos dos fondos «adicionales», no precisan de ninguna ley ordinaria de desarrollo, pues la propia LOFCA tasa con precisión el método de cálculo, dejando una puerta abierta a que la dotación sea incrementada, pero nunca disminuida.

La demanda expone a continuación que el art. 119.1 de la Ley, y la correspondiente sección 33, establecen una cuantía agregada de los fondos que asciende a 1.337.981,60 miles de euros (sección 33, programa 941N transferencias a Comunidades Autónomas), alegándose a renglón seguido que la norma debería haber desagregado los fondos, en cumplimiento de la LOFCA, haciendo constar de forma separada el fondo previsto en el art. 16.3 c). Además, la cuantía total dotada debería haber ascendido a 1.390.940 miles de euros, cantidad que resulta de aplicar el porcentaje del 4,02 a que se refiere el art. 16.3 c) LOFCA a la cantidad efectivamente reflejada en los preceptos que se impugnan (1.337.981,60 miles de euros). En consecuencia, se concluye reconociendo la insuficiencia del fondo dotado para Canarias, pues debería haberse hecho una dotación adicional por importe de 52,96 millones de euros.

b) Se discute, en segundo lugar, la denominada «compensación a satisfacer por la Comunidad Autónoma de Canarias por la supresión del IGTE», que aparece reflejada en el estado de ingresos del presupuesto del Estado (sección 98), concretando la imputación de inconstitucionalidad en su impacto negativo sobre los ingresos que corresponden a la Comunidad Autónoma, lo que se considera que contraviene los arts. 156.1 y 157.1 CE, y arts. 2.1 d) y 13 LOFCA, toda vez que dicha compensación opera, según la demanda, sobre la participación en ingresos del Estado, actualmente denominada «fondo de suficiencia», reduciendo las transferencias recibidas por este concepto.

Además, en la demanda se considera que la compensación carece de fundamento normativo, por lo que se infringe también, con independencia de lo anterior, el art. 9.3 CE y se describe la fórmula concreta por la que se fija dicha compensación, contenida en el acuerdo de la Comisión Mixta Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, celebrada el 20 de octubre de 1993. A partir de ahí, el hecho de que este acuerdo no esté publicado en ningún boletín oficial, unido a que 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 vigente en el momento de interposición de la demanda, no contenga ninguna previsión relativa a la citada compensación determina la inconstitucionalidad de la misma, ya que ésta se traduce en un descuento del fondo de suficiencia, con infracción del art. 13.4 LOFCA, alterando además en general el modelo de financiación autonómica que esta norma establece. Carente de cobertura legal, según la demanda, la compensación se califica de «sustracción unilateral y sin ningún fundamento jurídico, ni cobertura constitucional» y tras alegar que dicha compensación podría vulnerar el principio de seguridad jurídica recogido en el art. 9.3 de la Constitución, se estima que, en todo caso, la misma «ha de considerarse en todo caso derogada por el nuevo sistema de financiación de las Comunidades de régimen común, aprobado por la Ley 21/2001».

La demanda concluye alegando que la compensación es también incompatible con los principios de eficacia y coordinación del art. 103.1 CE, que se oponen a la redundancia que supone la existencia de transferencias recíprocas.

c) El tercer y último motivo se refiere a los arts. 2 y 6 de la Ley 51/2007, en cuanto recogen los capítulos VI y VII, incluidos los estados de gastos con sus correspondientes créditos, relativos a la inversión del Estado. Se considera que estos preceptos vulneran la garantía institucional prevista en la disposición adicional tercera de la Constitución y en el art. 46 EACan, en la medida en que suponen una modificación del régimen económico-fiscal de Canarias, que además se ha llevado a cabo sin previo informe o audiencia al Parlamento de Canarias.

En este punto, se exponen las notas esenciales del régimen económico y fiscal del Archipiélago canario que, como estableció la STC 35/1984, de 13 de marzo, tiene un reconocimiento constitucional expreso que constituye una «excepción al régimen constitucional común» y que determina que, de acuerdo con el art. 46.3 EACan, su modificación requiera de informe previo del Parlamento Canario, y que, a tenor del apartado 4 del mismo precepto, el Parlamento Canario deba ser oído «en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al régimen económico-fiscal de Canarias».

La modificación del régimen económico-fiscal radica en que los preceptos impugnados incumplen el art. 96 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, que exige que las inversiones estatales en la Comunidad Autónoma «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». De acuerdo con la demanda, los créditos presupuestarios citados reflejan que la inversión teórica media estatal prevista para 2008 asciende a 1.127.980 € (miles de euros), mientras que las inversiones reales del Estado en la Comunidad canaria se prevén en 821.330 € (miles de euros), por lo que hay una diferencia de inversión de 306.649 € (miles de euros). Esta diferencia determina la inconstitucionalidad de los arts. 2 y 6 de la Ley 51/2007, respecto de los capítulos VI y VII incluidos en los estados de gasto con sus créditos correspondientes, relativos a la inversión del Estado.

2. Por providencia de 15 de abril de 2008, el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Canarias y, en su representación y defensa, por la Letrada del mismo, contra los arts. 2, 6 y 119.1, y las secciones 33 y 98, de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos Generales del Estado para 2008. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes. Por último, se acordó publicar la incoación del proceso en el «BOE» número 100, de 25 de abril de 2008.

3. El 23 de abril de 2008 tuvo entrada en el Tribunal el escrito del Abogado del Estado por el que solicita se le tenga por personado en el presente recurso, así como una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones por ocho días más.

4. Mediante providencia de 24 de abril de 2008 el Pleno del Tribunal acordó incorporar a las actuaciones el anterior escrito del Abogado del Estado y conceder la prórroga solicitada de ocho días, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

5. El 30 de abril de 2008 tiene entrada en el registro de este Tribunal un escrito del Senado por el que se comunica el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a efectos del art. 88.1 LOTIC.

6. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal con fecha de 8 de mayo de 2008, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este

Tribunal que dicha Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones.

7. El 28 de mayo de 2008 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, por el que se solicita la desestimación total del presente recurso de inconstitucionalidad, basándose en los siguientes criterios extractados:

a) En relación con la pretendida vulneración del art. 16.3 c) LOFCA, comienza el escrito exponiendo el marco normativo en el que se desenvuelve el procedimiento, con cita de la STC 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 3, sobre el fondo de compensación interterritorial, y de la exposición de motivos de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los fondos de compensación interterritorial, que modificó sustancialmente el régimen jurídico de dichos fondos hasta entonces vigente. A partir de esta exposición, el Abogado del Estado interesa la desestimación del primer motivo de inconstitucionalidad, toda vez que, frente a lo que se sostiene en la demanda, no se prevé en la LOFCA ni en la citada Ley 22/2001 ningún fondo específico para la Comunidad Autónoma de Canarias, sino que lo que establece la norma es la obligación de ampliar el fondo con los porcentajes previstos para la región ultraperiférica, a lo que da cumplimiento la norma que se impugna.

b) Sobre la inconstitucionalidad de la compensación del impuesto general sobre el tráfico de empresas en vulneración de los arts. 2.1 d) y 13 LOFCA, se refiere el escrito al acuerdo adoptado en el seno de la reunión de la Comisión mixta de transferencias Estado-Comunidad Autónoma de Canarias de fecha 20 de octubre de 1993 en el que se acordó la citada compensación, estableciéndose su pago mediante la detracción de las participaciones en ingresos del Estado, en la actualidad, fondo de suficiencia, con la finalidad de simplificar el pago, evitando así dos transferencias de signo contrario, pero sin que ello desvirtúe la naturaleza del citado fondo.

En cuanto a la legalidad de la compensación y su deficiente regulación, pues sólo se deriva del anterior acuerdo, que no se encuentra publicado, afirma el escrito que las obligaciones de gasto de la hacienda no sólo nacen de la ley, sino también de los negocios jurídicos y de los actos y hechos que, según derecho, las generen (ex art. 1089 del Código civil), de manera que la publicación oficial «no resulta condición imprescindible para la perfección de una obligación de gasto de un ente público, que se obtiene con la prestación del consentimiento de las partes intervinientes (arts. 1254 y 1259 Cc)». A partir de lo anterior, el escrito concluye que el acuerdo de Comisión mixta de 20 de octubre de 1993 vincula a las partes que lo suscribieron, sin que sea para ello precisa su publicación en ningún diario oficial. Por lo demás, se afirma, dicha compensación está en todo caso mencionada en el art. 12 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, precepto que además limita la compensación del impuesto general sobre el tráfico de empresas al 50 por 100, pues el Estado se compromete a aumentar la inversión en la Comunidad en el equivalente al otro cincuenta por cien del impuesto general sobre el tráfico de empresas, retorno que en todo caso ha sido mayor del exigido por la citada Ley 19/1994 a consecuencia de los convenios firmados por el Estado y Canarias en los años 1997 y 2006.

c) Finalmente, sobre la modificación del régimen económico-fiscal de Canarias en vulneración de la garantía institucional prevista en la disposición adicional tercera de la Constitución y el art. 46.4 EACan, comienza el escrito citando la STC 62/2003, de 27 de marzo, de la que no cabe extraer, como sostiene la demanda, la garantía de un contenido inalterable del régimen fiscal canario. A continuación, afirma que en todo caso no puede entenderse modificado el régimen canario, pues no se ha modificado ninguna de sus normas reguladoras, por lo que la cuestión será, en todo caso, su correcta aplicación. Sobre el fondo de la cuestión, niega el escrito que se haya realizado la pretendida inversión inferior a la media, pues por un lado los estados de gastos de inversiones son «meras previsiones que pueden llegar a diferir de las inversiones que finalmente se ejecuten» y, por otro, en todo caso la Comunidad Autónoma demandante no ha tenido en cuenta, en su estimación, las inversiones adicionales que viene realizando el Estado a

consecuencia de la citada compensación del impuesto general sobre el tráfico de empresas y en concreto, los arts. 95 y 96 del régimen económico-fiscal de Canarias, lo que para 2008 ha determinado una financiación adicional de 116 millones de euros.

Por todo lo anterior, la Abogacía del estado solicita la desestimación total del recurso de inconstitucionalidad.

8. Por providencia de 23 de abril de 2013 se señaló para deliberación y votación del presente recurso la misma fecha.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Gobierno de Canarias contra los arts. 2, 6 y 119.1, y las secciones 33 (Fondos de Compensación Interterritorial) y 98 (presupuesto de ingresos del Estado), de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el 2008 (en adelante, Ley 51/2007). Con los argumentos que han quedado expuestos en el antecedente primero, se consideran vulnerados los arts. 156.1, 157, 158 y la disposición adicional tercera de la Constitución; el art. 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan, en adelante); y los arts. 1, 2.1 d), 13.4 y 16.3 c) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA, en adelante). El Abogado del Estado interesa la desestimación del recurso con las alegaciones recogidas en el antecedente séptimo.

2. Antes de examinar el fondo de este asunto, debemos pronunciarnos sobre la pervivencia de su objeto, pues los preceptos impugnados forman parte del contenido propio de la Ley de presupuestos, de manera que por mor del principio de anualidad han agotado sus efectos al finalizar el ejercicio al que se refieren, 2008. De acuerdo con nuestra consolidada doctrina, como regla general los procesos de inconstitucionalidad pierden su objeto cuando la norma que se impugna no forma parte ya del ordenamiento jurídico (por todas, con cita de anteriores, SSTC 216/2012, de 14 de noviembre, FJ 2 y 9/2013, de 28 de enero, FJ 2). Ahora bien, como también hemos reiterado, esta regla tiene algunas excepciones, siendo una de ellas precisamente el caso de las leyes de vigencia determinada, entre las que se encuentran las de presupuestos, que por mandato constitucional tienen vigencia anual, sin perjuicio de que en ellas puedan contenerse preceptos con vocación de permanencia (SSTC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; 34/2005, de 17 de febrero, FJ 5; y 9/2013, FJ 2). Ello no puede impedir su examen por este Tribunal, por mucho que efectivamente haya transcurrido el periodo de vigencia, pues de lo contrario resultaría que este tipo de normas quedarían en muchos casos extramuros del examen por este Tribunal (STC 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 2, con cita de las SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 2; y 13/2007, de 18 de enero, FJ 1).

3. La cuestión de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado afecta directamente al derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE), y en particular a su autonomía financiera (art. 156.1 CE), en la medida en que dicha participación responde a una finalidad de garantía de las disponibilidades financieras de las Comunidades Autónomas (como dijimos en la STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 7, en relación con la cesión de los tributos del Estado).

Como hemos indicado en la STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7, debe subrayarse, en primer lugar, que el art. 137 CE atribuye a las Comunidades Autónomas «autonomía» para la gestión de sus propios intereses; en segundo lugar, que el art. 156.1 CE incorpora dentro de aquélla la «autonomía financiera» para el desarrollo y ejecución de sus competencias; en tercer lugar, que el art. 157.3 CE establece que mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las «competencias financieras» enumeradas en el apartado 1, entre las cuales se encuentran las participaciones en los ingresos del Estado; en cuarto lugar, que la ley orgánica a la que llama el art. 157.3 CE, la Ley Orgánica 8/1980, de 22

de septiembre, acoge entre los recursos de las Comunidades Autónomas «[l]as participaciones en los ingresos del Estado» [art. 4.1 e)].

Al Estado le corresponde la coordinación en materia de financiación de las Comunidades Autónomas, fundamentalmente, por tres razones. En primer lugar porque, aun cuando las Comunidades Autónomas en virtud de su autonomía sean titulares de determinadas competencias financieras, es indudable la conexión con la potestad originaria del Estado para establecer tributos (art. 133.1 CE) y con la competencia exclusiva de éste en materia de «hacienda general», conforme establece el art. 149.1.14 CE (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 3), el art. 157.3 CE atribuye al Estado la «fijación del marco y los límites en que esa autonomía ha de actuar» (STC 179/1987, de 12 de noviembre, FJ 2) mediante una ley orgánica a la que confiere una función específica y constitucionalmente definida (a tal previsión responde la aprobación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas), esto es, le atribuye, no sólo la regulación del ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, sino también el establecimiento de normas para resolver los conflictos que pudieran surgir, así como la determinación de las posibles fórmulas de colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado (STC 250/1988, de 20 de diciembre, FJ 4).

En segundo lugar porque el reparto de los ingresos del Estado es una cuestión que afecta a todos los entes territoriales y, en particular, a todas las Comunidades Autónomas, y los recursos de que dispone aquél, no sólo son finitos, sino que deben servir para la consecución de la suficiencia y, en última instancia, la autonomía financiera de todos los entes territoriales, lo que exige necesariamente la intervención del Estado para adoptar las medidas necesarias y suficientes a efectos de asegurar la integración de las diversas partes del sistema en un conjunto unitario (SSTC 11/1984, de 2 de febrero, FJ 4 y 144/1985, de 25 de octubre, FJ 4).

Y, en tercer lugar, porque el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas es el vehículo a través del cual se articula el principio de solidaridad interterritorial, razón por la cual, no sólo le corresponde al Estado garantizar, de conformidad con el art. 138 CE, «la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español» [en este sentido, SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; y 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2 c)], sino que, de acuerdo con la previsión del art. 2.1 c) LOFCA, las Comunidades Autónomas vienen obligadas a coordinar el ejercicio de su actividad financiera con la hacienda del Estado de acuerdo al principio de «solidaridad entre las diversas nacionalidades y regiones» [art. 2.1 c) LOFCA].

Conviene recordar que este Tribunal ha venido señalando que las «técnicas de cooperación y colaboración» son «consustanciales a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7; y en el mismo sentido SSTC 132/1996, de 22 de julio, FJ 6, y 109/1998, de 21 de mayo, FJ 14), y que el principio de cooperación, «que no necesita justificarse en preceptos constitucionales o estatutarios concretos» [STC 141/1993, de 22 de abril, FJ 6 ñ); y en el mismo sentido STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 9)], «debe presidir el ejercicio respectivo de competencias compartidas por el Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 13/1988, de 4 de febrero, FJ 2; en el mismo sentido, STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 31) o, lo que es igual, que la cooperación entre estos entes territoriales es precisa cuando existe «conurrencia de títulos competenciales» (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30; en el mismo sentido, SSTC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7, y 204/2002, de 31 de octubre, FJ 30). En efecto, en tales casos, «al objeto de integrar ambas competencias, se debe acudir, en primer lugar, a fórmulas de cooperación» (SSTC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30, y 204/2002, de 31 de octubre, FJ 30), mediante las cuales «ambos niveles de gobierno coadyuvan a la consecución de un objetivo común que ninguno de ellos podría satisfacer, con igual eficacia, actuando por separado» (STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 10), y que permiten que el Estado «arbitre mecanismos o cauces de colaboración mutua a fin de

evitar interferencias y, en su caso, dispersión de esfuerzos e iniciativas perjudiciales para la finalidad prioritaria» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 31; en el mismo sentido STC 118/1998, de 4 de junio, FJ 12). En suma, «el principio de cooperación tiende a garantizar la participación de todos los entes involucrados en la toma de decisiones cuando el sistema de distribución competencial conduce a una actuación conjunta del Estado y de las Comunidades Autónomas» (STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 10).

4. Hecha la precisión anterior, podemos ya abordar el primer motivo de inconstitucionalidad, que se dirige contra el art. 119.1 de la Ley 51/2007, precepto que establece las cuantías de los fondos de compensación interterritorial para 2008, y su reflejo en la sección 33, también impugnada.

El art. 119.1 tiene el siguiente tenor:

«Uno. En la Sección 33 de los Presupuestos Generales del Estado se dotan dos Fondos de Compensación Interterritorial ascendiendo la suma de ambos a 1.337.981,60 miles de euros, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.»

Por su parte, la sección 33 del estado de gastos del presupuesto recoge, en el programa 941N, las «Transferencias a Comunidades Autónomas por los Fondos de Compensación Interterritorial», dejando constancia de las Comunidades Autónomas que en ese ejercicio resultan beneficiarias que, siguiendo el orden de la misma sección, son: Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria, Murcia, Valencia, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Castilla y León y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, designadas, respectivamente, con las claves orgánicas 33.03 a 33.20. De acuerdo con la clave orgánica 33.12, a la Comunidad Autónoma de Canarias le corresponde un importe total de 90.564,38 (miles de euros), de los que 67.924,98 (miles de euros) corresponden al fondo general, y el resto, al complementario.

La demanda estima que se contraviene la LOFCA, al no ajustarse las cuantías reflejadas en los preceptos impugnados a lo allí exigido y en concreto al mandato de que la ley de presupuestos del Estado dote adicionalmente el fondo de compensación con una partida relativa a la variable «región ultraperiférica». En concreto, según la demanda, el precepto es contrario al art. 16.3 c) LOFCA, pues omite referirse al 4,02 por cien que correspondería a la Comunidad Autónoma de Canarias, toda vez que supondría el reconocimiento de un fondo específico para esta Comunidad Autónoma. Resulta en consecuencia que la cuantía dotada en los fondos de compensación interterritorial es insuficiente, ya que debería haber ascendido a 1.390.940 (en miles de euros), cantidad que resulta de aplicar el citado porcentaje del 4,02 a que se refiere el art. 16.3 c) LOFCA a la cantidad efectivamente dotada (1.337.981,60, en miles de euros). Con los argumentos que se han hecho constar en el antecedente séptimo, el Abogado del Estado interesa la desestimación de este motivo.

5. Para abordar esta primera cuestión debemos hacer una breve referencia al marco jurídico en el que la misma se enmarca, partiendo para ello de la doctrina de este Tribunal sobre los fondos de compensación interterritorial contenida en la STC 238/2007, de 21 de noviembre, que recoge el Abogado del Estado en apoyo de sus alegaciones.

En el fundamentos jurídico 3 de dicha Sentencia, que debemos dar por reproducido en su integridad sin perjuicio de dejar constancia de sus principales conclusiones, recordamos ya que 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, FJ 4), por lo que no estaríamos ante un caso de *ius superveniens*, dado además que la reforma es posterior a la inclusión de las cuantías que ahora se controvierten en la Ley de presupuestos 51/2007.

Tras dicha reforma, el art. 16 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 por 100).

6. A partir del examen del marco jurídico anterior, pueden extraerse tres exigencias con relación a la dotación inicial del fondo de compensación interterritorial:

a) 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).

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

c) 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 100 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 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», 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 por 100 de la inversión pública; y, finalmente, «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» [letra c)], o lo que es lo mismo, con el 0,90 por 100 de la inversión estatal. Es decir, el porcentaje del 4,02 por 100 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 Autónomas, 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 art. 2 de la Ley 22/2001– dispone los criterios para la formación del fondo en general, es el apartado 4 del art. 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» [letra e)]. Los citados criterios de distribución se concretan, en cuanto a su peso específico, en el art. 4 de la Ley 22/2001, precepto que añade un último criterio relativo al fondo que concretamente corresponde a la Comunidad Autónoma 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 por 100 la cantidad que le haya correspondido a la Comunidad Autónoma de Canarias por el conjunto de los criterios expresados en los apartados 3 a), 3 b), 3 c), 3 d), 3 e) y 4 a) precedentes. El incremento que ello suponga le será detráido a las restantes Comunidades Autónomas en proporción a las cantidades que les hubiesen correspondido por los mismos apartados antes citados». Es decir, 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 art. 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 por 100 de su respectivo Fondo de Compensación», esto es, el denominado «fondo complementario».

Por su parte, la Ley 22/2001 reitera que corresponde a la Ley de presupuestos fijar la cuantía final que corresponda a cada Comunidad Autónoma, además del porcentaje que los fondos representan respecto de la base de cálculo de inversión pública (disposición adicional única de la Ley 22/2001).

Pues bien, en cumplimiento del citado marco jurídico, el art. 119 de la Ley 51/2007, cuyo primer apartado se impugna, dispone en su apartado cuatro que «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 26,25 por 100, de acuerdo al artículo 2.1 a) de dicha Ley [se refiere a la Ley 22/2001]. 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 35,002 por 100 elevándose al 35,55 por 100 si se incluyen las Ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla». El apartado seis precisa las Comunidades Autónomas que en concreto serán beneficiarias de los fondos en el ejercicio de 2008.

Es decir, se ha cumplido el mandato, contenido en la LOFCA y mencionado también en la Ley 22/2001, de que se fije el porcentaje mediante Ley de presupuestos, lo que permitiría ya desestimar la inconstitucionalidad alegada, pues como reiteramos en la ya citada STC 238/2007, FJ 4, con cita de muchas anteriores (por todas, SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2; y 3/2003, de 16 de enero, FJ 4), la ley de presupuestos es también una ley en sentido material, sin perjuicio de que su contenido está reservado a una determinada materia (STC 9/2013, FJ 4, por todas).

Además, en cuanto a la cuantía reflejada en el precepto que en concreto se discute, la previsión de ambos fondos supera sobradamente el mínimo citado a que se refiere el

art. 16 LOFCA (30 por cien de media contando ambos fondos), ascendiendo al 35,002 por 100 de la inversión nueva estatal. El hecho de que la norma no haya desagregado los distintos porcentajes a que se refiere el art. 16.3 no tiene ninguna virtualidad, pues éstos han sido ya tenidos en cuenta en la formación del fondo de compensación, de manera que lo único relevante, a los efectos de esta concreta impugnación, es que no hay ningún indicio de que el fondo haya sido infradotado, en los términos que pretende la demanda. Adicionalmente, debe señalarse que la propuesta de la demanda, en el sentido de que el fondo debería dotarse en 52,96 millones de euros adicionales, a resultas de aplicar el porcentaje del 4,02 por 100 a la cuantía total de los fondos (que asciende a 1.337.981,60, miles de euros) es incorrecta, pues como ya hemos recordado y expresamente establece el art. 119.1 impugnado, dicho monto refleja el total de los fondos, el general más el complementario, mientras que de acuerdo con la propia LOFCA [art. 16.3, letras a) y c)] y en los términos ya descritos, el citado porcentaje del 4,02 (o lo que es lo mismo, el 0,90 de la inversión estatal) no es un fondo autónomo directamente aplicable a esta Comunidad Autónoma, sino que tiene relevancia para calcular el fondo principal, de manera que se calcula sobre éste, esto es, el 22,5 por 100 de dicha inversión estatal [16.3 a) LOFCA], y en ningún caso sobre el monto final que resulta de la agregación de los fondos como pretende la demanda.

En consecuencia, se desestima la impugnación del art. 119 y la correspondiente sección 33 de los presupuestos generales del Estado para 2008.

7. El segundo motivo de impugnación se refiere a la denominada «compensación a satisfacer por la Comunidad Autónoma de Canarias por la supresión del IGTE», que aparece reflejada en el estado de ingresos del presupuesto del Estado, lo que motiva la impugnación de la sección 98. En concreto, con los argumentos ya expuestos en el antecedente primero, se considera que el hecho de que dicha compensación opere sobre las transferencias a percibir en concepto de «fondo de suficiencia», disminuyendo su importe efectivo, contraviene los arts. 156.1 y 157.1 CE y 2.1 d) y 13 LOFCA. Se alega además que la compensación por la supresión del impuesto general sobre el tráfico de empresas carecería de fundamento legal, en vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y, finalmente, que su regulación sería incompatible con los principios de eficacia y coordinación del art. 103.1 CE, por la redundancia que implica la existencia de transferencias recíprocas, con la consiguiente vulneración de la garantía institucional prevista en la disposición adicional tercera CE.

Debemos comenzar por acotar con mayor precisión el objeto de impugnación, que se refiere genéricamente a la sección 98, que integra todos los ingresos del Estado (cuya cuantía se estimó, para 2008, en 161.554.909,40 miles de euros). Dentro de esta Sección, la compensación que se discute se prevé en el capítulo 4, artículo 54, concepto 453, intitulado «Compensación a satisfacer por la Comunidad Autónoma de Canarias por la supresión del IGTE».

Así centrado el objeto de impugnación, es necesario en este momento que nos pronunciemos expresamente sobre la posibilidad de que el citado reproche de inconstitucionalidad pueda dirigirse, directamente, contra una partida presupuestaria del estado de ingresos. Frente a lo que sucede con los gastos, respecto de los cuales hemos reconocido que las secciones presupuestarias «son susceptibles de impugnación y, por tanto, constituyen un 'objeto idóneo' del recurso de inconstitucionalidad» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1), los ingresos son una mera previsión, como también hemos reiterado, afirmando que el presupuesto está integrado, en su contenido propio o típico, por «la previsión de ingresos y la habilitación de gastos para un ejercicio económico» (STC 9/2013, de 28 de enero, FJ 2, con cita de otras muchas). Por eso, aun cuando ello no determine, sin más, que queden siempre fuera del examen de constitucionalidad, su impugnación individualizada puede no ser admisible en la medida en que las estimaciones de ingresos, por definición, no despliegan efectos jurídicos, dada su misma naturaleza de previsión o estimación, de manera que su cumplimiento depende de distintos factores, entre los que destaca el crecimiento efectivo del producto interior bruto en el ejercicio al

que se refieren, cuya estimación inicial suele ser objeto de correcciones transcurrido dicho ejercicio.

En este caso la impugnación es admisible en la medida en que también se alega el «impacto negativo» que dicha compensación del impuesto general sobre el tráfico de empresas tiene sobre el fondo de suficiencia, por lo que procede examinar el fondo, si bien recordando, una vez más, que no incumbe a este Tribunal pronunciarse sobre cuál sea el sistema más adecuado de financiación autonómica sino exclusivamente decidir si las concretas disposiciones impugnadas «exceden o no el marco de lo constitucionalmente admisible» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 3, con cita de anteriores). Por tanto, por lo que al diseño del sistema de financiación de régimen común y el método para acomodar al mismo las concretas especialidades que supone el régimen económico-fiscal de Canarias, debemos limitarnos a examinar los concretos motivos de inconstitucionalidad alegados, sin que proceda en consecuencia enjuiciar, *per saltum*, el propio sistema de financiación en su aplicación a esta Comunidad Autónoma.

8. Debemos abordar en primer lugar y dentro del segundo motivo de inconstitucionalidad, la alegación relativa al impacto que la citada compensación del impuesto general sobre el tráfico de empresas habría tenido sobre el fondo de suficiencia.

El fondo de suficiencia es uno de los recursos de financiación de las Comunidades Autónomas, como modalidad de «participaciones en los ingresos del Estado» [art. 157.1 a) CE], en garantía, junto a otros y dentro siempre de las posibilidades financieras del Estado, de la suficiencia de recursos (SSTC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; 13/2007, de 18 de enero, FJ 5; y 31/2010, de 28 de junio, FJ 130; y 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8).

Se trata en la práctica de una transferencia de fondos de carácter residual, en el sentido de que su función es allegar a la Comunidad Autónoma los recursos que, con carácter general y de acuerdo con la fórmula del sistema de financiación, se ha estimado que precisa para el ejercicio de sus competencias, recursos que deben cubrirse, por un lado, con los tributos cedidos («capacidad fiscal»), y por otro, y sólo en lo que éstos no cubran, con el citado fondo de suficiencia, todo ello sin perjuicio de otras fuentes de financiación. Así se regula en el art. 13 LOFCA, cuyo apartado 2, en su redacción entonces vigente, disponía que «el Fondo de suficiencia cubrirá la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio y su capacidad fiscal». Tras su reforma mediante Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, el mismo precepto y apartado dispone que «[e]l Fondo de Suficiencia Global cubrirá la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía y la suma de su capacidad tributaria y la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales». Por su parte, el fondo de suficiencia, y su papel en la fórmula de financiación autonómica en los términos descritos, se desarrollaba en los arts. 2 a 6 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 (vigente hasta el 1 de enero de 2009), y, en la actualidad, en los arts. 2 a 10 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

Pues bien, frente a lo alegado por los recurrentes, la compensación del impuesto general sobre el tráfico de empresas, prevista en la Sección 98 (concepto 453) del estado de ingresos del presupuesto, no supone una modificación del fondo de suficiencia para esta Comunidad Autónoma, pues como de hecho se afirma en el propio escrito de demanda, no se ha modificado la normativa ni minorado la dotación que corresponde en concepto de fondo de suficiencia. Cosa distinta es que, precisamente para evitar una doble transferencia de recursos, y como expone el Abogado del Estado en su escrito, en la fase de pago, opere la compensación entre, por un lado, la transferencia que corresponde a Canarias por el fondo de suficiencia, pues para esta Comunidad Autónoma es positivo (del Estado a la Comunidad Autónoma) y la que habría correspondido por el

impuesto general sobre el tráfico de empresas (de la Comunidad Autónoma al Estado). A consecuencia de ello, la transferencia que corresponde al fondo de suficiencia se minorará, en el momento de su pago, en la cuantía correspondiente al impuesto. Por su parte, a efectos contables, la compensación del impuesto se refleja en la partida de ingresos del presupuesto del Estado y, en contrapartida, se hace constar también el importe íntegro del fondo de suficiencia en el estado de gastos, en concreto en la sección 32 (entes territoriales), y dentro de la misma en el «Programa: 941M Transferencias a CC.AA. por participación en ingresos Estado», que refleja en el concepto 451 la transferencia correspondiente a Canarias por el «fondo de suficiencia», que asciende a 3.247.791,66 (miles de euros). Es decir, no ha habido ninguna modificación normativa en el valor del fondo que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, por lo que debe desestimarse la infracción de la LOFCA que se alega.

En este punto es de advertir además una cierta contradicción en la demanda, pues no se puede simultáneamente impugnar la compensación y el hecho de que se produzcan «transferencias recíprocas», que es precisamente lo que la compensación entre deuda y crédito, reflejada en el propio pago del fondo de suficiencia, pretendería evitar. Esto permite además concluir que la alegación relativa a la vulneración del art. 103.1 CE carece de todo fundamento, por no acreditarse la infracción de los principios de eficacia y coordinación.

9. Procede examinar la segunda alegación de este motivo de inconstitucionalidad, que sostiene que la citada compensación estaría huérfana de toda regulación legal, lo que en la demanda merece la calificación de «sustracción unilateral y sin ningún fundamento jurídico, ni cobertura constitucional».

La compensación del impuesto general sobre el tráfico de empresas está expresamente contemplada en el art. 12 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, precepto en vigor y que establece que «[l]os Presupuestos Generales del Estado recogerán cada año las partidas presupuestarias que resulten precisas para dotar las transferencias correspondientes a las inversiones del Estado en infraestructuras en Canarias, que ascenderán como mínimo al 50 por 100 de la recaudación normativa líquida atribuida al Estado como compensación por la supresión del Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas establecida en la Ley 20/1991, de 7 de junio».

Así, la compensación del impuesto general sobre el tráfico de empresas cuya legitimidad en el fondo se cuestiona, encuentra su fundamento en el propio sistema fiscal vigente en Canarias. En efecto, como se explica tanto en la propia demanda como en el escrito del Abogado del Estado, el origen de la compensación del impuesto radica en la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, que suprimió el impuesto general sobre el tráfico de empresas, tributo de titularidad estatal, vigente en Canarias en lugar del impuesto sobre el valor añadido, estableciendo, en su lugar, el arbitrio sobre la producción y la importación y el impuesto general indirecto canario. Así se explica en el apartado IV de la exposición de motivos de la norma: «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».

Dicha pérdida de recursos por parte del Estado, deriva por tanto directamente del peculiar régimen económico y fiscal vigente en Canarias, lo que determina que, a diferencia de lo que sucede en las Comunidades Autónomas de régimen común, el Estado no perciba ningún ingreso en concepto del impuesto sobre el valor añadido, pero tampoco del impuesto general indirecto canario, que lo sustituye, y cuya recaudación

líquida corresponde, en un 50,35 por 100, a la Comunidad Autónoma, y en el 49,56 restante, a los cabildos insulares, según establece el art. 64 de la citada Ley 20/1991.

A consecuencia de lo anterior, y como también se expone en la propia demanda, en el acuerdo de la Comisión Mixta Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, celebrada el 20 de octubre de 1993, se fijó la fórmula concreta por la que se había de calcular dicha compensación. A partir de entonces, la misma se ha ido reflejando en las correspondientes partidas de ingresos de los presupuestos generales del Estado. Tomando como ejemplo los últimos diez años, para el ejercicio de 2002, el citado concepto 453, de la Sección 98 de los ingresos públicos, se estimaba en 168.345,29 miles de euros; para 2003, 192.034,31; para 2004, 190.000,00 miles de euros; para 2005, 156.000,00; para 2006, 154.000,00; para 2007, 209.000,00; para 2008, ejercicio que ahora se discute, la citada cuantía de 209.000,00; para 2009, 335.600,00; para 2010, 90.000,00, para 2011, 154.000,00, para 2012, 212.500,00 y, para el ejercicio actualmente vigente, 2013, el mismo concepto 453 asciende a 191.645,75, siempre en miles de euros.

10. Por otro lado, el mandato directo que se contiene al legislador presupuestario en el art. 12 de la Ley 19/1994, de 4 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias colma las exigencias de publicidad normativa, sin que por tanto quepa apreciar la vulneración del principio de seguridad jurídica previsto en el art. 9.3 CE.

En efecto, la seguridad jurídica, de conformidad con nuestra doctrina, ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando «la claridad y no la confusión normativa» (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4), de tal manera que «sólo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica» (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15; y 96/2002, de 25 de abril, FJ 5).

Pues bien, en el caso que nos ocupa el Gobierno de la Nación comunica a las Comunidades Autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía la cifra que, de conformidad con sus previsiones, va a constituir la base de cálculo del citado instrumento, razón por la cual, el posible desfase posterior –en más o en menos– derivado de fijar la cifra definitiva de la inversión pública del Estado y de sus organismos autónomos, en modo alguno afecta al principio de seguridad jurídica, al permitir a las Comunidades Autónomas receptoras del citado fondo conocer de forma anticipada y precisa la cifra que les permite, también a ellas, proyectar sus inversiones. No existe, pues, falta de claridad o confusión normativa en los preceptos impugnados que puedan generar en sus destinatarios –las Comunidades Autónomas y, desde el día 1 de enero de 2002, también las ciudades con Estatuto de Autonomía– una incertidumbre insuperable acerca de la conducta que deban adoptar, sino una forma de actuar de los poderes públicos implicados que, aun cuando pueda admitir ofrecer otras alternativas, carece de relevancia constitucional.

Por último, al régimen fiscal canario, dentro del que está la compensación al Estado por la supresión del impuesto general sobre el tráfico de empresas, alude además expresamente la disposición adicional tercera 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 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», de manera que debe rechazarse el argumento, esgrimido por la demanda, de que la citada compensación deba entenderse implícitamente derogada por esta norma, algo que no sólo no se constata en la propia Ley, sino que tendría incluso consecuencias irrazonables desde la perspectiva de la propia fórmula de

financiación *supra* expuesta, ya que en ésta no se computaría el impuesto general sobre el tráfico de empresas, ni el impuesto general indirecto canario, pero sí la falta de cesión del impuesto sobre el valor añadido, lo que determinaría un exceso de financiación en relación con el fondo de suficiencia, con respecto de otras Comunidades Autónomas, dada la citada función residual que este tipo de transferencias tiene.

Los razonamientos expuestos conducen a desestimar también este segundo motivo de inconstitucionalidad.

11. Llegados a este punto, procede ahora abordar el tercer y último motivo de impugnación, referido a los arts. 2 y 6 de la Ley 51/2007, en cuanto recogen los capítulos VI y VII, incluidos los estados de gastos con sus correspondientes créditos, relativos a la inversión del Estado. Con los argumentos expuestos en los antecedentes, la demanda considera que estos preceptos, en la medida en que recogen una cuantía inferior a la que habría exigido el art. 96 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, incumplen este precepto y vulneran la garantía institucional prevista en la disposición adicional tercera de la Constitución y en el art. 46 EACan.

Hemos subrayado en la STC 16/2003, de 30 de enero, que aunque se entendiera que el régimen económico fiscal de Canarias está cubierto por una garantía institucional, no cabría estimarla vulnerada. En efecto, conforme a reiterada doctrina de este Tribunal ésta «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» [por todas, STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, y también las SSTC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4 a); 76/1988, de 26 de abril, FJ 4; 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2; y 159/2001, de 5 de julio, FJ 4].

Como ha afirmado este Tribunal en reiteradas ocasiones, «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. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la ruptura clara y neta con esa imagen 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' (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3; en el mismo sentido, SSTC 38/1983, de 16 de mayo, FJ 6; 40/1988, de 19 de febrero, FJ 39; 76/1988, de 26 de abril, FJ 4; 159/1993, de 6 de mayo, FJ 6; 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2; y 159/2001, de 5 de julio, FJ 4).» (STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 4).

Por ello, debemos comenzar por descartar ya desde este momento que se haya modificado el régimen económico-fiscal de Canarias mediante la Ley de presupuestos que se impugna ni tampoco nos encontramos ante un supuesto de legislación financiera o tributaria que afecte al régimen económico-fiscal de Canarias.

En efecto, y sin perjuicio de que este régimen implica desde luego un «plus de participación» a esta Comunidad Autónoma «en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al régimen económico-fiscal de Canarias», tal y como prevé el art. 46.3 EACan (por todas, SSTC 16/2003, de 30 de enero, FFJJ 5 a 7; y 62/2003, de 27 de marzo, FJ 4), ello no determina la excepcionalidad al régimen constitucional común alegada en la demanda, pues como ya hemos reiterado, en el sistema constitucional de reparto de competencias financieras no caben compartimentos estancos, al margen del ordenamiento jurídico general, de forma que «las Comunidades Autónomas no están habilitadas para elegir de forma unilateral el sistema con arreglo al cual deberán financiarse» (STC 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 5, con cita, entre otras, de las SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 9; 31/2010, de 28 de junio, FJ 135; y 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 7).

En el análisis de este tercer motivo la alegación principal se refiere a la vulneración del art. 96 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias. Esta norma exige que las inversiones estatales en la Comunidad Autónoma «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». La aludida vulneración habría tenido lugar porque, según los datos que aporta la demanda, y que procederían de la propia Ley de presupuestos para 2008, la inversión teórica media estatal para ese ejercicio habría ascendido a 1.127.980 euros (miles de euros), mientras que las inversiones reales del Estado en la Comunidad canaria, según el mismo método de cálculo, ascienden a 821.330 euros (miles de euros). Ello determina, según la demanda, que la inversión debería haber sido estimada en 306.649 euros (miles de euros) adicionales, para dar cumplimiento así a la norma citada.

Lo primero que debe precisarse es que los términos en los que está formulada la impugnación dificultan la resolución de la controversia, porque ésta se dirige, in toto, sobre buena parte del gasto presupuestado, en concreto los arts. 2 y 6 de la Ley 51/2007, respecto de los capítulos VI y VII incluidos en los estados de gasto con sus créditos correspondientes. Es decir, en los términos de la demanda, el objeto de la impugnación lo constituiría la totalidad del gasto presupuestado por los citados conceptos, y en todo el territorio nacional, lo que permite ya descartar este tipo de impugnación debido a su abierta imprecisión. En ese sentido, debemos recordar nuevamente que «la impugnación de normas debe ir acompañada con una fundamentación que permita a las partes, a las que asiste el derecho de defensa (en este caso, al Abogado del Estado), así como a este Tribunal, que ha de pronunciar Sentencia, conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden 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 esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida. En suma, 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» [STC 238/2007, FJ 2; con cita de la STC 13/2007, de 18 enero, FJ 1; y 204/2011, FJ 2 b)].

Por otro lado, también adolecen de imprecisión las cifras mismas que se aportan, respectivamente, como inversión teórica real del Estado, y como inversión que habría debido alcanzarse en la Comunidad Autónoma de Canarias, cuya base parece encontrarse únicamente en el «Informe sobre la inversión media de los Presupuestos Generales del Estado para el 2008 en Canarias», que se aporta y que ha sido redactado por la propia Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias, esto es, la propia parte demandante, sin que se aporte ningún otro dato adicional en apoyo de su alegato.

Por último, incluso si se pudieran salvar los anteriores obstáculos al examen de este motivo, también hemos rechazado la posibilidad de que este Tribunal se pronuncie de forma preventiva (por todas, SSTC 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 4 y 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8), lo que sucedería si se admitiera la posibilidad de enjuiciar la previsión de inversión que se realiza en la Ley de presupuestos, toda vez que no hay datos para concluir que el resultado habría de ser el denunciado.

Todo ello sin perjuicio de que ya nos hemos pronunciado también sobre los compromisos presupuestarios formalizados en un Estatuto de Autonomía, doctrina que procede trasladar aquí, por analogía, aunque la citada Ley 20/1991 no tenga el carácter de norma estatutaria. Hemos reiterado que dichos 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 procede dotar, en su caso, y en qué cuantía aquellas asignaciones en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le

atribuye el art. 149.1.14 CE (hacienda general)» (SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 11, y=31/2010, de 28 de junio, FJ 138).

A partir de cuanto antecede, procede también desestimar este último motivo de inconstitucionalidad.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintitrés de abril de dos mil trece.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.