

«estén previstas en la ley y sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás» (arts. 21 y 22 del Pacto), o «constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral o la protección de los derechos y libertades ajenos» (art. 11.2 del Convenio europeo). Que ante una situación masiva de entradas y estancias ilegales de ciudadanos extranjeros el legislador establezca como condición de disfrute de los derechos de reunión, asociación y sindicación por parte de los extranjeros la de la estancia o residencia legal en España, creo que entra con absoluta naturalidad entre las restricciones que los tratados internacionales referidos admiten respecto de los derechos que consagran, en concreto en el de la protección de la seguridad o del orden público.

Creo que ese debía ser el esquema conceptual de partida, y no el seguido en la Sentencia.

2. Conviene advertir que de lo que se trata en este recurso no es de si el art. 13 de la Constitución permite o «impide sostener que los extranjeros gozarán en España sólo de los derechos y libertades que establezcan los tratados y el legislador (SSTC 107/1984, de 23 de noviembre, FJ 3; 99/1985, de 30 de septiembre, FJ 2), dejando en manos de éste la potestad de decidir qué derechos del título I les pueden corresponder y cuáles no», como se dice en la Sentencia (FJ 3), sino de si para el disfrute de los derechos cuestionados, cuya atribución a los extranjeros no se pone en tela de juicio, puede exigir el legislador la condición jurídica de la autorización de estancia o residencia en España.

La Sentencia sitúa la clave conceptual en «la dignidad de la persona 'como fundamento del orden político y la paz social' (art. 10.1 CE) [que] obliga a reconocer a cualquier persona, independientemente de la situación en que se encuentre, aquellos derechos o contenidos de los mismos imprescindibles para garantizarla, erigiéndose así la dignidad en un mínimo invulnerable que por imperativo constitucional se impone a todos los poderes públicos, incluido el legislador» (FJ 3), ligando después a esa clave la ratio de la declaración de inconstitucionalidad.

Tal planteamiento en su generalidad de partida no me parece literalmente ajustado al art. 10 CE, ni aceptable, por exagerado, en cuanto a la vinculación a la dignidad humana de los derechos de reunión, asociación y sindicación.

Hay que tener en cuenta que cuando el art. 10 CE se refiere a la dignidad de la persona como fundamento del orden político y de la paz social, no sitúa exclusivamente en aquella dicho fundamento, sino que a ella añade «los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás, todos los cuales son fundamento del orden político y de la paz social».

Por ello no me parece correcta la alusión exclusiva a la dignidad de la persona como fundamento del orden público y de la paz social, para insertar de partida, de modo generalizado, una exigencia referida a tal orden reducida a ese solo fundamento, sin considerar todos los elementos constitucionales que lo componen.

Ante el fenómeno, inescusable como realidad del momento en que se promulgó la Ley recurrida, del masivo número de extranjeros en situación de entrada y residencia ilegal en España, lo que sin duda puede conectarse con otro de los elementos constitucionales (art. 10.1 CE) del fundamento del orden político y de la paz social, me resulta forzado entender que pueda considerarse afectada la dignidad de la persona por el hecho de que el disfrute de los derechos de reunión, asociación y sindicación por los ciudadanos extranjeros se condicione por el legislador a la legalidad de su estancia en España.

En definitiva, esa condición, la estancia legal en España, no es sino expresión inmediata del respeto a la ley, que es, se reitera, junto con los demás elementos normativos del art. 10.1 CE, uno de los que constituyen el fundamento del orden político y de la paz social, respeto incompatible con una situación social generalizada y masiva de incumplimiento. Así pues, a mi juicio, la apelación a la dignidad humana como fundamento del orden político y de la paz social, no me resulta consistente, utilizado con la generalidad con la que se usa en el pasaje de la Sentencia aludido.

Y descendiendo ya de la generalidad del planteamiento a la consideración de los derechos de reunión, asociación y sindicación, en cuando inherentes a la dignidad humana, que es planteamiento básico de la Sentencia, tal planteamiento me parece exagerado. O mejor, considero exagerado que la condición exigida a los extranjeros para que puedan disfrutar en España de los derechos de reunión, asociación y sindicación pueda estimarse lesiva de la dignidad humana.

3. En cuanto a la declaración de inconstitucionalidad del apartado 2 art. 22 de la Ley Orgánica 4/2000, a que se refiere el fundamento jurídico 13 de la Sentencia, aunque reconozco que nuestra STC 95/2003, de 22 de mayo, citada en ese fundamento, justifica la tesis mayoritaria, en la medida en que disentí de dicha Sentencia en su día, formulando Voto particular, doy aquí por reproducidas por remisión las razones expresadas en dicho Voto para justificar mi actual discrepancia.

Madrid, a siete de noviembre de dos mil siete.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel, respecto de la Sentencia dictada por el Pleno en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1707-2001*

Con respeto a la decisión mayoritaria acordada en el recurso de inconstitucionalidad 1707-2001 y ejercitando mi derecho a discrepar reconocido en el artículo 90.2 LOTC mediante el presente manifiesto mi completa adhesión al Voto particular emitido por mi compañero Excmo. Sr. don Vicente Conde Martín de Hijas.

Madrid, a siete de noviembre de dos mil siete.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Firmado y rubricado.

**21163** *Pleno. Sentencia 237/2007, de 8 de noviembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1648-2004. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con el artículo 92 y la cuantía de la sección 32 de la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2004. Principios de autonomía y suficiencia financiera: cálculo de la cuantía de la participación de una Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado mediante el fondo de suficiencia.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala

Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1648-2004, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra el art. 92 y la correspondiente partida presupuestaria fijada en la sección 32, de la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2004, al considerar que vulneran los arts. 9.3, 134, 156.1 y 157.1 a) de la Constitución española, los arts. 2.1 d), 4.1 e), 13 y concordantes de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, y el art. 56 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Ha intervenido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 15 de marzo de 2004 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito de la Letrada del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en la representación que ostenta, mediante el que se interpone recurso de inconstitucionalidad contra el art. 92 y la correspondiente partida presupuestaria fijada en la sección 32, de la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2004, al considerar que vulneran los arts. 9.3, 134, 156.1 y 157.1 a) de la Constitución Española, los arts. 2.1 d), 4.1 e), 13 y concordantes de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, y el art. 56 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Tras concretar la Junta de Andalucía, en primer lugar, que las disposiciones impugnadas regulan las entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia derivado del nuevo sistema de financiación aceptado como propio en la comisión mixta de transferencias de 18 de febrero de 2002, precisa, a renglón seguido, que la impugnación no se plantea frente al citado Fondo, sino contra su cuantificación en la Ley de presupuestos generales del Estado, habida cuenta que el art. 92 de la Ley 61/2003 regula esas entregas a cuenta de aquel Fondo de Suficiencia, cuantificándose la participación autonómica en los ingresos del Estado en la correspondiente partida presupuestaria de la sección 32.

Una vez hechas las precisiones anteriores, los motivos que aduce el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en defensa de su impugnación, sucintamente expuestos, son los siguientes:

Señala la Junta de Andalucía, antes que nada, que el fondo de suficiencia viene regulado en el art. 13 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre), en cuyo apartado 3 precisa que su valor inicial para cada Comunidad Autónoma se fijará en la comisión mixta de transferencias, y para los años sucesivos «se determinará atendiendo al valor inicial y a la evolución de la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por aquellos impuestos que se determinen por la Ley». La fórmula para calcular cada año la entrega a cuenta de ese fondo de suficiencia la determina el art. 15.1 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía, conforme al cual «[l]as Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía recibirán cada año una entrega a cuenta del Fondo de Suficiencia que les corresponda, que se determinará por aplicación de la siguiente fórmula:  $FSi(x) = FSi(1999) * [ITEn(x)/ITEn$

(1999)]\* 0,98. Siendo  $FSi(x)$  el importe anual de la entrega a cuenta para la Comunidad Autónoma o Ciudad con Estatuto de Autonomía  $i$ , en el año  $x$ , de su tramo de Fondo de Suficiencia;  $FSi(1999)$  el importe para la Comunidad Autónoma o Ciudad con Estatuto de Autonomía  $i$ , en el año base, de su tramo de Fondo de Suficiencia;  $ITEn(x)$  e  $ITEn(1999)$ , los importes disponibles de los  $ITEn$  en el año  $x$  y en el año base, respectivamente. A estos efectos, se dotarán en la sección 32 de los Presupuestos Generales del Estado los créditos correspondientes a los importes calculados, que se harán efectivos por dozavas partes».

A su vez, el art. 15.3 de la citada Ley 21/2001, define el ITE nacional ( $ITEn$ ) del siguiente modo: «está constituido por la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión a las Comunidades Autónomas, por IRPF, IVA, y los Impuestos especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco».

Pues bien, señala a continuación la Junta de Andalucía que la discrepancia no se refiere ni al propio sistema de financiación ni a la determinación del valor inicial de fondo de suficiencia en valores de 1999, dado que ello se aceptó en el seno de la comisión mixta celebrada el 18 de febrero de 2002, sino a la cuantificación para el año 2004 en la Ley de presupuestos generales del Estado, cuantificación que considera contraria al art. 15.3 de la Ley 21/2001, al excluir de la fórmula de cálculo, concretamente, de la recaudación estatal, no sólo la susceptible de cesión a las Comunidades Autónomas, sino también la susceptible de cesión a las corporaciones locales, resultando que el incremento que debía experimentar el importe de la entrega a cuenta anual del fondo de suficiencia para Andalucía debía ser de 1,3599 (35,99 por 100) y ascender en términos absolutos a 6.963.278,34 miles de euros, en tanto que el incremento aplicado por el Estado ha sido de tan sólo 1,3358 (33,58 por 100) lo que ha supuesto una cuantía de tan sólo 6.840.127,38 miles de euros, cifrándose el perjuicio en 123.150,97 miles de euros (según se detalla en la memoria económica que se acompaña como documento 3).

La razón de esta divergencia se halla exclusivamente en el alcance de lo que debe ser objeto de exclusión de recaudación a los efectos del cálculo, pues conforme al citado art. 15.3 de la Ley 21/2001 sólo puede ser objeto de cesión lo susceptible de cesión a las Comunidades Autónomas (máxime tras la modificación operada en este artículo por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre), no teniendo ningún sentido que en el ejercicio 2004 se utilicen valores no homogeneizables atentatorios del principio de solidaridad, al minorarse el importe que le corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía. El origen del error se encuentra en que en el ejercicio 2004 entró en vigor la reforma operada por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales (que recoge el nuevo modelo de financiación de las entidades locales), conforme a la cual se cede a las entidades locales, con carácter parcial, la recaudación de determinados impuestos del Estado (IRPF, IVA e impuestos especiales de fabricación), razón por la cual, la Ley de presupuestos generales del Estado excluye de la recaudación estatal no sólo lo susceptible de cesión a las Comunidades Autónomas, sino también a las corporaciones locales.

Esta contradicción entre el marco normativo citado y el resultado contenido en el art. 92 de la Ley 61/2003 tiene relevancia constitucional en la medida en que la modificación de la Ley 21/2001, a través de una Ley de presupuestos excede –conforme a la doctrina recogida en la STC 203/1998– de los límites estrictos a que tales leyes está sometidos, en tanto en cuenta aquella modificación ni forma parte del contenido mínimo del instrumento presu-

puentario, ni cumplen las condiciones para constituir un posible contenido eventual.

En suma, tanto el art. 92 de la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2004 como la correspondiente partida presupuestaria de la sección 32 son inconstitucionales, al alterar la base de cálculo a considerar según la Ley 21/2001, afectando no sólo al principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE, debido a la incertidumbre que con tal actuación se origina, sino también al art. 134.2 CE, en la medida que restringe de modo ilegítimo las competencias del poder legislativo, disminuyendo sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional. Además, se vulnera el principio de suficiencia financiera de la Comunidad Autónoma (art. 156 CE), en relación con el art. 157.1 a) CE, 56 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y 2.1 d), 4.1 e) y 13 LOFCA, dada la indebida minoración de sus posibilidades de disposición presupuestaria.

2. La Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso mediante providencia de 13 de abril de 2004, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, para que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Todo ello con publicación en el «Boletín Oficial del Estado» (lo que se cumplimentó en el BOE núm. 102, de 27 de abril de 2004).

3. Por escrito registrado el día 28 de abril de 2004 el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal el acuerdo de la citada Cámara de personarse en el procedimiento y dar por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Posteriormente, el día 30 de abril siguiente, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal que aun cuando la citada Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, ponía a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar, con remisión del recurso a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General.

4. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el día 10 de mayo de 2004 el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, solicitó se le tuviese por personado en nombre del Gobierno, por presentado el escrito, por formuladas las alegaciones y, en su día, tras la tramitación procesal oportuna se dictase sentencia por la que se desestimase el recurso, declarando conforme a la Constitución el precepto legal impugnado.

Precisa el Abogado del Estado en primer lugar que el art. 92 impugnado regula unas «entregas a cuenta» del fondo de suficiencia para las Comunidades Autónomas durante el año 2004, de conformidad con el sistema de financiación vigente y cuya forma de cálculo se encuentra recogida en el art. 15 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía. Añade, en segundo lugar, que el fondo de suficiencia es el elemento de cierre del sistema de financiación que garantiza que las Comunidades Autónomas puedan prestar a sus ciudadanos un nivel de servicios equivalente al del resto, cuyo valor del año base (1999) viene determinado por la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades totales de financiación y el valor de los recursos tributarios del sistema. En tercer lugar, subraya que para determinar las entregas a cuenta del citado fondo (financiación provisional a cuenta de la liquidación definitiva que por este concepto les corresponde), se parte del fondo de suficiencia aprobado para

cada Comunidad Autónoma en valores del año 1999 y se lleva al año 2004 (o al que corresponda) aplicando el incremento provisional que entre 1999 y 2004 ha tenido la recaudación estatal de los tributos cedidos (ITE), entregas a cuenta que se calculan con los datos preventivos o provisionales existentes al momento de la elaboración del proyecto de Ley de presupuestos generales del Estado, como así se viene haciendo desde el año 1997, primer año de aplicación del sistema definitivo de financiación de las Comunidades Autónomas.

Hechas las precisiones anteriores señala el Abogado del Estado a continuación que la parte recurrente muestra su disconformidad con la fórmula de cálculo de las citadas entregas a cuenta al excluirse del valor de la recaudación estatal no sólo la susceptible de cesión a las Comunidades Autónomas, sino asimismo la susceptible de cesión a las corporaciones locales, y a tal fin acompaña a su recurso una memoria económica en la que se trata de explicar por qué el índice correcto es el de 1,3599 y no el aplicado por la Administración General del Estado del 1,3358. Pues bien, destaca la representación pública que la memoria acompañada es incompleta al no incluir los cuadros numéricos a los que se hace referencia en el texto, lo que supone un incumplimiento de la carga de argumentación que pesa sobre la parte recurrente, pues faltan con ello los específicos razonamientos que traten de fundamentar la presunta contradicción del precepto con la Norma fundamental [SSTC 146/1994, FJ 7 b); 214/1994, FJ 3; y 195/1998, FJ 1].

No obstante lo anterior, frente a lo alegado por la Junta de Andalucía, para el Abogado del Estado la Administración General del Estado ha calculado el índice provisional del incremento del ITE nacional entre 1999 y 2004 conforme a lo establecido en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, y además utilizando unos ITE homogéneos. Lo que sucede es que la parte recurrente se ha basado en su afirmación en la página 126 del libro de presentación del proyecto de presupuestos generales del Estado para 2004, en la que se incluye un cuadro en el que aparece la recaudación bruta minorada en la participación tanto de las Comunidades Autónomas como de las entidades locales, cuando no sólo en ninguna parte se dice que el importe de la recaudación neta del Estado que se refleja en esa página haya sido el utilizado para el cálculo de los ITE nacionales provisionales de 2004, sino que, de hecho, para el cálculo de los citados ITE se ha incluido la recaudación cedida a las corporaciones locales. Los cálculos de la parte recurrente, a pesar de su aparente minuciosidad y solidez técnica no son más que estimaciones incompletas y erróneas. Es más, la propia parte recurrente reconoce que no dispone de la información necesaria para realizar los cálculos de los ITE provisionales de 1999 y 2004, resultando cuando menos sorprendente que, pese a ello, realice un cálculo por su cuenta que al no coincidir en el resultado final con el del Estado, lo convierta en objeto de un recurso ante el Tribunal Constitucional. Pese a la falta de concreción del desglose de las cantidades computadas por la demandante en el cálculo de ITE nacionales de 1999 y 2004 por impuestos, acudiendo a un documento que la Junta de Andalucía publicó en internet a finales del año 2002 en el que se calculaba un incremento del ITE nacional entre 1999 y 2003 similar al referido en su escrito, puede afirmarse que la diferencia de cálculos de la Junta de Andalucía se encuentra en el cómputo de la recaudación cedida por el IRPF en el año 1999. En definitiva, el cálculo que hace la Junta es equivocado, debiendo reiterarse que el incremento del ITE 1999-2004, en todo caso es provisional, puesto que será modificado cuando se tengan los datos de la verdadera recaudación del 2004 de los impuestos que lo integran.

A la vista de lo expuesto, termina el Abogado del Estado sus alegaciones concluyendo que tiene que descartarse de plano que las discrepancias de cifras manifestadas

en el recurso puedan ser causantes de la inconstitucionalidad del art. 92 y correspondiente partida presupuestaria de la sección 32 de la Ley de presupuestos para el año 2004, así como tampoco cabe estimar que aquéllas afecten a los preceptos que la parte recurrente «escoge» en su escrito de demanda como presuntamente vulnerados. La falta de coincidencia alegada, por lo demás, sin fundamentar, no puede, en modo alguno, calificarse de vulneradora del bloque de la constitucionalidad en la materia.

5. Por providencia de 6 de noviembre de 2007, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 8 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Como ha quedado expuesto en los antecedentes, el presente recurso de inconstitucionalidad se refiere al art. 92 (entregas a cuenta del fondo de suficiencia) y a las cuantías fijadas en la sección 32, de la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2004.

Como puede apreciarse, las objeciones de constitucionalidad que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía plantea frente al precepto y a la sección objeto de su recurso de inconstitucionalidad, afectan a uno de los recursos financieros que las normas del bloque de la constitucionalidad prevén para la Comunidad Autónoma de Andalucía: la participación en los ingresos del Estado a través del fondo de suficiencia.

Antes de examinar el fondo del asunto es necesario precisar que el hecho de que las disposiciones de la Ley de presupuestos generales del Estado impugnadas hayan perdido su vigencia –por referirse a un ejercicio económico ya finalizado– no afecta al objeto del presente proceso constitucional, dado que, como ya hemos tenido ocasión de señalar con relación a los efectos que sobre el objeto de un recurso de inconstitucionalidad tiene la vigencia limitada de las Leyes de presupuestos a un ejercicio presupuestario (en este caso, al de 2004), ello no es «causa determinante de la pérdida sobrevenida de objeto de un recurso de inconstitucionalidad contra la misma, aunque la Sentencia resultante del proceso constitucional recayera después del período de tiempo en el que la Ley cuestionada extiende su vigencia, pues ello sería tanto como negar la posibilidad de control por este Tribunal Constitucional de determinadas normas con vigencia limitada en el tiempo (en particular, las de contenido presupuestario), creándose así un ámbito normativo (estatal o autonómico) inmune al control de la jurisdicción constitucional» (SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 2; y 13/2007, de 18 de enero, FJ 1).

Por otra parte, tampoco sería de aplicación al presente supuesto la doctrina del *ius superveniens* por la modificación del Estatuto de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), esto es, aquélla según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo a las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes al momento de dictar Sentencia (entre otras, SSTC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 4; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 3; 1/2003, de 16 de enero, FJ 9; 109/2003, de 5 de junio, FJ 6; 14/2004, de 13 de febrero, FJ 8; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 7; y 135/2006, de 27 de abril, FJ 3.a), dado que falta el supuesto de hecho de la aplicación de dicha doctrina porque no se ha producido una coincidencia temporal en la vigencia de la Ley impugnada (que se circunscribía al ejercicio 2004) y la nueva normativa que eventualmente podría formar parte de aquel bloque de la constitucionalidad (la modificación estatutaria que se ha producido en el año 2007).

2. Hechas las precisiones anteriores y con carácter previo a la resolución de las objeciones de constitucionalidad que la Junta de Andalucía plantea frente al precepto y cuantía objeto de su recurso debemos concretar,

siquiera brevemente, el marco normativo en el que se desenvuelve el presente proceso constitucional.

Al respecto hemos de recordar que tanto el art. 157.1 a) CE como el art. 4.1 e) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas [en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre (en adelante, LOFCA)] prevén como uno de los recursos para la financiación de las Comunidades Autónomas, las «participaciones en los ingresos del Estado». Esta misma previsión se recoge en el art. 56.3 de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía (en lo sucesivo, EAAnd), que cita entre los recursos que constituyen la hacienda de la Comunidad Autónoma «un porcentaje de participación en los ingresos impositivos del Estado, incluidos los monopolios fiscales». En la actualidad, el apartado 2 del art. 176 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, recoge entre los recursos de la hacienda pública de la Junta de Andalucía «las asignaciones y transferencias con cargo a los recursos del Estado, y singularmente los provenientes de los instrumentos destinados, en su caso, a garantizar la suficiencia» [letra b)].

La forma de participación en los ingresos del Estado, tras la aprobación del nuevo sistema de financiación por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001, la determina el art. 13 LOFCA, conforme al cual, dicha participación se hará «a través de su fondo de suficiencia» (apartado 1), que «cubrirá la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio y su capacidad fiscal» (apartado 2). La dotación inicial del «fondo de suficiencia» se fijará en comisión mixta de transferencias y, en los años sucesivos, «se determinará atendiendo a su valor inicial y a la evolución de la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por aquellos impuestos que se determinen por ley» (apartado 3).

De conformidad con el anterior art. 13 LOFCA, el art. 15 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía (en la redacción que le dio la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales), establece la forma de determinación de las entregas a cuenta y de la liquidación definitiva del «fondo de suficiencia», de tal manera, que cada Comunidad Autónoma recibirá cada año una entrega a cuenta del fondo de suficiencia equivalente al 98 por 100 del resultado de multiplicar el tramo del fondo de suficiencia de la Comunidad Autónoma en el año base (1999) por el cociente resultante de dividir los importes de los «ingresos tributarios del Estado» a nivel nacional (ITEn) en el año de la liquidación (en el caso, presente, 2004) por los «ingresos tributarios del Estado» a nivel nacional (ITEn) en el año base (1999) (apartado 1). El «ITE» nacional (ITEn) «está constituido por la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión a las Comunidades Autónomas, por IRPF, IVA y los impuestos especiales de fabricación sobre la cerveza, sobre el vino y bebidas fermentadas, sobre productos intermedios, sobre alcohol y bebidas derivadas, sobre hidrocarburos y sobre labores del tabaco» (apartado 3).

Pues bien, es en este marco normativo donde se insertan el precepto y sección que constituyen el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, el primero de los cuales dispone:

«Artículo 92. *Entregas a cuenta del fondo de suficiencia.*

Los créditos presupuestarios destinados a la financiación del Fondo de suficiencia de las Comunidades Autónomas, correspondientes a las entregas a cuenta estable-

cidas en el art. 15.1 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativa del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, son para cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía los que se incluyen en la Sección 32, "Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial" –"Entregas a cuenta por Fondo de suficiencia"– Programa 911 B».

Posteriormente, la sección 32 de la Ley 61/2003 fija las cantidades que en aplicación del art. 15.1 de la Ley 21/2001 corresponden como entregas a cuenta del fondo de suficiencia para el ejercicio 2004 a la Comunidad Autónoma de Andalucía (6.840.127,3 miles de euros).

3. Una vez delimitado el objeto del recurso y dejada constancia de las normas que resultan aplicables estamos ya en disposición de analizar las vulneraciones constitucionales denunciadas por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Concretamente, la Administración recurrente imputa a las disposiciones impugnadas la lesión de los arts. 9.3, 134, 156.1 y 157.1 a), todos ellos de la Constitución Española, 2.1 d), 4.1 e), 13 y concordantes de la LOFCA, y 56 EAAnd, al entender que la Administración del Estado ha minorado la base de cálculo de las entregas a cuenta del fondo de suficiencia correspondientes al ejercicio 2004 no sólo en el importe de la recaudación estatal «susceptible de cesión a las Comunidades Autónomas», sino también en el de la «susceptible de cesión a las Corporaciones Locales», ocasionándole con ello un perjuicio que cifra en 123.150,97 miles de euros. La justificación de su afirmación la basa, según se señala en la memoria económica que acompaña la Junta de Andalucía a su escrito de recurso, en la página 126 del libro de presentación del proyecto de presupuestos generales del Estado para 2004 donde se señala que «en el ejercicio 2004, los ingresos del Estado aparecen minorados por la participación que recibirán las Comunidades Autónomas y las que van a recibir por primera vez las Corporaciones Locales».

Antes de dar respuesta a la vulneración alegada debe señalarse una vez más que no basta con postular la inconstitucionalidad de una norma mediante la mera invocación formal de una serie de preceptos del bloque de la constitucionalidad para que este Tribunal deba pronunciarse sobre la vulneración por la norma impugnada de todos y cada uno de ellos, sino que es preciso que el recurso presentado al efecto contenga la argumentación específica que fundamenta la presunta contradicción constitucional. Es doctrina reiterada de este Tribunal 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 (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3; 36/1994, de 10 de febrero, FJ 1; 43/1996, de 14 de marzo, FJ 3; 118/1996, de 27 de junio, FJ 2; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 13; 118/1998, de 4 de junio, FJ 4; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2; 104/2000, de 13 de abril, FJ 5; 96/2002, de 25 de abril, FJ 4; 16/2003, de 30 de enero, FJ 9; 245/2004, de 16 de diciembre, FJ 3; 100/2005, de 19 de abril, FJ 3; 112/2006, de 19 de abril, FJ 19; y 13/2007, de 18 de enero, FJ 1). 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 (SSTC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2; 245/2004, de 16 de diciembre, FJ 3; 100/2005, de 19 de abril, FJ 3; y 13/2007, de 18 de enero, FJ 1).

Pues bien, en el presente caso el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía imputa a las disposiciones impugnadas la lesión de una serie de preceptos del bloque de la constitucionalidad sobre la base de una errónea aplicación de la fórmula prevista en el art. 15 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, cuando, sin embargo, y como con acierto señala el Abogado del Estado, en la memoria económica que se acompaña junto con el escrito del recurso de inconstitucionalidad se soslaya toda explicación sobre la justificación de las cantidades que sí considera idóneas para alcanzar la conclusión a la que llega.

Dicho lo que antecede, debe precisarse a reglón seguido que la referencia en la que basa su afirmación el Consejo de Gobierno recurrente y, en consecuencia, la inconstitucionalidad de la norma impugnada, se encuentra en la pág. 126 de la memoria que acompañaba al proyecto de Ley de presupuestos generales del Estado para 2004 (el denominado «libro amarillo»), referencia que está incluida en el apartado 2 del capítulo V de los presupuestos generales, dedicado al «Presupuesto de ingresos», razón por la cual se señala, con carácter general, que los ingresos del Estado «aparecen minorados por la participación que recibirán las Comunidades Autónomas y las que van a recibir por primera vez las Corporaciones Locales». Posteriormente, en el apartado 1.1 (El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común) del capítulo VIII (financiación de los entes territoriales) del mismo «libro amarillo» –y en correspondencia con la anterior afirmación– se señala que «[l]a financiación de las Comunidades Autónomas a través de tributos cedidos y participación en IRPF, IVA e Impuestos Especiales no tiene reflejo presupuestario, por cuanto estos recursos no se integran en el conjunto de los ingresos presupuestados dentro del Presupuesto de ingresos del Estado. Por el contrario, el Fondo de Suficiencia tiene reflejo presupuestario» (pág. 198). La búsqueda de una justificación a la pretendida minoración en el cálculo de los ITEn de la cuantía de recaudación por los tributos cedidos a las corporaciones locales en la afirmación recogida en la pág. 126 es, pues, incorrecta, sencillamente porque se hace con relación a la previsión de ingresos del Estado para el ejercicio 2004 y no respecto a la base de cálculo del fondo de suficiencia financiera, al que sí se refiere expresamente el capítulo VIII («financiación de los entes territoriales»), respecto del cual se precisa que el citado fondo será positivo para una Comunidad Autónoma «cuando sus necesidades de gasto sean superiores a los recursos tributarios que le proporciona el Sistema», en cuyo caso, «la Comunidad Autónoma recibe anualmente, por el fondo de suficiencia, la cantidad establecida en dicho año base, incrementada por el índice de evolución que experimente el ITE nacional (ITEn), que se define como la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por IRPF, IVA y los impuestos especiales de fabricación sobre la cerveza, el vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, alcoholes y bebidas derivadas, hidrocarburos y sobre labores del tabaco» (pág. 199). En suma, la afirmación que se efectúa en la pág. 126 del «libro amarillo» del proyecto de presupuestos generales del Estado para 2004, ni es suficiente para acreditar la realidad de la circunstancia en la que la Junta de Andalucía pretende hacer valer su recurso, ni basta para declarar inconstitucional una norma legal que, no olvidemos, goza de una presunción de constitucionalidad que «no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente» (por todas, STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1).

4. A lo anterior hay que añadir ahora que no existe un solo dato que permita constatar la irregularidad alegada, pues todos los oficiales existentes que correspon-

den al ejercicio 2004 ponen de manifiesto que en el cálculo de los ITEn 1999 e ITEn 2004 de cara a la determinación de las entregas a cuenta del fondo de suficiencia, la recaudación estatal fue únicamente minorada en la cuantía de la susceptible de cesión a las Comunidades Autónomas y no –como postula la Junta de Andalucía– en la correspondiente también a las corporaciones locales.

Tras el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001 se aprobó un nuevo sistema de financiación (incorporado al texto de la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas; al de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía; y al de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los fondos de compensación interterritorial) cuyos recursos se integraban, aparte de los ingresos obtenidos mediante los tributos propios, los precios públicos propios y los recargos sobre tributos estatales, por las tasas afectas a los servicios traspasados, los tributos cedidos totalmente (impuestos sobre el patrimonio, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, sucesiones y donaciones, especial sobre determinados medios de transporte, sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos y sobre el juego), los tributos cedidos parcialmente (el 33 por 100 del impuesto sobre la renta de las personas físicas, el 35 por 100 del impuesto sobre el valor añadido y el 40 por 100 de los impuestos especiales de fabricación sobre cerveza, vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, alcohol y bebidas derivadas, labores del tabaco e hidrocarburos), el 100 por 100 del impuesto sobre la electricidad, así como la participación en los ingresos del Estado a través de un fondo de suficiencia que se constituye por la diferencia entre sus necesidades de gasto y su capacidad fiscal [arts. 4, 11 y 13 LOFCA; y arts. 8 a 15 de la Ley 21/2001].

Pues bien, basta con acudir a los «Datos sobre la financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía» obrantes en la página web del Ministerio de Economía y Hacienda relativos al ejercicio 2004 [apartado 4: liquidación del fondo de suficiencia de 2004], para comprobar cómo la recaudación estatal real por IRPF, IVA e impuestos especiales sobre el alcohol y bebidas derivadas, productos intermedios, cerveza, labores del tabaco, hidrocarburos y vino y bebidas fermentadas (75.112.211,62 miles de euros) correspondiente al ejercicio 1999, incrementada en ciertos ajustes por el IRPF (concretamente, en 4.752.212,99 miles de euros) se minoraba exclusivamente en el importe de los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas (26.900.020,53 miles de euros), resultando un ITEn 1999 definitivo de 52.964.404,09 miles de euros. Igualmente, los mismos datos, pero esta vez referentes al ejercicio 2004, arrojan una recaudación total por los tributos citados de 108.933.558,42 miles de euros, que minorada en el importe de las entregas a cuenta por los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas (35.975.119,36 miles de euros), así como en el importe de la liquidación definitiva correspondiente al ejercicio 2002 (2.382.163,96 miles de euros), ofrece un ITEn 2004 definitivo de 70.576.275,11 miles de euros, lo que supone una evolución del ITEn 1999-2004 del 1,3325. Así, en aplicación de las previsiones del art. 15 de la Ley 21/2001, al fondo de suficiencia correspondiente al ejercicio 2004 se le asignaron 25.185,78 miles de euros, de los cuales, el 27,16 por 100 (6.840.127,38 miles de euros) le correspondieron a la Comunidad Autónoma de Andalucía en concepto de entregas a cuenta,

siendo su participación definitiva en el fondo de 6.961.356,42 miles de euros y, por tanto, liquidándose con carácter definitivo 121.229,04 miles de euros.

A la vista de lo expuesto podemos concluir que las disposiciones presupuestarias impugnadas no hacen sino aplicar los arts. 13 LOFCA y 15 de la Ley 21/2001, sin que el Gobierno autonómico recurrente haya acreditado, ni este Tribunal haya podido constatar, una indebida aplicación de los mismos en la cuantificación de las entregas a cuenta del fondo de suficiencia. En consecuencia, la falta de alteración de la base de cálculo del fondo de suficiencia en orden a la determinación de las entregas a cuenta correspondientes al ejercicio 2004 impide apreciar las lesiones imputadas a aquellas disposiciones, pues las mismas se hacían depender de la existencia de una minoración en los ingresos a percibir que, al no haberse producido, no ha puesto «en peligro la suficiencia económica de los recursos de la Comunidad Autónoma» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5). Es más, el determinar los ingresos a que tiene derecho una determinada Comunidad Autónoma de acuerdo a unos cálculos que se encuentran huérfanos de soporte documental y desprovistos de anclaje ordinamental, conduciría a reconocer un pretendido derecho a obtener una determinada financiación –la que eventualmente cada Comunidad Autónoma pudiera considerar adecuada– desconociendo que, como ya hemos tenido ocasión de señalar y ahora hemos de insistir, «no existe un derecho de las Comunidades Autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación», razón por la cual «no puede pretender cada Comunidad Autónoma para la determinación del porcentaje de participación que sobre aquellos ingresos le pueda corresponder la aplicación de aquel criterio o variable que sea más favorable en cada momento a sus intereses, reclamando de nosotros una respuesta que sustituya la falta de acuerdo entre las instancias políticas» (SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5; y 58/2007, de 14 de marzo, FJ 3), tanto más cuando la pretendida minoración de los ingresos, como hemos comprobado, ni ha quedado acreditada por el Gobierno autonómico recurrente, ni se deduce en forma alguna de los datos oficiales existentes sobre el particular, razón por la cual debe desestimarse el presente recurso 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 recurso de inconstitucionalidad núm. 1648-2004, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

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

Dada en Madrid, a ocho de noviembre de dos mil siete.–María Emilia Casas Baamonde.–Guillermo Jiménez Sánchez.–Vicente Conde Martín de Hijas.–Javier Delgado Barrio.–Elisa Pérez Vera.–Eugeni Gay Montalvo.–Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.–Ramón Rodríguez Arribas.–Pascual Sala Sánchez.–Manuel Aragón Reyes.–Pablo Pérez Tremps.–Firmado y rubricado.