



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 410/2010

(Pleno)

La Laguna, a 18 de junio de 2010.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con la *consulta formulada sobre si la aplicación de la disposición transitoria cuarta de la Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias, garantiza a los Cabildos Insulares unos ingresos iguales a los percibidos en el ejercicio 2002 de modo indefinido (EXP. 370/2010 CG)\*.*

## FUNDAMENTOS

### I

Solicitud de Dictamen.

1. Por el Presidente del Gobierno, mediante escrito de 18 de mayo de 2010, se solicita Dictamen sobre la aplicación de la disposición transitoria cuarta de la Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias.

La solicitud de Dictamen se ampara en lo previsto en el art. 14 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, que prevé la emisión de dictámenes de carácter facultativo en asuntos de especial relevancia, a solicitud del Presidente del Parlamento o del Gobierno. El precepto exige, no obstante, que el objeto de la consulta se exprese con claridad y precisión, delimitando el alcance e incidencia de la materia o disposiciones afectadas y el ámbito concreto del pronunciamiento del Consejo.

Se ha dado cumplimiento, por la Presidencia del Gobierno, a las exigencias legales que acaban de señalarse. La especial relevancia del asunto sometido a consulta se justifica *en las distintas interpretaciones que se han desarrollado*

\* **PONENTE:** Sr. Millán Hernández.

\* **VOTOS PARTICULARES:** Sres. Fajardo Spínola y Bosch Benítez; y Sr. Suay Rincón.

*respecto a la aplicación de la citada disposición en el reparto de los ingresos procedentes del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, así como en la trascendencia que puede tener tanto para los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias como para las distintas Islas y Municipios la correcta interpretación que debe hacerse de la reiterada disposición transitoria cuarta de la Ley 9/2003, de 3 de abril.*

Los términos de la consulta se han expresado, además, con claridad y precisión, en los términos que más adelante se indicarán.

Sobre la urgencia para la emisión del Dictamen.

2. Por otra parte, la solicitud se ha cursado por el procedimiento de urgencia, justificada ésta, a los efectos de lo previsto en el art. 20.3 de la citada Ley de este Consejo, *en la necesidad de llegar a una pronta solución a la disparidad interpretativa entre las distintas Administraciones públicas canarias sobre el alcance de la norma referenciada.*

Integración en el expediente de los informes sobre la disposición transitoria cuarta de la Ley 9/2003.

3. Atendiendo al escrito del Presidente del Gobierno de Canarias en el que se señala que la disposición de referencia ha generado distintas interpretaciones entre las Administraciones canarias en relación con el eventual efecto sobre el que se centra la consulta y dado, por otro lado, que el asunto presenta trascendencia tanto para los presupuestos de la Comunidad Autónoma, como para los ingresos de los Cabildos y Ayuntamientos, el Pleno de este Consejo Consultivo de Canarias en sesión celebrada el 24 de mayo de 2010, acordó recabar de la FECAI (Federación Canaria de Islas) y de la FECAM (Federación Canaria de Municipios) la información y documentación de que dispusieran, en orden a expresar las distintas posiciones sobre la consulta planteada.

## II

Objeto de la consulta.

1. Versa sobre la interpretación de lo establecido en la disposición transitoria cuarta de la Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales de Canarias, a efectos de determinar la hermenéutica que debe otorgarse respecto a su aplicación en el reparto de los ingresos procedentes del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

La disposición transitoria cuarta de la Ley 9/2003, de 3 de abril, establece:

“El Gobierno de Canarias, con cargo a sus fondos, garantizará a todas las islas una asignación equivalente a la que vinieran percibiendo en el ejercicio que finaliza el 31 de diciembre de 2002 en concepto de los recursos a que esta Ley hace referencia, estableciendo a tales efectos los mecanismos compensatorios correspondientes”.

2. Conforme se hace constar en la solicitud de remisión del expediente, se plantean dudas acerca de la interpretación de la mencionada disposición transitoria cuarta. En su escrito, la Presidencia del Gobierno de Canarias estima que del tenor literal de la disposición transitoria aludida se pueden sostener básicamente, dos interpretaciones:

1ª) Una primera conforme a la cual, al ubicarse en una disposición transitoria, se trata de garantizar que el tránsito del anterior método de reparto al establecido en la Ley 9/2003, de 3 de abril, no supusiera una pérdida de recursos para las Islas, pero limitada dicha garantía al momento de entrada en vigor de la propia Ley, en la medida en que la función de las disposiciones transitorias es la de facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación.

A mayor abundamiento, de haberse pretendido una garantía indefinida, el legislador la hubiera regulado en una disposición de otra naturaleza, es decir, en una disposición adicional.

2ª) La segunda, por su parte, consiste en considerar que, aun cuando aparece recogida la garantía en una disposición transitoria, al no recogerse en la misma un plazo o elemento temporal al que se extiende, hay que considerar que resulta exigible, en todo caso, sin que pueda limitarse su aplicación a un determinado tiempo por la vía de la interpretación, pues ello supondría sustituir la voluntad del legislador.

Y aún en el caso de que se admita el carácter intemporal de la norma recogida en la reiterada disposición transitoria, se suscita cuál es el contenido de esa garantía de asignación equivalente a la que venían percibiendo las Islas en el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2002.

Dicha garantía -se señala- puede interpretarse, al menos, con dos contenidos distintos:

1º) Por una parte, que la garantía alcanza el importe recibido por cada una de las entidades insulares en el ejercicio 2002, con lo que cualquier disminución del mismo debe compensarse con los recursos que corresponden al Gobierno de Canarias, con independencia de la recaudación obtenida en los distintos recursos que son objeto de reparto.

2º) Por otra, que la garantía sólo alcanza a compensar la minoración de las cantidades a percibir que se produzcan cuando al aplicar el nuevo método de reparto disminuya el importe que les pudiera corresponder si se aplicase el método de reparto empleado hasta la entrada en vigor de la Ley 9/2003, pero en ningún caso a la disminución de los recursos a percibir que sean consecuencia de una minoración en la recaudación de los recursos que deben ser objeto de reparto.

Distintas interpretaciones sobre la disposición transitoria cuarta.

3. La representación de la FECAI basa su postura en un informe jurídico externo que concluye:

1º La disposición transitoria cuarta de la Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias, es una norma que se encuentra vigente, pues ni ha sido derogada ni se encuentra sometida a término ni a condición alguna.

El carácter indefinido de la disposición transitoria cuarta y su garantía mínima se desprende no sólo de la norma, sino también del debate parlamentario.

2º Tal y como se desprende de su Exposición de Motivos y de la propia disposición transitoria cuarta, el Gobierno de Canarias se encuentra obligado a entregar a las Islas cada ejercicio presupuestario, como mínimo, una asignación equivalente a la que percibieron en el ejercicio que finaliza el 31 de diciembre de 2002.

Como síntesis de la fundamentación que sirve de apoyo a las conclusiones expuestas se invoca "el importante valor que tienen las exposiciones de motivos de una norma" (...), "la necesaria conexión de su contenido (de la E.M.) con el de la norma a la que figura adherida" y su "inevitable finalidad prescriptiva", así como el "valor interpretativo teleológico de primera importancia para conocer la voluntad del legislador".

No obstante, se reconoce y acepta el carácter transitorio de la norma (disposición transitoria cuarta) cuyo objetivo -añade- se considera que trata de "salvaguardar que los recursos de las islas no sean nunca inferiores a los obtenidos en 2002, último ejercicio aplicable una vez que entró en vigor la Ley 9/2003".

4. Para los Servicios Jurídicos del Cabildo Insular de Tenerife, "la disposición transitoria cuarta está vigente y se ha de aplicar a la liquidación de los recursos del REF derivados del Bloque de Financiación Canario correspondiente al año 2009".

Así -se expresa- que siguiendo el criterio de interpretación gramatical o literal, es evidente que en la reiterada disposición no se fija período temporal alguno. En consecuencia, "en tanto no sea derogada, será aplicable a las distintas liquidaciones de los sucesivos años sin otro límite temporal que la propia vigencia de la norma".

En segundo lugar, "en una interpretación sistemática de la Ley 9/2003, y especialmente en conjunción con lo dispuesto en el art. 6, se desprende que el ejercicio 2002 constituye punto de referencia del nuevo sistema de distribución de los recursos".

Y, por último, atendiendo a la finalidad de la norma se manifiesta que "la disposición transitoria cuarta se configura como una garantía para los Cabildos Insulares", reconociéndose, sin embargo, que "para los Ayuntamientos dicha garantía se plasma en el articulado".

Por su lado, la FECAM aporta, entre otros informes, un Dictamen externo acerca del alcance e interpretación de la mencionada disposición transitoria cuarta. Según el citado Dictamen jurídico:

"1º. La disposición transitoria cuarta de la Ley 9/2003 atribuye, conjuntamente, a todos los Ayuntamientos y Cabildos de una determinada isla el derecho subjetivo a que el montante de los recursos del REF asignados a dicha isla en cada ejercicio económico tras la entrada en vigor de la Ley alcance, como mínimo, el importe percibido en su conjunto por dichas Administraciones locales con cargo al ejercicio 2002".

"2º. Tal derecho subjetivo se concreta en un derecho de crédito frente a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias para que ésta, con cargo y hasta el límite de la participación económica en los recursos del REF del ejercicio correspondiente, complemente la asignación insular de dicho ejercicio hasta alcanzar el mínimo insular obtenido en 2002".

"3º. El ámbito temporal de la disposición transitoria cuarta y, por ende, del derecho subjetivo de crédito en el reconocido es de vigencia indefinida en el tiempo, a partir de la entrada en vigor de la Ley 9/2003 y, por ende, es plenamente exigible

en relación a cualquier ejercicio posterior a dicha entrada en vigor, a menos que se produzca su derogación expresa por norma posterior”.

“4º. Consecuentemente con la conclusión anterior no existe a la literalidad, a la finalidad de la norma, a su ubicación sistemática, contexto y antecedentes parlamentarios, elemento alguno, ni siquiera meramente indiciario, que permita colegir que nos hallemos ante un proceso de carácter temporal o limitado ni, muchos menos, que el mismo haya perdido vigencia el día de la fecha”.

“5º. No podría, igualmente, sustentarse la pérdida de vigencia de la disposición transitoria cuarta en una modificación sobrevenida de las circunstancias económicas o de financiación de las Haciendas Canarias, ya que tales circunstancias no constituyen la causa *legis* de la norma, ni concurren los requisitos para la operatividad de la cláusula *rebus sic stantibus*”.

Consta, también, en el expediente el informe emitido, conjuntamente, por la Asesoría Jurídica y la SubDirección General de lo Consultivo del Cabildo Insular de Gran Canaria que, tras diversas argumentaciones, concluye:

“PRIMERA.- El análisis de la disposición transitoria cuarta LMT de conformidad con el art. 2.2 del Código Civil, su propia naturaleza jurídica sustantiva y la inexistencia de término o condición algunos a los que se halle sujeto la norma, conducen a sostener la vigencia de la misma (EN TANTO PERVIVA LA LMT O SE PRODUZCA SU EXPRESA DEROGACIÓN), y, en consecuencia, su plena aplicabilidad y fuerza jurídica vinculante”.

“SEGUNDA.- Igualmente, partiendo de tal vigencia, la interpretación de la disposición transitoria cuarta LMT, a la luz de los criterios del art. 3.1 del Código Civil en relación con los antecedentes legislativos extractados, conducen a la conclusión de que la Comunidad Autónoma de Canarias se encuentra obligada, en virtud de la cláusula de garantía que consagra tal disposición transitoria cuarta, a abonar a los Cabildos Insulares la asignación mínima equivalente a la percibida por los mismos en el ejercicio 2002 en concepto de recursos del REF; y ello mediante los oportunos mecanismos compensatorios (así, por ejemplo, la correspondiente minoración de la liquidación definitiva girada a los Cabildos) y a cargo de los fondos autonómicos (cualesquiera, procedentes o no del BCF, mediante el ejercicio de sus competencias en materia tributaria)”.

“TERCERA.- Tal obligatoriedad se sustenta, adicionalmente, en el hecho de que la minoración de los ingresos vinculados al REF y recaudados por la Comunidad

Autónoma (partiendo de que tal es el motivo de la liquidación negativa a los Cabildos) no debe ser soportada por las Corporaciones Locales canarias (en virtud de las cláusulas de garantía precisamente establecidas en la LMT para eventualidades como la actual), máxime cuando:

A) La aportación del BCF es prácticamente el único sustento de los Cabildos Insulares (y un gran porcentaje del de los Ayuntamientos) dada su escasa capacidad recaudatoria frente a la mayor maniobrabilidad tributaria autonómica.

B) Con tales recursos financieros los Cabildos deben dar cobertura a competencias originarias y totalmente autonómicas, transferidas o delegadas a los Cabildos, sin posibilidad ya de replantear una variación al alza de aquellos recursos, precisamente porque con la “negociada” LMT se obtuvo, como contraprestación implícita, las cláusulas de salvaguarda contenidas el art. 8 (para los Ayuntamientos) y en la disposición transitoria cuarta (para los Cabildos); garantías éstas que, sin embargo, se pretenden ahora incumplir por la Comunidad Autónoma de Canarias”.

Delimitación del objeto y ámbito de la consulta planteada a este Consejo.

5. En este marco, se solicita Dictamen facultativo del Consejo Consultivo de Canarias *“sobre si la disposición transitoria cuarta de la Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias, garantiza a los Cabildos Insulares unos ingresos iguales a los percibidos en el ejercicio 2002 de modo indefinido”*.

La consulta se circunscribe, por lo tanto, a las dudas suscitadas sobre el alcance y eficacia de la disposición transitoria cuarta de la Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributaria y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias.

El Consejo Consultivo de Canarias emite Dictamen en esta consulta con carácter facultativo, conforme a lo dispuesto en el art. 14 de la Ley.

La presente consulta suscita cuestiones de gran trascendencia en atención a las repercusiones económicas que derivarán de las respuestas que se dé a las preguntas formuladas.

### III

Incorporación de la disposición transitoria cuarta en el procedimiento legislativo.

1. La enmienda nº 20 procedente del Grupo Parlamentario Socialista Canario (14 de adición, BOP 103, de 17 de febrero de 2003) pretendía añadir, al entonces Proyecto de Ley de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales de Canarias, una nueva disposición transitoria cuarta con el siguiente tenor.

Cuarta: "El Gobierno de Canarias, con cargo a sus fondos, garantizará, como mínimo, a todas las Islas y a todos los Ayuntamientos de Canarias la asignación que, hasta la fecha, venían percibiendo en concepto de recursos a que esta Ley hace referencia, estableciendo a tales efectos los mecanismos compensatorios correspondientes".

El informe de la Ponencia nombrada por la Comisión de Economía, Comercio, Industria y Energía no recogió inicialmente (6.03.2003), la citada enmienda, que finalmente asume, por acuerdo transaccional de todos los Grupos Parlamentarios, la Comisión (17.03.2003), con el siguiente tenor literal: "El Gobierno de Canarias con cargo a sus fondos garantizará a todas las islas una asignación equivalente a la que vinieran percibiendo en el ejercicio que finaliza el 31 de diciembre de 2002, en concepto de los recursos a que esta Ley hace referencia estableciendo a tales efectos los mecanismos compensatorios correspondientes".

La Comisión suprime la garantía que el Gobierno de Canarias debía mantener "como mínimo" en cuanto a la asignación que hasta la fecha venían percibiendo, sustituyéndola por "una asignación equivalente" a la que vinieran percibiendo en el ejercicio que finalizaba el 31 de diciembre de 2002, conceptos diferentes.

La citada disposición transitoria cuarta fue incorporada en el período de enmiendas, motivo por el que este Consejo no pudo pronunciarse en el Dictamen emitido sobre el entonces Proyecto de Ley de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales de Canarias, habiendo sido incorporada tal enmienda al PL, con posterioridad a la emisión del Dictamen.

La Exposición de Motivos de la Ley 9/2003, en relación con la disposición transitoria cuarta.

2. Se invoca la Exposición de Motivos de la Ley 9/2003, de 3 de abril, junto a la propia disposición transitoria cuarta, como soporte de la obligación del Gobierno de entregar a las islas en cada ejercicio presupuestario, como mínimo una asignación equivalente a la que percibieron en el ejercicio que finaliza el 31 de diciembre de 2002.



Del mismo modo, el carácter indefinido de la disposición transitoria cuarta y de garantía mínima -se sostiene- que concurre no sólo de la norma, sino también del debate parlamentario.

La Exposición de Motivos de la Ley 9/2003, de 3 de abril, carece, sin embargo, de valor normativo (SSTC 36/1981, de 12 de noviembre y 173/1998, de 23 de julio). En ella no se establecen los criterios de distribución de los recursos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias que corresponden a las Administraciones Públicas Canarias, criterios a los que se dedica el articulado de la Ley. Tampoco tendría utilidad acudir a la llamada interpretación auténtica ya que para dotar a ésta de carácter vinculante precisaría otra norma jurídica del mismo rango.

De la Exposición de Motivos se puede deducir, a lo sumo, la *voluntas legislatoris*, pero ésta -como el debate parlamentario- es por sí solo insuficiente al objeto de determinar el alcance de la disposición transitoria cuarta, ya que la voluntad del legislador, una vez adquiere la condición de norma positiva, se desvincula de éste para la consecución objetiva de sus fines.

Ello supone tener que interpretar las normas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y con arreglo a criterios teleológicos (art. 3.1, in fine, Código Civil) y no a través de su Exposición de Motivos, cuya omisión, como señala el Tribunal Constitucional no acarrea la invalidez de la norma (STC 108/1986, de 29 de julio).

Pero además la Exposición de Motivos de la Ley 9/2003 no guarda adecuación alguna con su disposición transitoria cuarta, por la simple razón de haberse redactado la Exposición con anterioridad a la incorporación de la disposición transitoria cuarta, por vía de enmienda dentro del procedimiento legislativo, por lo que difícilmente puede tenerse como punto de referencia o de justificación del legislador acerca de su alcance (art. 3.1 del Código Civil y SSTC 150/1990, de 4 de octubre y 222/2006, de 6 de julio).

La única aportación *ex novo* de la Exposición de Motivos se refiere a la garantía de que los Ayuntamientos no reciban menos de lo obtenido con cargo al ejercicio 2002, que se explica por la nueva incorporación en la ley del apartado 5 del art. 6. Garantía que se establece, sin embargo, con el límite de "que la recaudación supere lo obtenido en el 2002", con las singularidades que se recogen en los párrafos siguientes del citado artículo. Por su conexión con el tema sometido a consulta, debemos reiterar que la garantía a los Ayuntamientos "se da siempre que lo que corresponda de recaudación a esa isla supere lo obtenido en el año 2002". En caso

contrario, es decir, si la recaudación disminuye, la garantía se disipa. Si se interpreta la disposición transitoria cuarta en el sentido de que incluso en el supuesto de disminución de la recaudación de los tributos del Bloque de Financiación si procediera la garantía a las islas, se daría la contradicción de que los Ayuntamientos no tendrían derecho a la garantía a diferencia de las Islas.

Más aún, partiendo exclusivamente de la Exposición de Motivos, cuando ésta señala “la necesidad de establecer, por razones de seguridad jurídica un texto único en materia de distribución de los recursos derivados del REF”, el legislador se muestra contrario a la concurrencia de criterios de reparto, en la misma Ley, razón por la que la disposición transitoria cuarta no debe contradecir ni sustituir los criterios de reparto del articulado de la Ley, ni convertirse en texto alternativo de éstos, si la cantidad a repartir fuese inferior a la obtenida en el ejercicio 2002. Lo contrario supondría interpretar dicha disposición transitoria cuarta como otro método de asignación de recursos sin necesaria vinculación con los ingresos obtenidos del REF, al margen de los criterios objetivos de reparto y sin ajuste alguno con la recaudación. Como señala el Tribunal Constitucional, “no siendo posible extraer del preámbulo unas conclusiones claras y precisas habremos de atenernos a la interpretación que se desprenda estrictamente del contenido del precepto básico, contenido que habrá de resultar determinante de acuerdo con nuestra Doctrina, pues como ha reiterado este Tribunal ni las rúbricas de los títulos de las leyes ni los preámbulos tienen valor normativo (SSTC 36/1981; 173/1998, de 23 de julio; 212/1996, de 26 de diciembre; y 222/2006, de 6 de julio).

La *ratio legis* de la disposición transitoria cuarta.

3. Hasta la entrada en vigor de la Ley 9/2003, de 3 de abril (el día siguiente de su publicación en el B.O.C., excepto los arts. 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 9), el régimen de distribución de recursos de las figuras tributarias del Régimen Económico-Fiscal de Canarias, Bloque de Financiación Canario, que se conforma, entre otros, por los rendimientos anuales del Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) del Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de mercancías en las Islas Canarias (AIEM) y el rendimiento anual del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transportes, se venía realizando en los últimos años por períodos anuales, a través de las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias, mediante determinadas disposiciones financieras.

Así, la Ley 13/2002, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2003, en su disposición transitoria segunda,

prorroga la vigencia del Cap. II del Título V de la Ley 9/2001, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2002, hasta la entrada en vigor del nuevo sistema de financiación de las Haciendas Territoriales Canarias”.

“Tras la entrada en vigor del nuevo sistema de financiación de las haciendas territoriales canarias, las cantidades percibidas por las mismas, derivadas de la aplicación del apartado anterior, tendrán la consideración de entregas a cuenta de los importes que, conforme al nuevo sistema les corresponda”.

La Ley 9/2001, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2002, en sus arts. 52 a 55 regulaba la aplicación y distribución de la recaudación tributaria. Con anterioridad, la Ley 42/1985, de 19 de diciembre, “Criterios de reparto de los ingresos procedentes de tributos regulados en el Capítulo II del Título III de la Ley 30/1972, de 22 de julio, sobre el Régimen Económico Fiscal, contemplaba la deducción correspondiente por los gastos de gestión y recaudación a favor de la Consejería de Economía y Hacienda y su distribución o reparto entre las entonces existentes Mancomunidades, Cabildos y Ayuntamientos de acuerdo con los criterios de población, superficie y hecho insular.

El art. 1 de la citada Ley determinaba de manera clara su objeto: “distribuir los ingresos derivados de los tributos establecidos y regulados en el Capítulo II del Título III de la Ley 30/1972, de 22 de julio”. Y el art. 4 disponía que “deducidas las cantidades a que se refieren los arts. 2 y 3, el resto de lo recaudado se distribuiría a cada isla” conforme a determinados criterios.

La Ley 7/2000, de Presupuestos Generales en sus arts. 49 a 52 regulaba la aplicación y distribución de la recaudación tributaria. Y las Leyes 13/1997, 11/1998 y 14/1999, de Presupuestos Generales en sus disposiciones adicionales decimoquinta, decimocuarta y novena, se refieren al reparto del Impuesto General Indirecto Canario.

Tras la modificación del Estatuto de Autonomía de Canarias por LO 4/1996, de 30 de diciembre, la Comunidad Autónoma de Canarias asume competencia exclusiva en criterios de distribución y porcentaje de reparto de los recursos derivados del régimen económico y fiscal de Canarias (art. 30.32).

En desarrollo del citado art. 30.32 del Estatuto de Autonomía de Canarias, la Ley 9/2003, de 3 de abril, regula el régimen de distribución de los recursos derivados del

REF (art. 1) y se distribuyen los citados recursos, anualmente entre la Comunidad Autónoma y los Cabildos y Ayuntamientos. Para cuyo cálculo se determina el llamado Bloque de Financiación Canario que se conforma por: a) la recaudación líquida de las deudas tributarias del Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) y el Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancía en las Islas Canarias (AIEM); b) la recaudación de las sanciones por las infracciones tributarias derivadas de la aplicación de los citados impuestos y por el rendimiento derivado del Impuesto Especial sobre determinados Medios de Transporte (IM) (art. 2) menos los costes de gestión que se fijan, para el año 2003, en un cuatro por ciento de la recaudación líquida de los tributos objeto de reparto y gestionados por la Comunidad Autónoma.

Para la distribución entre Comunidad Autónoma y Cabildos Insulares y Ayuntamientos se fijan determinados porcentajes (58% para los Cabildos Insulares y Ayuntamientos y el 42% para la Comunidad Autónoma de Canarias) (art. 4) y la distribución entre las islas se efectúa por la Comunidad Autónoma de Canarias en la forma que se establece, un cinco por ciento con destino al Fondo Insular para inversiones y la cantidad restante, una vez deducido el citado porcentaje: a) el 87,5 por ciento en forma directamente proporcional a la población, b) el 2 por ciento, en forma directamente proporcional a la superficie y c) el 10,5 por ciento en atención al hecho insular, distribuyéndose un 1,5 por ciento a cada isla (art. 5) y posteriormente se regula la distribución de los recursos en cada isla por el Cabildo insular en el art. 6, en cuyo apartado 5 se dispone que “siempre que lo que corresponda de la recaudación a esa isla supere lo obtenido en el año 2002, ningún Ayuntamiento de la isla respectiva reciba menos recursos que los que recibió definitivamente con arreglo al ejercicio 2002”.

Por lo tanto la *ratio legis* de la financiación derivada de los recursos del REF tiene carácter anual y, por lo tanto, en función de los ingresos obtenidos cada año, cuyos criterios de distribución entre las islas se aplican conforme a normas previamente establecidas (arts. 5 y siguientes de la Ley). De ahí, que la disposición transitoria cuarta no pueda interpretarse aisladamente sino dentro del sistema del que forma parte, ya que como señala el Tribunal Constitucional “cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado determinado, en cuyo seno, y conforme a los principios generales que la informan deben resolverse las antinomias y vacíos normativos reales o aparentes que de su articulado resulten” (SSTC 233/1999, de 16 de diciembre y 222/2006, de 6 de julio), “ni pueden ignorar o desfigurar el sentido de enunciados legales meridianos” (SSTC 22/1985, 222/1992 y 341/1993).

En suma, se trata de una disposición transitoria incardinada dentro del sistema de la Ley 9/2003 que debe interpretarse de acuerdo con los principios y criterios de la Ley que le sirve de soporte (interpretación sistemática). Una interpretación distinta negándole el carácter de disposición transitoria y planteando la hipótesis de otro tipo de norma, como disposición adicional, supone, cuando menos, forzar la lógica interpretativa.

Naturaleza de las disposiciones transitorias.

4. Las disposiciones legales pueden tener límites intrínsecos de su vigencia, de manera expresa en cuanto a su plazo de duración (*lex ad tempus*), o un objeto determinado y transitorio cuyo logro puede suponer el cese de la norma (*cessante ratione legis, cessat lex ipsa*).

Las normas de transición tratan de armonizar las posiciones conseguidas bajo la protección de reglas jurídicas anteriores frente a las reformas aportadas con la nueva normativa.

No debe equipararse la derogación de las normas jurídicas o la anulación de éstas por Sentencia (arts. 2.1 y 39.1 Ley 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, LOTC) con el fin de su vigencia.

Y si bien las leyes, normalmente, se derogan por otras posteriores (*lex posterior derogat anterior*), también las normas pueden contener en sí mismas el límite de su vigencia.

Con las normas de transición se pretende que no se aplique de modo inmediato y completo una nueva ley o, en su caso, regular, específicamente, situaciones que antes de ella ya existían. Como expresan las SSTS de 20 y 30 de abril de 1992 “un principio de seguridad jurídica permite que en las normas jurídicas que expresamente derogan a otras anteriores en el tiempo, se delimite y concrete el ámbito temporal de los hechos que han de ser considerados como amparados por la norma derogada, empleando la técnica legislativa de las disposiciones transitorias que han de regular el régimen intertemporal de aquellas situaciones jurídicas que nacieron durante la vigencia de las normas derogadas” .

Las nuevas directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, así como las Directrices para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno de Canarias, Resolución de 13 de abril de 2009, por la que se da publicidad al Decreto 30/2009, de 19 de marzo,

definen el objetivo de las disposiciones transitorias: facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación. De uso restrictivo y la conveniencia de delimitar su aplicación temporal y material.

Con la disposición transitoria cuarta de la Ley 9/2003, de 3 de abril, el legislador pretende facilitar el paso de los anteriores a los nuevos, para lo cual establece que el Gobierno de Canarias garantice a todas las Islas una asignación equivalente a la que vinieran percibiendo en el ejercicio que finaliza el 31 de diciembre de 2002.

La disposición transitoria cuarta trata de evitar que mediante la aplicación de los nuevos criterios de reparto disminuyan los ingresos de determinadas islas, por el criterio de la población, el único parámetro variable de los establecidos (art. 5) (especialmente, en períodos de movimientos migratorios en el Archipiélago) y significativo para el reparto (87,5 por ciento). Es más, el apartado 3.a) de este art. 5 determina que las cifras anuales de los padrones municipales de habitantes serán las aprobadas “para el año a que se refieran los ingresos objeto de distribución. Precisamente, el origen de la disposición surge de la apreciación de las variaciones de población, como se obtiene del debate de la Comisión, donde el promotor de la misma se expresa en este sentido: *“¿Cuál es el problema? El problema viene muy relacionado con las variaciones de población que se vienen produciendo en Canarias, que señalaba anteriormente, de tal manera que si no establecemos una garantía no sólo a los Ayuntamientos pero básicamente a las Islas, es posible y estoy convencido que será más a corto plazo, que a medio plazo, que las Islas de La Gomera, El Hierro y La Palma, reciban menos recursos que los que reciben en el 2002 y lo que se pretende es que este sistema, por lo menos que los que los que reciben en el 2002 le queden garantizados (...)*”.

Por lo tanto, la disposición transitoria cuarta no es una norma aislada para garantizar, por cualquier causa, a las islas los mismos ingresos del año 2002, sino incardinada en el sistema de la Ley 9/2003, de forma que garantice a las islas que la aplicación de los nuevos criterios de reparto no produzca quebrantos a unas islas respecto a otras, división que se puede producir, incluso sin que disminuya la recaudación, por aplicación sin una garantía correctiva del criterio poblacional.

La disposición transitoria cuarta no es una regla jurídica más de reparto de los recursos del REF, ni tampoco establece un sistema de asignación independiente al margen de los ingresos derivados del REF, sino una norma especial delimitadora de su contenido material.

Del mismo modo, la citada disposición transitoria cuarta de la Ley no guarda conexión alguna con lo dispuesto en los arts. 4.2 y 5, inciso inicial, de la Ley 9/2003, de 3 de abril, ya que estos preceptos atribuyen el reparto a la Comunidad Autónoma de Canarias y no al Gobierno y singularmente, por razón objetiva de su distinto contenido y alcance.

Atendiendo a elementos lógicos, históricos y sistemáticos y no meramente a una exégesis literal, así como al fin o motivo de la Ley, que es distribuir los recursos financieros derivados del REF y no establecer asignaciones concretas y determinadas a las Islas y atendiendo a las distintas partes de la Ley 9/2003 (entre otros el art. 6.5) la garantía que se establece no puede interpretarse prescindiendo de la periodicidad anual de los ingresos ni independientemente de la recaudación efectuada.

La garantía de la disposición transitoria cuarta se establece para regular las relaciones jurídicas existentes al producirse el cambio de las reglas de reparto, de acuerdo con su carácter de disposición transitoria incorporada a la citada Ley y sometida, como el resto de la regulación material de la Ley, a la evaluación sobre las consecuencias de su aplicación que el Gobierno debería haber realizado a los 5 años de la entrada en vigor de la Ley, dando conocimiento de su resultado al Parlamento de Canarias, de conformidad con lo establecido en su disposición final segunda.

Así mismo, la disposición transitoria cuarta no dispone que la cantidad a percibir por las Islas debe ser igual a la que se percibió en el año 2002 sino equivalente, ni establece la aplicación inmediata de la garantía pues requiere que se hayan establecido los mecanismos compensatorios que procedan, es decir, una aplicación congruente con el funcionamiento del sistema y el ámbito económico y financiero afectado.

Así pues, cuando por aplicación de los nuevos criterios de reparto, correspondiese a las islas recibir una cantidad inferior a la obtenida en el ejercicio 2002 se establecerán por el Gobierno los mecanismos compensatorios correspondientes para percibir una asignación equivalente (partiendo de la cuantía de la recaudación anual) a la percibida en 2002. Concurre, por lo tanto, relación directa y lógica entre recursos y reparto.

La garantía, finalmente, recae sobre los recursos financieros derivados del bloque de financiación canario en proporción con su recaudación.

La disposición transitoria cuarta y los principios constitucionales y estatutarios de la Hacienda Pública.

5. El objeto de la Ley 9/2003, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias es regular el régimen de distribución de recursos derivados del REF de Canarias.

La Ley 9/2003 es un instrumento más para la suficiencia financiera de las Administraciones autonómicas, Insular y Municipal de Canarias, en relación con los ingresos procedentes del REF, además de la participación de los Cabildos y Ayuntamientos Canarios en otros tributos del Estado dado el reparto del poder financiero entre los diversos entes territoriales.

Con la disposición transitoria cuarta el legislador, según se expresa en el debate parlamentario, pretendió resolver los eventuales desequilibrios del sistema de reparto basado, como ya hemos expresado, entre otros parámetros, en el coeficiente poblacional, tratando de garantizar que ningún descenso de población, pero no de recursos, implicase disminución de ingresos para las islas.

La garantía constitucional de la autonomía financiera (arts. 142 y 156 de la Constitución) y estatutaria (art. 57 Estatuto de Autonomía de Canarias) supone la suficiencia de medios y autonomía de gastos. Pero la suficiencia financiera tiene como límite la disponibilidad presupuestaria (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, y 104/2000, de 13 de abril), en función de las posibilidades reales del sistema financiero, es decir, en relación con los ingresos disponibles. También "dicha suficiencia debe quedar enmarcada como concepto relativo que es, en el marco de las posibilidades reales del sistema financiero (...) en su conjunto", "dentro siempre de las reales disponibilidades económicas de un sistema globalmente presidido por el principio de solidaridad (...) (STC 13/2007, de 18 de enero). Como expresa el Tribunal Constitucional "no existe un derecho (...) constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación" (SSTC 13/2007 y 58(2007 de 14 de marzo). En este extremo, este Consejo Consultivo comparte el criterio de que la garantía que establece la disposición transitoria cuarta debe relacionarse en función de la capacidad financiera del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, de los ingresos que, en cada anualidad, se obtengan y no sobre una cantidad estática sino dinámica, en función de la recaudación. La disposición transitoria mencionada garantiza que con los nuevos criterios de reparto de la Ley



9/2003, las Islas no perciban cantidad inferior a la obtenida aplicando los criterios del año 2002. En suma, si por este motivo las cantidades a percibir disminuyen se garantiza a las Islas que éstas perciban una asignación equivalente a la del ejercicio 2002, a cargo de los recursos derivados del REF, mediante la aplicación de los mecanismos compensatorios correspondientes.

Asignación equivalente.

6. El art. 6.2 de la Ley, en relación con la distribución de los recursos entre los Cabildos Insulares y Ayuntamientos de cada Isla dispone que la distribución de los recursos se efectuará en cada Isla por el Cabildo Insular. Concretamente el art. 6.5 de la reiterada Ley 9/2003 recoge la garantía de que con el nuevo sistema ningún Ayuntamiento de la isla respectiva recibirá menos recursos que los que recibió con arreglo a los criterios de 2002, siempre que lo que corresponda de la recaudación a esa isla supere lo obtenido en el año 2002: "Si existe uno o varios Ayuntamientos al que por aplicación de los nuevos criterios de reparto intermunicipal dentro de su respectiva Isla le correspondiera menos de lo obtenido en el año 2002, a pesar de haberle correspondido más recursos a los Ayuntamientos y al Cabildo de la Isla, en primer lugar se garantizará a estos Ayuntamientos una cantidad igual a lo percibido en el año 2002".

La disposición transitoria cuarta, por el contrario, garantiza a todas las islas una asignación "no igual, sino equivalente".

El término "igualdad" se refiere a una relación directa entre dos objetos o categorías sin mediación alguna entre ambas, mientras que la "equivalencia" pone en relación dos objetos o categorías de forma indirecta por referencia a un tercer término con el que ambos se miden. En ellas se basa la distinción entre la justicia conmutativa y la justicia distributiva. Proviene de la misma raíz que la palabra equidad. Al igual que una cosa es dar a todos igual y otra, dar a cada uno lo suyo.

El término "equivalente" [según la Real Academia de la Lengua española: ("Del lat. *aequivalens, -entis*). adj (*etivo*). Que equivale a otra cosa")] viene utilizándose en el Ordenamiento jurídico para referirse a cuestiones no tanto iguales como semejantes o análogas. Así, la SJCE de las Comunidades Europeas de 18 de marzo de 2010 emplea la expresión principio de equivalencia para referirse a recursos o procedimientos de soluciones extrajudiciales semejantes; o a medidas de efecto equivalente (TJCE de 28 de enero de 2010); o para exacciones de efecto equivalente (TJCE Sentencia de 29 de abril de 2010); o en la equivalencia de formaciones para

permitir una flexibilización de la cualificación exigida (TJCE Sentencia de 10 de diciembre de 2009).

También la Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse en este extremo, por ejemplo, sobre el principio de equivalencia en materia de tasas, para aludir a la adecuación entre el coste del servicio y la tasa disponiendo que la equiparación entre coste y rendimiento no debe ser exacta, sino aproximadamente razonable (STSJ 22 de julio de 1995; 24 de septiembre de 1996; y 11 de marzo de 2003).

Con el término “asignación equivalente” el legislador no establece que las asignaciones a todas las islas deban ser necesariamente iguales a las que percibieron en el ejercicio 2002.

Se prescinde, por ello, de la expresión “igual” para que la asignación se realice en función de los recursos recaudados anualmente, de modo que a igual ingreso, las islas no obtengan cantidad inferior a la percibida con cargo al año 2002. De tal manera que si los ingresos anuales disminuyen, las Islas percibirán no la misma cantidad percibida en el año 2002 sino la “equivalente”, es decir, una cantidad en proporción a la recaudación de los recursos derivados del REF.

Por tal razón, la disposición transitoria cuarta añade “en concepto de los recursos a que esta Ley hace referencia” permitiendo que el Gobierno establezca, a tales efectos, los mecanismos compensatorios correspondientes.

7. Con independencia de lo anterior, dada la actual situación económica y considerando las divergencias interpretativas de las distintas Instituciones en torno a la cuestión planteada y la afectación que puede tener en relación con las respectivas haciendas, el Consejo Consultivo de Canarias, reitera los principios estatutarios y legales de colaboración entre las Administraciones Canarias, que permitan las condiciones que hagan efectiva la estabilidad de las haciendas territoriales.

En este sentido, el art. 15.3 del Estatuto de Autonomía establece que corresponde al Gobierno de Canarias la coordinación de la política económica insular con la regional, teniendo en cuenta las necesidades de cada isla; recogiendo en el art. 57 de dicho Estatuto, dentro del Título IV, *De la Economía y Hacienda*, que la Comunidad Autónoma está obligada a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad.

Por su parte, en el mismo sentido, la Ley 9/2003, que contiene la disposición transitoria sobre la que se ha realizado la consulta, ha considerado adecuado a la

finalidad de la Ley incluir, en su art. 10, el reconocimiento expreso del “principio de lealtad institucional”, a cuyo fin el Gobierno de Canarias hará las evaluaciones de los impactos que la legislación sectorial o institucional pueda producir en las haciendas locales canarias, teniéndolo en cuenta a efectos de su corrección.

El Gobierno debería proceder, en suma, al cumplimiento de la disposición final segunda de la Ley 9/2003 y efectuar una evaluación sobre las consecuencias de la aplicación de la Ley, a lo que, asimismo, le obligan los preceptos citados en el Fundamento III.7.

## CONCLUSIONES

1. Respecto a la cuestión planteada, de acuerdo con la fundamentación del presente Dictamen, el Consejo Consultivo de Canarias considera que la disposición transitoria cuarta de la Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias, no garantiza a los Cabildos Insulares unos “ingresos iguales”, sino una asignación “equivalente” a la percibida en el ejercicio 2002.

2. La “asignación equivalente” dependerá, en cada caso, de la recaudación obtenida anualmente de los ingresos exclusivamente procedentes del REF, congruente con el funcionamiento objetivo del sistema y el ámbito económico y financiero afectado.

3. La exégesis de la disposición transitoria cuarta requiere, por lo tanto, adecuada correlación con el objeto y finalidad de la Ley 9/2003, de 3 de abril, que no permite interpretar la mencionada disposición transitoria cuarta, como método “alternativo y tasado” de asignación de recursos sustitutivos de los criterios objetivos de reparto establecidos en el articulado de la Ley sin adecuación alguna con los ingresos recaudados del REF, cuando el importe a percibir no sea igual al obtenido por las Islas en el ejercicio 2002.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LOS CONSEJEROS DON ÓSCAR BOSCH BENÍTEZ y DON LUIS FAJARDO SPÍNOLA AL DICTAMEN 410/2010 DE 18 DE JUNIO, DEL CONSEJO CONSULTIVO DE CANARIAS, EMITIDO EN RELACIÓN CON LA CONSULTA GUBERNATIVA SOBRE LA APLICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA CUARTA DE LA LEY 9/2003, DE 3 DE ABRIL, DE MEDIDAS TRIBUTARIAS Y DE FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS TERRITORIALES CANARIAS, EN CUANTO A SI GARANTIZA A LOS CABILDOS INSULARES UNOS INGRESOS IGUALES A LOS PERCIBIDOS EN EL EJERCICIO 2002 DE MODO INDEFINIDO (EXP. 370/2010 CG).

Al no compartir la argumentación que se contiene en el Fundamento III y las Conclusiones que el Dictamen que este Consejo Consultivo ha emitido y que fue aprobado por ello con nuestro voto en contra, nos vemos en la obligación de formular el siguiente Voto Particular al mismo:

1. La Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias, conforme a su Exposición de Motivos, tiene como finalidad, en el marco de los principios estatutarios y legales de colaboración entre las Administraciones canarias, crear las condiciones que hagan efectiva la estabilidad de las haciendas territoriales canarias mediante el establecimiento de una serie de medidas tributarias y de financiación que les permita la planificación a largo plazo con mayor certidumbre y seguridad.

La Ley 9/2003 ha venido a establecer, en lo que ahora interesa, nuevos criterios de distribución de los recursos procedentes del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF), contenidos hasta entonces en la Ley 42/1985, de 19 de diciembre, relativa a la modificación de los criterios de reparto de los ingresos procedentes de los tributos regulados en el Capítulo II del Título II de la Ley 30/1972, de 22 de julio, sobre el Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

Estos nuevos criterios resultan aplicables sobre los recursos del REF obtenidos a partir del ejercicio 2003, de acuerdo con lo establecido en la disposición final tercera de la Ley, que expresamente declara que los arts. 2 a 6 (Capítulo I, Bloque de Financiación) entrarán en vigor "con efectos de 1 de enero de 2003".

La Ley, sin embargo, ha contemplado la eventualidad de que la aplicación de los nuevos criterios pueda suponer una minoración de los recursos de las haciendas locales en comparación con los obtenidos en el año 2002. Se contienen dos previsiones en este sentido:

El art. 6.5, relativo a las haciendas municipales, en virtud del cual el nuevo sistema ha de garantizar que en cada año ningún Ayuntamiento de la isla reciba menos recursos que los que recibió definitivamente con arreglo al ejercicio 2002, siempre que lo que corresponda de la recaudación a la respectiva isla supere lo obtenido en el citado ejercicio 2002.

La disposición transitoria cuarta, sobre cuya interpretación trata el Dictamen de este Consejo, y cuyo tenor literal es el siguiente:

“El Gobierno de Canarias, con cargo a sus fondos, garantizará a todas las islas una asignación equivalente a la que vinieran percibiendo en el ejercicio que finaliza el 31 de diciembre de 2002 en concepto de los recursos a que esta Ley hace referencia, estableciendo a tales efectos los mecanismos compensatorios correspondientes”.

Como bien recuerda el Dictamen del que disentimos, esta disposición fue incorporada con ocasión de la tramitación parlamentaria de la Ley, por lo que este Consejo no tuvo oportunidad de emitir su parecer con ocasión del preceptivo Dictamen recaído sobre el Proyecto de Ley.

2. La citada disposición impone al Gobierno la obligación de garantizar a todas las islas una asignación equivalente a la que vinieran percibiendo en el ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2002. La norma, pues, tiene como objetivo evitar que la aplicación de los nuevos criterios de distribución que se prevén en la Ley suponga una minoración de los recursos que hasta entonces venían percibiendo las islas en concepto de ingresos derivados del REF.

Esta obligación se impone además sin fijación de límite temporal alguno, no circunscrita por tanto a uno o varios ejercicios determinados. Se fija, por el contrario, como una garantía *pro futuro*, debiendo en consecuencia el Gobierno asumirla en todos aquellos ejercicios posteriores en que concurran las circunstancias que determinan el supuesto de hecho de la norma y mientras ésta no sea derogada.

La disposición transitoria cuarta de la Ley 9/2003 carece de la nota de temporalidad, toda vez que el legislador no ha establecido límite alguno de esta naturaleza. Ha determinado, por el contrario, una obligación para el Gobierno de garantizar unos ingresos a las Islas no inferiores a los percibidos en el ejercicio 2002 *en cada ejercicio futuro* en que, por aplicación de los nuevos criterios de distribución, estos ingresos se vean mermados. Al carecer de límite temporal, ha de

ser aplicada en cada ocasión en que esta situación se produzca, mientras la norma no sea derogada.

Lo relevante pues es que, con independencia de su denominación, se ha previsto una garantía para las islas en orden a los ingresos que han de percibir por su participación en el Bloque de Financiación, fijándose como término de comparación los ingresos percibidos en el ejercicio 2002. Ello, sin duda, encontró pleno fundamento en el hecho de que los ingresos procedentes del REF ya eran de titularidad insular y municipal antes de la creación de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC).

Esta garantía puede considerarse que forma parte integrante del nuevo sistema de distribución establecido en la Ley, en el que no sólo se han de tener en cuenta los criterios establecidos en su Capítulo I, sino lo previsto en esta disposición transitoria cuarta cuando se den las circunstancias que conforman su supuesto de hecho. Por ello, la norma debió ubicarse sistemáticamente en el articulado de la Ley, dentro del Capítulo I, de la misma manera que se ha previsto la garantía para los Ayuntamientos en el art. 6.5.

3. Procede analizar ahora el alcance de la garantía establecida en los términos planteados en la consulta. La cuestión se centra en determinar si esta garantía alcanza al importe recibido por cada una de las entidades insulares en el ejercicio 2002, con lo que cualquier disminución del mismo debe compensarse con los recursos que corresponden al Gobierno de Canarias, aunque se haya producido una minoración en la recaudación de los recursos que deben ser objeto de reparto.

La situación contemplada en la disposición transitoria es precisamente la minoración de los ingresos que las islas (todas o alguna/s de ellas) reciben, tomando como punto de comparación los percibidos en 2002. Si no se da la circunstancia de que tales ingresos sean inferiores, la garantía no se activa.

Esta disposición, por otra parte, no condiciona su aplicación a que el total de la recaudación obtenida en el ejercicio de que se trate sea igual o superior a la ingresada en el ejercicio 2002, singularmente porque si ello fuera así probablemente no se concretaría la circunstancia prevista en la norma. Al no establecerlo la norma, el intérprete no puede introducir condicionantes que restrinjan o limiten el precepto legal, como efectivamente ocurriría si se incluyese una condición previa consistente en que el montante de los recursos no sea inferior a los obtenidos en el ejercicio 2002. En este sentido, la garantía establecida no es una garantía condicionada, por lo que se trataría de una interpretación *contra legem*.

4. La obligación que se impone al Gobierno es la de garantizar una *asignación equivalente a la que vinieran percibiendo* las islas en el ejercicio que finaliza el 31 de diciembre de 2002. El término de comparación son, pues, los ingresos percibidos en cada momento, lo que se justifica porque la finalidad de la norma es precisamente impedir que el nuevo sistema de distribución implique una minoración de los ingresos de las islas provenientes de su participación en los recursos del REF. A este respecto, resulta procedente precisar la exacta significación de la expresión "asignación equivalente" utilizada en la disposición, en este contexto y en el del entero sistema previsto en la Ley 9/2003, partiendo de que se introdujo, como novedad en su redacción, mediante enmienda transaccional en sustitución de los términos "igual" o "mínimo" que se utilizaron en la enmienda original propuesta por el Grupo Socialista del Parlamento autonómico, de modo que fue una aportación de los Grupos Parlamentarios Popular y de Coalición Canaria.

Pues bien, tratándose de una norma garantista que forma parte del nuevo sistema de distribución creado, sin tiempo definido de aplicación, y aplicable, si bien coyunturalmente como se dijo y en función de una singular y temporal caída de los ingresos de los recursos del Bloque de Financiación, *mientras persista en su actual diseño dicho sistema*, no cabe duda de que la expresión ha de ser compatible con el fin garantista de la disposición transitoria cuarta y ser congruente con el funcionamiento del sistema y el ámbito financiero y económico afectado.

Por eso, ante todo ha de entenderse que, aunque no tenga exactamente el significado de "igual", aquí "una asignación igual" (o bien "la misma asignación"), ha de tenerlo acorde con su significado literal; es decir, "igual" o, a lo sumo, "similar valor". Y, desde luego, *en este contexto y ámbito la primera cifra que tiene equivalencia o igual valor que otra, especialmente en términos económicos y contables, es una cantidad igual que ésta*.

Sin embargo, en términos garantistas y habida cuenta de la pretensión, confesada, de mejorar la finalidad buscada con la enmienda inicial, máxime dada la situación financiera de los entes locales frente a la CAC y los recursos en juego, mayoritariamente, propios del REF, como conocían los Grupos Parlamentarios intervinientes, *cabe entender que se pretendió mantener el valor de los recursos de las islas durante el funcionamiento del sistema, garantizándose una cantidad que, a lo largo de su vigencia, mantuviera el valor de la recibida en 2002* (no otra cosa se desprende de la lectura del debate y aprobación del Dictamen del entonces Proyecto

de Ley de Medidas Tributarias y Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias en la Comisión de Economía, Comercio, Industria y Energía; véase el Diario Sesiones del Parlamento de Canarias, Núm. 110, V Legislatura, Año 2003, pp. 55 y siguientes).

En este sentido, es claro que tal valor, económica y financieramente, varía cada año por la evolución monetaria, y, por tanto, no es financieramente, y en consecuencia funcionalmente, lo mismo recibir siete o más años después una cantidad igual que la de 2002, solucionándose este problema, y mejorándose sustancialmente la garantía concedida a las islas, con la expresión "asignación equivalente".

Lo que, por lo demás, es plausible dentro del sistema dada la previsión de su normativa reguladora de la revisión cada cierto tiempo de su funcionamiento. Y, por supuesto, matizable en los términos que se considerase procedente por Gobierno y Parlamento a través del ejercicio de la potestad legislativa autonómica, incluso por el trámite de urgencia.

5. Esta garantía, en fin, ha de hacerse efectiva *con cargo a los fondos* del Gobierno de Canarias. En el contexto de la Ley, estos fondos son los que le corresponden por su participación en los recursos del Bloque de Financiación y su obligación se encuentra entonces cuantitativamente limitada por el importe los fondos que perciba por este concepto.

6. En resumidas cuentas, no es jurídicamente adecuada la interpretación que se hace por la mayoría de la disposición transitoria cuarta de la Ley 9/2003, que ha de entenderse y aplicarse de la forma en que se expone en este Voto Particular.

Y no lo es, insistimos, no sólo por los motivos expresados que avalan la que aquí se considera correcta inteligencia de la norma analizada, sino porque la que hace el Dictamen del que se discrepa se apoya en argumentos que no podemos aceptar por partir de presupuestos deficientes o de una lectura incorrecta, dicho sea con el debido respeto, de la propia norma y de otros preceptos de la Ley 9/2003, alcanzándose además una supuesta solución prácticamente inaplicable.

Así, aparte de que la expresión "asignación equivalente" solo puede tener el significado que se ha indicado, especialmente a la vista del Diccionario de la Lengua Española, y, por supuesto, no puede tenerlo diferente al de la expresión "cantidad equivalente" usado en el art. 3.1 de la Ley, es patente la diferencia entre las garantías que ésta prevé en su art. 6.5 , por un lado, y en la disposición transitoria



cuarta, por el otro, sin que quepa llevar a cabo una lectura homogénea o conexas entre ambas.

En efecto, se recuerda que son distintas, y así ha de ser su entendimiento y aplicación, porque los sujetos afectados son diferentes con una consecuencia determinante, a saber: en un caso, las Administraciones locales de la isla de que se trate, sin estarlo el Gobierno autonómico; y en el otro, éste, siendo aquéllas por el contrario las beneficiarias.

Por otra parte, tampoco puede pasarse por alto que en el primer caso los fondos de la isla han de ser superiores a los recibidos en 2002, mientras que, en cambio, en el segundo, vista su redacción y el objeto del deber a cumplir por el Gobierno autonómico, dichos fondos han de ser inferiores.

En este contexto, la garantía de que los fondos a recibir sean al menos los percibidos en 2002 supone que, efectuada la distribución conforme al art. 5 y cuando eventualmente resulten inferiores, el Gobierno autonómico, con cargo a los fondos que correspondan a la CAC según el art. 4, compensará la diferencia a la isla o las islas afectadas, pero sin importar el motivo de la pérdida que ha de compensarse.

Es más, toda vez que el nuevo sistema de distribución previsto en la Ley 9/2003 está diseñado para que todos los entes afectados reciban más fondos, salvo supuestos excepcionales respecto a los Ayuntamientos y sin perjuicio de que alguna isla mejore o empeore lo recibido el año anterior, ella misma o en relación con otra (pues hay más recursos disponibles en el Bloque de Financiación), la eventual pérdida de alguna isla, con incremento de otra, es posible con el mismo nivel de ingresos y es seguro que suceda al descender algo aquél, pero nunca se bajará de la cantidad percibida en el 2002 en ninguno de los dos casos, salvo en algún supuesto extraordinario.

Por eso, esta eventualidad ocurrirá, generalizándose la pérdida, cuando la recaudación caiga fuertemente, incluso por debajo de 2002 y pese a haber más recursos en el Bloque, debiéndose recordar que la garantía está prevista para todas las islas y *sin distinguir supuestos de pérdida de fondos*, pues lo que se pretende asegurar es la estabilidad financiera de las islas y que éstas tengan los recursos mínimos que el Legislador ha entendido pertinente, respondiendo de ello el Gobierno autonómico y aunque ello signifique, forzosamente, pérdida de fondos para la CAC.

En todo caso, no puede explicarse en el Dictamen, consecuencia lógica de los presupuestos utilizados, cómo se articula la compensación en el supuesto de pérdida

de una isla y, en definitiva, qué cantidad ha de asignársele por el Gobierno para actuar la garantía, no pudiendo en realidad ser otra que la diferencia entre lo percibido en un ejercicio y lo obtenido por esa isla en 2002. Lo que aun es peor en el caso de ser varias las islas afectadas, o todas como actualmente puede suceder, especialmente cuando es notorio que la aplicación de los criterios de distribución del sistema anterior a los ingresos disponibles ahora a distribuir entre las islas no garantiza que los fondos a obtener por éstas sean superiores a los que se recibieron efectivamente en 2002.

Desde luego, nada hay en la norma, más bien al contrario, que indique o permita siquiera deducir que la asignación equivalente dependa de los ingresos obtenidos en el ejercicio o que deba ser proporcionada al volumen de esos ingresos, o bien que para calcularla han de usarse criterios no vigentes ni pensados para ser utilizados a este fin

En este sentido, lo relevante para la actuación de la garantía, y subsiguiente determinación de la cantidad a compensar, es *la comparación entre dos cifras*, cada una obtenida con la aplicación de distintos criterios en relación con diferentes ingresos pero a todas las islas y en el momento pertinente legalmente, el 2002 y el ejercicio posterior del que se trate.

7. Por otro lado, tampoco podemos aceptar la observación hecha en el Dictamen, con cita de los arts. 15.3 y 57 EAC, de que, no siendo aplicable la disposición transitoria cuando se obtengan fondos menores que en el sistema anterior más que en la forma que se sostiene en él, cabe la solución alternativa que se propone.

Ante todo porque tal observación difícilmente se ajusta a los términos de la consulta efectuada por el Gobierno, siendo más propia de otra acerca de qué solución habría para la financiación de los entes locales con una aplicación de la norma analizada como la propuesta.

Pero es que tampoco lo es porque no es jurídicamente correcta la interpretación de la disposición de la que se parte y genera este ulterior esfuerzo compensatorio. En esta línea, cabe advertir asimismo que los principios alegados por la mayoría y que se recogen en los preceptos estatutarios citados *estaban vigentes en el momento de establecerse la Ley 9/2003, debiendo suponerse que se tuvieron en cuenta por el Legislador al efecto* y, por ello mismo, que también lo debieran ser en el momento de ser aplicada, incluida especialmente su disposición transitoria cuarta, aunque lo sea coyuntural y excepcionalmente.

A mayor abundamiento, si lo que se pretende es que el Gobierno o el Parlamento incrementen los recursos para atender a las islas, teniendo presente sus necesidades, ha de advertirse que, justamente, se alega la falta de recursos como motivo para no aplicar, o aplicar a la baja una norma que, en rigor, establece una garantía para otorgar fondos a las islas, aunque no sin límite y sólo con cierta condición.

En todo caso, siendo la idea paliar el efecto muy perjudicial para las islas de liberar al Gobierno de cumplir un deber imperativo y claramente previsto en la disposición transitoria cuarta de la Ley 9/2003, prescindiendo tanto de la letra como del espíritu de la norma y obviando su contexto y justificación, no parece que los principios esgrimidos puedan ser directamente aplicables en la materia a la que se refiere la Ley 9/2003 y, en concreto, en relación con la concreta cuestión de la aplicación de dicha disposición.

Así, el primero es aplicable, no en lo que respecta a la financiación de entes locales o, más particularmente, sobre distribución de los recursos del Bloque de Financiación entre CAC e islas primero o entre éstas después, sino en lo relativo a la coordinación de la planificación económica, mientras que el segundo lo es, no en esta cuestión, sino en orden a la creación de un Fondo Interinsular que no está previsto que opere en este contexto o con la pretensión de subsanar deficiencias en el reparto de los fondos del Bloque de Financiación, pues ha de funcionar sin perjuicio de éste y con arreglo a recursos distintos, complementando en su caso pero no sustituyendo aquella vía de financiación, primaria y fundamental, de las islas.

Y lo mismo habría que decir del principio de lealtad institucional, recogido en el art. 10 de la Ley 9/2003, que no sólo establece una norma compatible con la disposición transitoria cuarta, sin interferir o matizar su aplicación, sino que claramente es un precepto ajeno a la distribución de fondos del Bloque de Financiación, concerniendo en exclusiva a correcciones del impacto negativo en las haciendas locales producido por leyes autonómicas sectoriales e institucionales y, por supuesto, distintas a la Ley 9/2003.

8. Por ello, hemos de concluir, en respuesta a la cuestión planteada, que la disposición transitoria cuarta de la Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias, al exigir con carácter indefinido una asignación equivalente a la del ejercicio de 2002, garantiza a los Cabildos insulares y Municipios una participación sobre el conjunto de los recursos

que dicha Ley distribuye, no inferior a la percibida en tal ejercicio, actualizada para corregir la evolución monetaria.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO DON JOSÉ SUAY RINCÓN AL DICTAMEN 410/2010 DE 18 DE JUNIO, DEL CONSEJO CONSULTIVO DE CANARIAS, EMITIDO EN RELACIÓN CON LA CONSULTA GUBERNATIVA SOBRE LA APLICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA CUARTA DE LA LEY 9/2003, DE 3 DE ABRIL, DE MEDIDAS TRIBUTARIAS Y DE FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS TERRITORIALES CANARIAS, EN CUANTO A SI GARANTIZA A LOS CABILDOS INSULARES UNOS INGRESOS IGUALES A LOS PERCIBIDOS EN EL EJERCICIO 2002 DE MODO INDEFINIDO (EXP. 370/2010 CG).

Respetuosamente, discrepo de la opinión mayoritaria expresada por este Consejo Consultivo en su Dictamen 410/2010. Y, por eso, formalizo mi discrepancia a través de la formulación de este Voto particular.

## I

Atendiendo al tenor literal en que se concreta la petición de Dictamen facultativo, podría parecer que mi opinión no difiere en sustancia de la sustentada por la mayoría.

Los términos de la consulta terminan, en efecto, sintetizándose del siguiente modo:

“se solicita DICTAMEN FACULTATIVO del Consejo Consultivo de Canarias sobre si la disposición transitoria cuarta de la Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales de Canarias, garantiza a los Cabildos insulares unos ingresos iguales a los percibidos en el ejercicio 2002 de modo indefinido”

Así formulada la consulta, comparto ciertamente con la mayoría la opinión de que la garantía legalmente reconocida a los Cabildos Insulares (Islas) no asegura la percepción de unos ingresos exactamente “iguales” a los percibidos en el ejercicio de 2002.

Aunque sobre ello habremos de volver más adelante, lo cierto es que en efecto la garantía de la disposición transitoria cuarta de la Ley 9/2003 se concreta en “una asignación equivalente”. Y no es lo mismo una cosa que otra.

Me adhiero así a las consideraciones incluidas en el texto del Dictamen a este respecto (e, igualmente, por tanto, a la primera de las conclusiones alcanzadas en el

mismo), sin que proceda ahora, consiguientemente, profundizar sobre las diferencias conceptuales existentes entre la igualdad y la equivalencia, que es la expresión empleada por la disposición transitoria cuarta de la Ley 9/2003, que se sitúa en el centro de la controversia.

## II

Esto sentado, hasta aquí alcanzan en lo fundamental los puntos de encuentro (sin perjuicio de lo que también se indicará al final).

Lo cierto es que la consulta viene precedida de una extensa fundamentación, que contribuye a delimitar los términos en que se origina la controversia.

De este modo, se concretan perfectamente las divergencias interpretativas que suscita la disposición transitoria cuarta de la Ley 9/2010, y que motivan el planteamiento de al menos dos cuestiones, sobre las que se recaba el parecer de este Consejo Consultivo.

Por resumirlo en apenas dos palabras, se requiere nuestro pronunciamiento concreto sobre la vigencia (temporal) de la indicada disposición transitoria cuarta; y sobre al alcance (material) de la cobertura que la citada cláusula proporciona a las Islas.

El sentido en que procede dar respuesta a ambas cuestiones –particularmente, la segunda de ellas– condiciona decisivamente el alcance de la “asignación equivalente” que la disposición transitoria cuarta de la Ley 9/2003 asegura a las Islas.

## III

El texto del Dictamen no se pronuncia de un modo absolutamente frontal y directo sobre la primera de las cuestiones que acaban de apuntarse.

Cabe deducir sin embargo que se inclina por la consideración de que la vigencia de la disposición transitoria cuarta no se limita “al momento de entrada en vigor de la propia Ley” (como plantea la propia consulta en la primera de las hipótesis que considera).

Siquiera sea porque, de no ser así, no sería menester extenderse tanto como lo hace sobre la segunda de las cuestiones suscitadas, que, como reconoce la propia consulta, efectivamente sólo posee sentido si se sostiene la vigencia indefinida de la disposición transitoria cuarta de la Ley 9/2009 (lógicamente, hay que entender esta

expresión, que también se emplea por la consulta, en términos relativos, toda vez que el legislador siempre puede modificar el tenor de sus propias disposiciones y dejar éstas sin efecto).

De ser efectivamente la indicada la opinión de este Consejo Consultivo como creo, mi posición coincidiría también con la mayoritaria en este punto. Pero, como cabría suscitarse todavía alguna duda acerca de ello, en todo caso, me parece necesario apuntar alguna consideración adicional.

Porque, en mi opinión, ciertamente, no hay la menor duda del “carácter intemporal de la norma recogida en la reiterada disposición transitoria” a la que alude la consulta.

El origen de la confusión estriba en la pretendida equiparación a que a veces conduce el empleo indistinto entre dos conceptos próximos entre sí, pero diferentes.

Toda norma, desde luego, aspira a ser eficaz, aunque la eficacia de las normas puede limitarse desde distintas perspectivas. En concreto, con vistas a preservar determinadas situaciones preexistentes que se consideran merecedoras de protección -fundamentalmente, por razones relacionadas con la seguridad jurídica-, las disposiciones transitorias se dirigen, ante todo, a modular la aplicación de los efectos que resultan de la normativa a la que se incorporan.

En eso consiste, esencialmente, su función: como expresa su propia denominación, facilitar el tránsito de una regulación a otra. Las disposiciones transitorias, sin embargo, no tienen por qué asignar a sus propias previsiones de modo inexorable unos efectos temporalmente limitados.

Es frecuente que lo hagan; pero corresponde al legislador determinarlo así. Sencillamente, porque no es de esencia a la función que las disposiciones transitorias están llamadas a desempeñar el establecimiento de un término final. Cabría apuntar múltiples ejemplos.

El legislador, por tanto, puede disponer que la modulación de sus propias previsiones se prolongue en el tiempo, en los términos que contemplan las disposiciones transitorias. Lo que, en cambio, sí resulta esencial a éstas es la regulación de una situación de “tránsito” a la que antes nos referimos.

Por eso, puesta en cuestión la ubicación sistemática de la disposición transitoria cuarta, sobre todo, en relación con la previsión que contiene el art. 6.5 de la Ley 9/2003, e incorporada por tanto a su articulado, tampoco me parece desacertado su actual emplazamiento, a pesar de las críticas.

En cualquier caso, lo mismo que dicho art. 6.5 podría figurar en el grupo de las disposiciones transitorias, también podría suceder al revés, esto es, que ambas previsiones formaran parte del articulado de la Ley.

Lo que seguramente tiene menos sentido es que se haya utilizado un criterio diferente en un caso y en el otro, y no el mismo; sólo puede explicarse dicho hecho en las circunstancias relativas a la tramitación legislativa del Proyecto de Ley, y en el momento concreto en que se introdujeron las enmiendas correspondientes (porque ambas previsiones tuvieron tal origen).

## IV

Sobre la segunda cuestión, el texto del Dictamen sí se pronuncia en términos inequívocos (hay que insistir, también cabe entender que lo hace respecto de la primera, aunque no se explicita ello en las conclusiones, en tanto que es sobre aquella sobre la que se proyecta el núcleo primordial de sus consideraciones).

En este caso, tanto la segunda conclusión, como incluso la tercera, apuntan a que la asignación equivalente de recursos a que obliga la disposición transitoria cuarta de la Ley 9/2003 se hace depender, en cada caso, del dato "de la recaudación obtenida anualmente de los ingresos procedentes del REF" (2ª), por lo que no cabe interpretar dicha disposición "sin adecuación alguna con los ingresos recaudados del REF" (3ª).

Sin duda, es en este punto donde se produce la mayor controversia con carácter general, y donde también se suscita la más importante desavenencia por mi parte con la opinión mayoritaria de este Consejo Consultivo.

Sin dejar de reconocer, desde luego, las complejas relaciones existentes entre el Derecho y la Economía, la dificultad de traducir las exigencias jurídicas en concretos montantes económicos y la necesidad por tanto de acogerse a una cierta flexibilidad en este campo, encuentro desde un punto de vista estrictamente jurídico como más fundada y consistente la posición que sostiene que la garantía legal establecida por la disposición transitoria cuarta de la Ley 9/2003 no depende en principio del nivel de recaudación obtenido; de acuerdo también con los criterios expresados por los Letrados que han informado a este Consejo Consultivo.

Este posicionamiento obliga desde luego a acometer, ya sin más dilaciones, el examen sobre el alcance y extensión de dicha disposición transitoria, al que se dedica el próximo apartado que enseguida iniciamos.

Todavía antes de ello, se impone sin embargo una última consideración.

Porque no es ocioso señalar que, precisamente, porque la cuestión suscitada, lejos está de resistirse fácilmente a un planteamiento estrictamente jurídico, es por lo que, en el ámbito de otras colectividades territoriales con un sistema fiscal cercano al nuestro acaso en alguno de sus aspectos, las desavenencias existentes seguramente no se sustanciarían en esta sede, sino ante otros organismos (por ejemplo, así, en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, probablemente se acudiría a la denominada Comisión Arbitral, integrada en el Parlamento y de composición paritaria, que es la que estaría así llamada a actuar).

De cualquier modo, por virtud de las mismas razones, comparto igualmente la necesidad de extremar los mecanismos de colaboración dispuestos en el ámbito de nuestra propia Comunidad Autónoma y de invocar a este respecto la virtualidad del principio de lealtad institucional; en los términos en que igualmente se expresa, prácticamente al final, el Dictamen 410/2010, que comparto total y absolutamente.

## V

Producto seguramente de su incorporación como enmienda al texto originario del Proyecto legislativo, la disposición transitoria cuarta suscita un conjunto de dudas no poco relevantes.

Justamente, el planteamiento de esta controversia ha venido a arrojar cierta luz sobre muchas de ellas.

Parece así convenirse en que la garantía dispuesta por dicha disposición tiene por destinatarias a las Islas en su conjunto, y que se extiende por tanto a las propias Administraciones que encarnan esta entidad territorial (los Cabildos Insulares) como a los Municipios que las integran.

Pocas dudas, asimismo, se proyectan sobre el hecho de que la garantía protege a todas las Islas, a pesar de la deficiente redacción del texto, en el sentido de que cualquier de éstas puede acogerse a ella.

Por otro lado, más exactamente que el "Gobierno de Canarias", cumple desempeñar a la Comunidad Autónoma de Canarias (que es a la que, por lo demás, se refiere la Ley a lo largo de su articulado: fundamentalmente, aunque no sólo, en sus arts. 4 y 5) la función de garante de la previsión contenida en la disposición transitoria cuarta, en cuanto aquél es un órgano de ésta, que es a la postre quien



tiene atribuida la personalidad jurídica y quien en suma compromete su responsabilidad con terceros y otras entidades.

También cabe convenir, en fin, en que “los recursos a que esta Ley hace referencia” se concretan en los ingresos obtenidos de la recaudación de las fuentes integrantes del denominado bloque de financiación canario, en los términos que se configuran por la propia Ley 9/2003 (art. 2).

Y aunque mayores dudas podría suscitar la cuestión relativa a la determinación de los “fondos” a que asimismo se refiere, y a cuyo cargo ha de proceder el Gobierno de Canarias a instrumentar los mecanismos compensatorios correspondientes, justamente, por la propia interpretación sistemática del texto legislativo que nos ocupa (que acaba de patrocinarse, y que se propugna a lo largo de todo este Voto particular), hay que entender que los fondos a que se vincula el cumplimiento de la garantía son exclusivamente los provenientes del REF y, por tanto, no se extiende la citada garantía más allá de tales fondos. Esta parece, asimismo, la opinión dominante.

Como cabe deducir, paulatinamente se ha podido ir desmenuzando el contenido y alcance de la disposición transitoria cuarta; y cabe alcanzar un grado aceptable de convergencia, pese a las incuestionables dificultades iniciales, en cuanto a su contenido, y respecto de lo que dicha disposición transitoria dice.

Porque llama la atención, efectivamente, que las dudas más relevantes surjan más bien de lo que no está: además de lo que dice expresamente la disposición transitoria cuarta, se apunta desde determinado planteamiento -sin duda, estimable y defendible- que, además, existe una especie de regla o condición implícita a que se subordinaría por tanto su aplicación.

De este modo, en efecto, la cláusula de garantía sólo desplegaría su virtualidad, en el caso de que se mantenga o ascienda el nivel de recaudación; dicho de otro modo, no hay lugar al establecimiento de los correspondientes mecanismos compensatorios si desciende en cambio el nivel de recaudación.

## VI

No es fácil fundamentar la existencia de esta especie de condición implícita. Parece también haber acuerdo en que no cabe deducir su existencia de una interpretación estrictamente literal de la disposición transitoria cuarta de la ley 9/2003.

Pero quienes la defienden nos advierten que no es éste sino uno de los modos de interpretación de las normas jurídicas y que, junto a él, procede recurrir a los otros modos igualmente previstos por el ordenamiento jurídico; y que de resultas de ello cabe concluir en la existencia de esta condición.

Desde el planteamiento inverso, se sostiene por el contrario que sólo hay lugar a interpretación en caso de duda; y si no la hay, forzosamente ha de acudir al sentido literal de las palabras empleadas por los propios textos normativos cuya exégesis se promueve.

Desde mi particular punto de vista, me parece imprescindible en todo caso reforzar las posibles conclusiones que pudieran alcanzarse a partir de una interpretación estrictamente literal a través de los restantes modos de interpretación cuyo empleo, por tanto, resulta insoslayable, al menos, en el campo del Derecho Público: en otro caso, el caos se apoderaría de esta especie de selva normativa en que parece haberse convertido el ordenamiento administrativo.

Aunque la interpretación literal no ofrece dudas, considero necesario, pues, confirmar los resultados que puede arrojar la indicada interpretación.

Pero es que, precisamente, una complementaria interpretación, cimentada en un criterio sistemático, propicia la conclusión que sustentamos.

Es bien revelador, en nuestra opinión, el dato de que el art. 6.5 de la Ley 9/2003 sí que hace explícita referencia a la condición antes señalada, en el sentido que su virtualidad sí se hace depender del dato de que el nivel de la recaudación se mantenga (más exactamente, "supere lo obtenido en el año 2002").

Y, en cambio, no hace lo propio la disposición transitoria cuarta.

Producto ambas previsiones de sendas enmiendas promovidas al texto originario, aunque introducidas en distinto momento, resulta difícil pensar que no se tuvieran presentes una y otra; y, sin embargo, no se arbitra la misma solución.

Cabe concluir, por tanto, que aquí sí se ha querido distinguir: la interpretación sistemática refuerza de este modo la puramente literal, en nuestra opinión.

Por lo demás, resulta necesario mantener una línea de coherencia. Y si antes, precisamente, cabía afirmar las diferencias existentes entre la igualdad y la equivalencia sobre la base de la diferente dicción de los preceptos legales concernidos, no cabe ahora eludir las consecuencias resultantes del indicado

planteamiento, cuando justamente a tenor de tales preceptos se alcanza otra conclusión.

Al final, de contrario termina postulándose también por razones sistemáticas la aplicación de la misma condición. Pero, en principio, de acuerdo con la doctrina de las condiciones como cláusulas delimitadoras de la eficacia de las normas, lo que resulta de la indicada doctrina es que no caben las interpretaciones expansivas y que éstas actúan estrictamente allí donde expresamente se contemplan.

## VII

Podría argüirse, ya desde distinta óptica, y probablemente con mayor fundamento, que es más realista el planteamiento contrario; y que, en cambio, aquél por el que nos inclinamos conduce a un resultado más rígido y, por tanto, indeseado.

Pero también cabe salir al paso de esta objeción, en atención al contexto reinante, que es otro criterio interpretativo al que igualmente procede atender. Porque, en efecto, tampoco cabe olvidar el dato de que los recursos procedentes del REF forman parte tradicionalmente del ámbito de la financiación local y a dicho ámbito se contraían en puridad; es más, constituye uno de los elementos esenciales del REF, precisamente, su servicio a la financiación local, como la doctrina destaca y la jurisprudencia también ha refrendado.

El propio Estatuto de Autonomía de Canarias, asimismo, parte de esta consideración e incluye los rendimientos del REF entre los recursos de las Haciendas Locales (Islas) (art. 50).

Ciertamente, con posterioridad a la norma estatutaria, a través de otras normas de rango superior (Leyes ordinarias y, también, otras Leyes orgánicas), se ha producido una cierta desnaturalización del planteamiento inicial, en tanto que se ha legitimado que los recursos del REF puedan emplearse también para la financiación de otras Administraciones.

Como es dudoso que, a través de tales Leyes (incluidas, las de naturaleza orgánica) pueda alcanzarse el resultado pretendido, puesto que cada una de ellas dispone de su particular fuerza derogatoria activa y pasiva a partir del régimen jurídico que les es propio, cabe reforzar dicho resultado acudiendo a la siempre espinosa doctrina de las mutaciones normativas; pero esta doctrina, al menos, en el contexto continental europeo, sólo cabe acogerla con extremo cuidado y, en todo caso, en relación con las normas dotadas de un rango reforzado, por la dificultad que

podiera plantear su reforma puntual y su consiguiente falta de capacidad para adaptarse de modo inmediato a los cambios.

De cualquier modo, y volviendo al núcleo de nuestra argumentación, precisamente para llegar a atajar en su caso el empleo de los recursos procedentes del REF para financiar la actividad de otras Administraciones, y con vistas a garantizar su finalidad primaria al servicio de las Islas, no es irrazonable pensar en el establecimiento de una garantía dotada de una cierta rigidez, en los términos antes indicados.

Por lo demás, también la indicada garantía tiene sus límites inequívocos: por eso, nos cuidamos antes de señalar como más fundada y consistente desde el punto de vista jurídico la posición que sostiene que la garantía legal establecida por la disposición transitoria cuarta de la Ley 9/2003 no depende “en principio” del nivel de recaudación obtenido.

Todo, en efecto, tiene un límite; y en este caso, éste vendría representado por el hecho de que los fondos provenientes del REF no alcanzaran a cubrir los recursos percibidos en 2002. En tal hipótesis, no podría prosperar la pretensión de acudir a otros fondos para reclamar las correspondientes compensaciones.

Tampoco al legislador, desde distinto punto de vista, se le pasó la conveniencia de someter a una evaluación periódica, cada cinco años, las consecuencias de sus propias previsiones (disposición final segunda), es de suponer, para proceder a su modificación de observarse algún desajuste.

Posibilidad de modificar sus propias previsiones, en fin, que siempre ha estado y sigue estando a su entera disposición, al margen de que se practiquen o no las evaluaciones antes indicadas; y que tampoco está sujeta a infranqueables exigencias procedimentales.

Por consiguiente, también desde esta perspectiva, la supuesta rigidez de la garantía puede llegar a preverse primero; y a flexibilizarse después, mediante la utilización de los resortes procedimentales adecuados.

## VIII

Se suscita igualmente, en sentido opuesto, que la disposición transitoria cuarta ya posee su propia virtualidad, en tanto que puede operar incluso cuando se mantiene o asciende la recaudación.

Porque la sola aplicación de los nuevos criterios de reparto y, en particular, el de la población, puede determinar que una Isla pueda llegar a experimentar un retroceso en sus recursos respecto de 2002, en detrimento de alguna otra u otras: entonces, la garantía se aplicaría en dicho supuesto.

Se invoca en este punto, en defensa de la argumentación señalada, algún pasaje resultante de los debates parlamentarios suscitados durante la tramitación del proyecto legislativo, que ciertamente así lo abonan.

Pero también los hay en sentido distinto; y, por otro lado, la *ratio legis* se independiza respecto de la *voluntas legislatoris*, como bien se indica en el propio texto del Dictamen (aunque tampoco significa ello que la intención del legislador deje de ser tenida en cuenta).

Pero lo importante, sin embargo, es que, en realidad, no es ésta la cuestión. Sin ánimo de cuestionar la virtualidad de la disposición transitoria cuarta en el sentido expuesto, lo que procede es determinar si cabe invocar la garantía en otro caso; o, mejor incluso, si por reconocer la indicada virtualidad sólo procedería aplicar la dictada cláusula en dicho caso.

Una vez más, volvemos al mismo lugar que al principio: lo que hay que demostrar es la existencia de una supuesta condición implícita a la que se subordina la aplicación de la citada cláusula, que no descienda el nivel de recaudación. Este es el verdadero debate, que no cabe trasladar de la sede que le corresponde.

Por lo demás, llama la atención que la controversia se haya suscitado sólo ahora, precisamente, cuando se ha producido esta circunstancia; y que hasta ahora, por tanto, pese a los importantísimos cambios producidos en la población del archipiélago, no haya habido lugar a pretender la aplicación de las previsiones contenidas en la disposición transitoria cuarta.

## IX

En último extremo, se recurre a la doctrina constitucional que ha interpretado el principio de la suficiencia financiera en términos relativos, como fundamento para relativizar asimismo las consecuencias dimanantes de la disposición transitoria cuarta de la Ley 9/2003.

Tampoco entiendo razonable la aplicación de la señalada doctrina constitucional al supuesto que nos ocupa, en tanto que pensada ésta estrictamente en relación con el propio principio constitucional objeto de interpretación.

Con vistas a evitar que pudiera deducirse de la Norma Fundamental una consecuencia ciertamente inapelable en este aspecto se construye en efecto la doctrina constitucional antes indicada.

Pero ello no es óbice para que, más allá de las propias previsiones constitucionales (y estatutarias), el legislador pueda disponer de un modo mucho más preciso el reconocimiento puntual de ciertos derechos a favor de determinadas colectividades territoriales. Como puede haber sido el caso.

## X

Llegados a este punto, me parece haber justificado la necesidad de formular este Voto Particular que he procurado efectuar, he de insistir, desde el máximo respecto al texto del Dictamen. A lo largo de este Voto, he identificado muchos de los puntos sobre los que se observan las coincidencias. Además de los observados hasta ahora, por supuesto, éstas se extienden igualmente a los contenidos descriptivos del mismo, que ocupan además una buena porción del texto.

Pero las distancias resultan también palmarias. Aun compartiendo incluso la primera conclusión, esto es, que la relación de equivalencia no se corresponde con una relación de igualdad en términos absolutos, y habilita por tanto un cierto margen de actuación, dicho margen es en todo caso muy limitado; y, en cambio, resulta excesivamente amplio si se deja abierta la vía para que la asignación a que las Islas tienen derecho se condicione y haga depender del nivel de recaudación obtenido anualmente, factor al que la cláusula de garantía no hace referencia explícita alguna.

A mi modo de ver, procede, así, pues, como conclusión dar respuesta a la consulta planteada en el sentido expuesto a lo largo de este Voto Particular; esto es, procede la aplicación de la cláusula de garantía dispuesta por la disposición transitoria cuarta de la Ley 9/2003, aunque se produzca una minoración en la recaudación de los recursos que deben ser objeto de reparto; y, por tanto, no sólo cuando de resultas, exclusivamente, de la aplicación del nuevo método de reparto disminuya la asignación que pudiera corresponder a alguna Isla.