

sobrantes de agua de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal», ha invadido una competencia exclusiva del Estado, concretamente la del art. 149.1.22 que declara que lo es «La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma», pues resulta imposible pensar que cuando se habla de «cuencas excedentarias» se trate de otras que no sean las exteriores al territorio de la Comunidad Valenciana y que por todo ello el artículo impugnado es inconstitucional y debió estimarse el recurso interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En Madrid, a doce de diciembre de dos mil siete.—
Ramón Rodríguez Arribas.—Firmado y rubricado.

639 *Pleno. Sentencia 248/2007, de 13 de diciembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1850-2003. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra el artículo 76 y las cuantías fijadas en la sección 32 de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2003.*

Principios de autonomía y suficiencia financiera: STC 237/2007 (participación de una Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado mediante el fondo de suficiencia). Votos particulares concurrentes.

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 Roberto García-Calvo y Montiel, 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. 1850-2003, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra los arts. 76 y 78, así como contra las cuantías fijadas en la sección 32, de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2003, al considerar que vulneran los arts. 2, 9.3, 40.1, 134, 138, 139, 156.1 y 157 de la Constitución española, los arts. 56 y concordantes del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y los arts. 2.1 d), 4.1 e), 13 y concordantes de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas. Han intervenido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y el Senado, a través del Letrado de las Cortes Generales, Jefe de la Asesoría Jurídica. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 31 de marzo de 2003 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito de la Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que ostenta, mediante el que se interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 76 y 78, así como contra las cuantías fijadas en la sección 32, de la Ley 52/2002,

de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2003, al considerar que vulneran los arts. 2, 9.3, 40.1, 134, 138, 139, 156.1 y 157 de la Constitución española, los arts. 56 y concordantes del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y los arts. 2.1 d), 4.1 e), 13 y concordantes de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas.

Tras concretar la Junta de Andalucía que los preceptos impugnados traen causa del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001 aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en Acuerdo de 23 de septiembre de 1996, que el art. 76 «regula las entregas del Fondo de Suficiencia», cuantificándose en la correspondiente partida presupuestaria 32, y que el art. 78 «regula la propia aplicación del Fondo de Suficiencia del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001», los motivos que aduce, sucintamente expuestos, son los siguientes:

a) Precisa el Consejo de Gobierno recurrente, antes de nada, que el «Fondo de suficiencia financiera» fue establecido por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996 dentro del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001 (acuerdo séptimo), como un instrumento corrector de los desequilibrios del sistema directamente dimanante de la necesaria aplicación del principio constitucional de solidaridad entre Comunidades Autónomas. Pues bien, la Comunidad Autónoma de Andalucía interpuso en su día diferentes recursos de inconstitucionalidad contra las normas que articularon el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001 (concretamente, contra la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre de financiación de las Comunidades Autónomas; contra la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias; contra el Real Decreto-ley 7/1997, de 14 de abril, por el que se aprueban los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001; contra la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas; y, en fin, contra las respectivas Leyes de presupuestos a través de las cuales se ha venido instrumentando el sistema en cuestión, esto es, contra la Ley 12/1996, de presupuestos generales del Estado para 1997; la Ley 65/1997, de presupuestos generales del Estado para 1998; la Ley 49/1998, de presupuestos generales del Estado para 1999; la Ley 54/1999, de presupuestos generales del Estado para el año 2000; la Ley 13/2000, de presupuestos generales para el año 2001; y la Ley 23/2001, de presupuestos generales del Estado para el año 2002), recursos que se sustentaron sintéticamente en las siguientes vulneraciones del texto constitucional:

1. De los arts. 2, 31 y 149.1.1 CE, respecto de la garantía de las condiciones de igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, y de proscripción de privilegios económicos y sociales; 2) de los arts. 2 y 149.1.1 CE, debido a la situación de desigualdad que crea entre las Comunidades Autónomas el nuevo modelo de financiación; 3) de los arts. 2, 40, 131.1, 138, 139, 149.1.13, 149.1.14, 150, 156, 157, 158 y 161 de la Constitución, pues uno de los tramos de participación en los ingresos del Estado por las Comunidades Autónomas que han aceptado el nuevo modelo de financiación se materializa en un porcentaje de los ingresos territoriales del Estado por el impuesto de la renta de las personas físicas, además de cederse de forma parcial el rendimiento de dicho impuesto, produciendo como resultado una importante absorción de los recursos originados en las Comunidades Autónomas con mayor

nivel de renta, razón por la cual queda limitada la redistribución de la misma, provocando el sistema diseñado la quiebra de los principios de solidaridad interterritorial, de unidad, de autonomía financiera y de coordinación con la hacienda estatal; 4) del art. 9.3 CE, por infracción de los principios de legalidad, publicidad de las normas y de seguridad jurídica, dado que se realizan remisiones a Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera que carecen de condición normativa; y 5) del art. 13 LOFCA y 56.3 y concordantes del Estatuto de Autonomía para Andalucía, al establecerse dos tramos de participación diferenciados en los ingresos del Estado: uno, en los ingresos territoriales del Estado por el impuesto sobre la renta de las personas físicas, y otro en los ingresos generales del Estado, produciendo una manifiesta insuficiencia financiera, tanto más cuando las cantidades a percibir no respondían a valores actualizados (especialmente a los de población).

b) Pasando ya a consideraciones más concretas, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía se para a examinar la pretendida inconstitucionalidad del art. 78 de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2003. Comienza la Junta de Andalucía, en sus argumentos con relación a esta vulneración, señalando que, puesto que el art. 78 regula la aplicación del «Fondo de suficiencia financiera» del modelo de financiación para el quinquenio 1997-2001, le son referibles los mismos motivos de inconstitucionalidad que ya se invocaron en los recursos a que anteriormente ha hecho referencia. Sobre este particular señala que el citado «Fondo de garantía» fue concebido como una pieza del modelo para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001 aprobado por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 23 de septiembre de 1996, instrumentándose como un mecanismo de solidaridad del sistema y respondiendo al deseo de conservar el equilibrio financiero y la suficiencia, al mismo tiempo que se avanza en la autonomía financiera, siendo, finalmente, sus potenciales beneficiarias las Comunidades Autónomas que lo hubieran acogido.

Pues bien, el art. 78 de la citada Ley 52/2002 responde a la aplicación de dicho Fondo estableciendo las reglas para practicar las correspondientes liquidaciones, una vez conocida la financiación definitiva de los distintos mecanismos financieros sobre los que se proyecta. De este modo, la consignación del «Fondo de garantía» en la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2003 viene a cerrar la aplicación del sistema de financiación del quinquenio 1997-2001, sistema que se basó en la cesión parcial del impuesto sobre la renta de las personas físicas, siendo el precepto cuestionado una consecuencia de dicha cesión, en la medida que nace con el objeto de paliar los efectos perniciosos que el modelo produjo respecto del principio de solidaridad entre Comunidades Autónomas, lo que confirma la inconstitucionalidad del sistema de financiación establecido para el quinquenio 1997-2001. El art. 78 de la Ley 52/2002, en cuanto parte integrante de ese sistema, participaría de las mismas tachas de inconstitucionalidad y, en particular, de la vulneración de los arts. 2, 31 y 149.1.1 CE, respecto de la garantía de las condiciones de igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, y de proscripción de privilegios económicos y sociales; de los arts. 2 y 149.1.1 CE, debido a la situación de desigualdad que crea entre las Comunidades Autónomas el nuevo modelo de financiación; y del art. 9.3 CE, por infracción de los principios de legalidad, publicidad de las normas y de seguridad jurídica, como consecuencia de las remisiones que las normas impugnadas en los recursos a que se ha hecho referencia anteriormente realizan a Acuerdos del

Consejo de Política Fiscal y Financiera que carecen de condición normativa.

Sentado lo anterior, a continuación añade la representación procesal de la Junta de Andalucía que se podría alegar, de contrario, que el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001 fue adoptado por unanimidad y, por tanto, con el voto favorable de la Comunidad Autónoma de Andalucía. De hecho, la Comunidad Autónoma lo asumió como propio por Acuerdo de 18 de febrero de 2002 de la Comisión Mixta Estado-Comunidad Autónoma. Sin embargo, el hecho de que la Comunidad Autónoma haya aceptado el nuevo sistema de financiación aplicable a partir del año 2002 no implica, en modo alguno, que acepte el reflejo presupuestario que el anterior modelo de financiación 1997-2001 tiene aún en la Ley de Presupuestos del Estado para el ejercicio 2003.

Igualmente –precisa la Junta de Andalucía– también se podría argumentar de contrario que no puede entenderse vulnerado el principio de solidaridad interautonómica cuando precisamente el «Fondo de suficiencia financiera» tiende a la consecución de dicho principio. Sin embargo, dado que el «Fondo de suficiencia» es una parte independiente no integrada en el sistema de financiación, el efecto inmediato que produce el modelo es el incremento de los recursos disponibles por las Comunidades Autónomas con mayores niveles de renta y la paralela disminución de los que percibirán las Comunidades Autónomas con menores niveles, originándose no sólo una distribución de la riqueza en sentido inverso y opuesto al preconizado por la Constitución, sino, también, la explotación fiscal de unas Comunidades Autónomas por otras, dado que las que cuentan con mayores niveles de renta tienen mejores y mayores posibilidades para reducir su presión fiscal, con la inmediata consecuencia de la posible atracción de inversiones y capitales a su territorio, en detrimento de las restantes.

En suma, a juicio de la Junta de Andalucía resulta claro que el sistema del quinquenio 1997-2001 desvirtúa la pretendida corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas, a pesar de lo que el sistema preconiza, ya que las Comunidades Autónomas con recaudación del IRPF por debajo del PIB no verán alterada su recaudación, aun cuando ésta disminuya, «desde el momento en que tienen garantizado el incremento de la participación en dicho impuesto hasta el límite del PIB», lo que supone que el «Fondo de suficiencia» no puede admitirse desde el punto de vista constitucional, al permitir que la insolidaridad y la desigualdad se asienten sobre el sistema, corrigiendo tan sólo los desequilibrios a la baja y tolerando que la evolución al alza de los ingresos por IRPF de algunas Comunidades Autónomas se consolide.

c) También se sostiene por la Junta de Andalucía la inconstitucionalidad del art. 76 de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2003. Esta disposición regula la dotación de los créditos presupuestarios correspondientes a las entregas a cuenta del «Fondo de suficiencia financiera», en cumplimiento de lo previsto en el art. 15.1 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación, cuantificándose la citada partida en la Sección 32 de los presupuestos generales del Estado. Pues bien, para la Junta de Andalucía, la aplicación que efectúa el art. 76 citado de las reglas establecidas en el art. 15.1 de la Ley 21/2001 es incorrecta, traduciéndose en una minoración del importe de las entregas a cuenta por el «Fondo de suficiencia».

En efecto, según el art. 15.1 de la Ley 21/2001 «[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: $FS(x) = FSi(1999) * [ITE_n(x)/ITE_n(1999)] * 0,98$. 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; $FS_i(1999)$ el importe para la Comunidad Autónoma o Ciudad con Estatuto de Autonomía i , en el año base, de su tramo de Fondo de suficiencia; $ITE_n(x)$ e $ITE_n(1999)$, los importes disponibles de los ITE_n 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 juicio del Gobierno recurrente, de la aplicación de la anterior fórmula resulta que el incremento que debía experimentar el importe de la entrega a cuenta anual del «Fondo de suficiencia» para Andalucía debía ser de 1,3019 (30,19 por 100) y ascender en términos absolutos a 6.615.737,77 miles de euros, en tanto que el incremento aplicado por el Estado ha sido de tan sólo 1,2677 (26,77 por 100), lo que ha supuesto una cuantía de tan sólo 6.441.946,98 miles de euros. La razón de esta divergencia se halla en que el Estado, de forma incorrecta, ha realizado la estimación de los ITE_n que corresponden para el periodo comprendido entre los ejercicios 1999-2003, pero sin incluir los detalles de los valores que corresponden a los propios años 2003 y 1999 para obtener dicho incremento, de ahí que en las estimaciones de la Junta de Andalucía el incremento provisional ITE_n se calcule en 1,3019 (30,19 por 100).

Esta contradicción entre el marco normativo citado y el resultado contenido en el art. 76 de la Ley 52/2002 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 están sometidas, en tanto en cuanto aquella modificación ni forma parte del contenido mínimo del instrumento presupuestario, ni cumple las condiciones requeridas para constituir un posible contenido eventual.

En suma, concluye el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, tanto el art. 76 de la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2003 como las correspondientes partidas presupuestarias de la Sección 32 son inconstitucionales, pues al alterar la base de cálculo a considerar según la Ley 21/2001, han afectado 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 se han restringido 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 [arts. 156 y 157.1 a) CE, 56 EAAnd y 2.1.d), 4.1 e) y 13 LOFCA], dada la indebida minoración de sus posibilidades de disposición presupuestaria.

Termina su escrito de alegaciones la Junta de Andalucía solicitando la acumulación del presente recurso de inconstitucionalidad con aquellos otros a los que se ha referido anteriormente.

2. La Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso mediante providencia de 20 de mayo de 2003, 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. 132, de 3 de junio de 2003).

3. Por escrito registrado el día 5 de junio de 2003 la Presidenta 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 General de este Tribunal el día 11 de junio de 2003, el Letrado de las Cortes Generales-Jefe de la Asesoría Jurídica del Senado, don Benigno Pendás García, compareció en este Tribunal a los efectos de personarse en el presente proceso constitucional y efectuar alegaciones, suplicando se dictase Sentencia por la que se desestimase el recurso interpuesto por la Junta de Andalucía en todos sus puntos.

El representante del Senado, tras precisar el objeto del recurso y las vulneraciones que la parte recurrente imputa a las resoluciones impugnadas, comienza en sus alegaciones dando respuesta a la alegación de inconstitucionalidad del art. 78 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2003, a cuyo fin, afirma, antes que nada, que el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas es constitucional al ser el resultado del ejercicio por parte del Estado de su competencia de coordinación de las haciendas autonómicas, de conformidad, no sólo con lo previsto en el art. 157.3 LOFCA, sino también de acuerdo a las competencias exclusivas que le atribuyen los apartados 13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) y 14 (hacienda general) del art. 149.1 CE. En efecto, añade el Letrado de las Cortes Generales, el instrumento principal de la regulación estatal de las competencias financieras, en relación con los recursos de las Comunidades Autónomas, lo constituye la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, de 22 de septiembre de 1980, a través de la cual el Estado está legitimado para establecer un modelo de financiación autonómica, así como para su modificación y revisión, como ha confirmado el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia (por ejemplo, en la Sentencia de 13 de julio de 2002). Por tanto, el Estado actuó dentro de sus competencias en la articulación de un nuevo sistema de financiación autonómica, en aplicación del principio de coordinación estatal de las Haciendas autonómicas y con respeto a los principios de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y de solidaridad.

Hecha la precisión anterior, añade acto seguido el Letrado de las Cortes Generales que el sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001 no sólo respeta sino que profundiza en los principios de autonomía y suficiencia financiera. En efecto, a su juicio, la reforma de la financiación autonómica emprendida en 1996 (nuevo modelo de financiación para el quinquenio 1997-2001) supone la implantación efectiva del principio de responsabilidad fiscal y, por tanto, una auténtica profundización en el principio de autonomía financiera plasmado en el art. 156 CE, conforme al cual las Comunidades Autónomas han de poseer los medios financieros necesarios y suficientes para poder llevar a cabo las competencias materiales que tienen atribuidas (SSTC de 2 de febrero de 1981, de 6 de febrero de 1992, de 18 de abril de 1996, de 30 de noviembre de 2002, etc.). Aunque en un primer momento –continúa diciendo– la realización del principio de autonomía financiera se centró especialmente en la política de gastos de las Comunidades Autónomas, en los últimos años el legislador estatal ha ido implantado paulatinamente un sistema por el que también se concede a aquellas autonomía en materia de ingresos, a los efectos de evitar que dependan absolutamente de su participación en los ingresos estatales, contando con un sistema de recursos propios, ya sea a través de impuestos autonómicos o

bien de cesiones de tributos estatales, siendo este último mecanismo el que ha tratado de potenciar el legislador estatal a partir de 1996. Así, mediante la cesión no sólo del rendimiento sino también de competencias normativas sobre los impuestos de titularidad estatal, las Comunidades Autónomas no sólo obtienen una fuente adicional de ingresos, sino que participan en la definición de la carga fiscal en su territorio, produciéndose una realización efectiva del principio de corresponsabilidad fiscal (principio que implica que el responsable del gasto es también responsable del ingreso). Aunque el primer intento de introducir un mecanismo para incrementar el grado de corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas tuvo lugar en 1993 (concretamente en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 7 de octubre de dicho año), no fue sino a raíz del acuerdo de 23 de septiembre de 1996 del Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre el establecimiento del sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001 (del que se autoexcluyeron Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura), cuando se implantó el citado principio, profundizando posteriormente en el mismo el sistema de financiación establecido en el año 2001, en la medida que aumenta los tributos, porcentajes y competencias normativas cedidos a las Comunidades Autónomas (sistema éste que fue aceptado por todas las Comunidades Autónomas).

El principio de corresponsabilidad fiscal –añade el Letrado de las Cortes Generales–, aunque no tiene una plasmación expresa en el texto constitucional, bien puede entenderse como una manifestación del principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (arts. 137 y 156.1 CE), que puede ser conectado con el art. 133 CE, en cuanto que puede definirse como la atribución de responsabilidad derivada de una política tributaria que llevan a cabo los entes titulares del poder tributario necesario para su adopción. El propio Tribunal Constitucional ha subrayado la conexión entre los principios de autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal, declarando conforme a la Constitución la legislación estatal que realiza la implantación de esta última (STC de 30 de noviembre de 2000).

Afirma a continuación el representante del Senado que el modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001 y, en concreto, el Fondo de garantía, respeta tanto el principio de solidaridad como la igualdad de todos los españoles en derechos y obligaciones con independencia del territorio en el que se hallen (arts. 2, 138 y 139 CE). En efecto, de un lado, aunque el principio de solidaridad, junto con el de coordinación estatal, se erige en uno de los límites del principio de autonomía y suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas, su aplicación no puede realizarse de una manera absoluta, en la medida en que el Estado –a quien le asisten diferentes opciones legislativas– habrá de garantizar una solidaridad mínima, pero, en ningún caso, una equiparación absoluta entre las Comunidades Autónomas, so pena de impedir la realización por las diferentes Comunidades Autónomas de opciones políticas propias (STC 20 de diciembre de 1988). Pues bien, la reforma de la financiación autonómica realizada en 1996 dejó incólume el principio de solidaridad en cuanto que articuló diferentes mecanismos para corregir las posibles deficiencias del nuevo sistema, pues para las Comunidades Autónomas que se acogieron al sistema y que resultaban en alguna forma perjudicadas se instituyó el Fondo de garantía, integrado por tres garantías distintas: el límite mínimo de evolución de los recursos por el impuesto sobre la renta de las personas físicas, con el que se pretendía garantizar que los recursos autonómicos proporcionados por la tarifa complementaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas y, en su caso, de la participación territorializada en dicho impuesto, no evolucionasen por debajo del incremento que en el mismo período hubiese experi-

mentado el PIB estatal; la garantía de suficiencia dinámica, a través de la cual se pretendía garantizar a las Comunidades Autónomas que el incremento de todos sus recursos no fuera inferior en el quinquenio 1997-2001 al 90 por 100 del crecimiento conjunto de las Comunidades Autónomas; y la denominada capacidad de cobertura de la demanda de servicios públicos, tercer subfondo con el que se perseguía garantizar una financiación mínima por habitante de modo que, en el quinto año del quinquenio, la financiación que por tal concepto disfrutara cada Comunidad Autónoma, por los mecanismos del sistema, no fuese inferior al 90 por 100 de la financiación media por habitante del conjunto de las Comunidades Autónomas.

A lo anterior habría que añadir, apunta el Letrado de las Cortes Generales, que el principio de solidaridad quedó asegurado por medio de otros mecanismos ya existentes con anterioridad, como eran el Fondo de compensación interterritorial (art. 158.1 CE.) –respecto del cual Andalucía ha sido una de las Comunidades Autónomas beneficiarias–, el porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos, así como otras asignaciones complementarias a favor de las Comunidades Autónomas con cargo a los presupuestos generales del Estado (art. 158.2) con la finalidad de garantizar un nivel mínimo en la prestación de servicios fundamentales.

Pero, de otro lado, tampoco la regulación que la Ley de presupuestos para el año 2003 le da al Fondo de garantía vulnera el art. 139 CE, sencillamente porque el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas cuenta con mecanismos correctores de los desequilibrios financieros entre las Comunidades Autónomas, sin que pueda pretenderse una nivelación o equiparación absoluta. Además, ni el art. 139 CE –que se refiere principalmente a los derechos fundamentales– puede aplicarse –sólo forzosamente– a una cuestión como la de la distribución de recursos entre Comunidades Autónomas ni, de todos modos, exige que el contenido de las regulaciones que, directa o indirectamente, afecten a la posición de los ciudadanos, haya de ser necesariamente idéntica en todas las partes del territorio del Estado (así, por ejemplo, STC 37/1981).

Por otra parte, subraya la representación del Senado, no deja de ser sorprendente que la Junta de Andalucía recurra un modelo de financiación –el del quinquenio 1997-2001– del que voluntariamente se autoexcluyó, para posteriormente y a partir de 2002 pasar a formar parte por voluntad propia. Dicho ésto, añade a continuación el Letrado de las Cortes Generales que la cesión del impuesto sobre la renta de las personas físicas no afectó directamente a la Comunidad Autónoma de Andalucía en cuanto que ésta se siguió financiando básicamente con arreglo al mismo sistema por el que se venía rigiendo con anterioridad y, sin embargo, impugna un precepto que no le afecta, pues el Fondo de garantía se previó únicamente para aquellas Comunidades Autónomas que voluntariamente hubieran acogido el nuevo modelo de financiación. Además, resulta sorprendente que el modelo impugnado por la Junta de Andalucía haya sido el que ha acogido dicha Comunidad Autónoma en el año 2002, contradiciendo así una conducta la otra («nadie puede ir contra los propios actos»).

Finalmente, y con relación a la inconstitucionalidad del art. 76 de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2003, por haberse operado una modificación en el método de cálculo de la cuantía correspondiente a la Comunidad Autónoma en el Fondo de suficiencia a través de la Ley de presupuestos, recuerda el Letrado de las Cortes Generales, en primer lugar, que la Ley de presupuestos tiene naturaleza de ley formal y material, habiendo quedado superada la vieja polémica al respecto (SSTC 27/1981 y de 14 de mayo de 1992); y, en segundo lugar, que las Leyes de presupuestos –conforme a la doctrina del Tribunal Constitu-

cional— tienen un contenido mínimo y un contenido posible (por ejemplo, Sentencia de 14 de mayo de 1992), admitiéndose en su seno la regulación de materias relacionadas con los gastos o ingresos o con la política económica general del Gobierno. Por tanto, la regulación o modificación por la Ley de presupuestos de los parámetros en virtud de los cuales se calculan las cantidades correspondientes al Fondo de suficiencia del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas es plenamente conforme a la Constitución, pues las asignaciones con cargo al fondo de suficiencia guardan una relación directa con la política económica general y con los gastos e ingresos del Estado, lo que permite incluso la modificación de la Ley 21/2001 —caso de que haya sido modificada, precisa el Letrado de las Cortes Generales— por la Ley de presupuestos con igual vocación de estabilidad que por una ley ordinaria, debiendo tenerse en cuenta, además, que las asignaciones con cargo al fondo de suficiencia consignadas en la citada norma presupuestaria tienen un carácter evidentemente temporal.

5. El día 12 de junio de 2003 presentó su escrito de alegaciones en el Registro General de este Tribunal el Abogado de Estado, en la representación que ostenta, solicitando que se dictase sentencia por la que se desestimase el recurso y se declarasen conformes a la Constitución los preceptos legales impugnados. Comienza el Abogado del Estado sus alegaciones señalando que el recurso interpuesto por la Junta de Andalucía contra la Ley 52/2002 forma parte de una cadena de impugnaciones contra determinados preceptos de las sucesivas Leyes de presupuestos del Estado relacionadas con la aplicación anual del sistema de financiación autonómica (recursos tramitados bajo los números 1106-1997, 3167-1997, 1426-1998, 1304-1999, 1828-2000, 1245-2001 y 1903-2002), respecto de los cuales se presentaron las correspondientes alegaciones, por lo que, en aras a evitar reiteraciones innecesarias, a ellas se va a remitir, sin perjuicio de introducir las matizaciones oportunas en aquello que resulta específico de este recurso, fundamentalmente, en lo que se refiere al art. 76 impugnado y que es consecuencia de la puesta en funcionamiento del nuevo sistema de financiación autonómica, fruto del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001, razón por la cual se prevé la liquidación definitiva y final del modelo anterior (el de 1997-2001).

Dicho lo que antecede, efectúa en primer lugar el Abogado del Estado una serie de precisiones terminológicas relativas al Fondo de garantía regulado en el Acuerdo séptimo del Modelo para la aplicación del sistema de financiación 1997-2001 y al Fondo de suficiencia financiera como recurso de las Comunidades Autónomas creado por el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía aplicable a partir de 2002, dado que el escrito de demanda confunde sistemáticamente —a su juicio— ambos recursos financieros, bien por simple negligencia, bien con cierta intencionalidad, pudiendo inducir a error a este Tribunal sobre su naturaleza, al hacerle creer que los principios inspiradores de uno y otro instrumento son los mismos, extendiéndose implícitamente al Fondo de suficiencia del sistema de financiación aplicable a partir del año 2002 las dudas sobre la constitucionalidad del Fondo de garantía del modelo 1997-2001, que se basan en argumentos que han fundamentado la interposición de los diferentes recursos de inconstitucionalidad contra las Leyes que desarrollaron el modelo 1997-2001 y contra las Leyes de presupuestos del Estado de los años 1997 a 2001.

A continuación, y con relación a la impugnación del art. 78 de la Ley 52/2002, señala el Abogado del Estado que este precepto regula la aplicación del Fondo de garantía del modelo 97-01 correspondiente al año 2001, cuya liquidación definitiva se practicará en el tercer trimestre del

ejercicio 2003, Fondo que no resulta aplicable a Andalucía —ni a Castilla-La Mancha, ni a Extremadura— en la medida en que a esta Comunidad Autónoma no le es de aplicación el sistema de financiación 1997-2001, al no haberlo aceptado. Además, la parte recurrente funda la supuesta inconstitucionalidad de aquel precepto, no en su propio contenido o mandato, sino en que, en la medida que dicho Fondo de garantía es parte integrante del sistema de financiación establecido para el quinquenio 1997-2001, entiende que participa de las mismas tachas de inconstitucionalidad que las que se predicen respecto de tal sistema, razón por la cual, según el recurso, la inconstitucionalidad de este precepto está condicionada a un pronunciamiento de inconstitucionalidad del sistema de financiación, lo que no puede ocurrir en este procedimiento. Por ello, no existiendo ninguna alegación específica en cuanto al contenido de este precepto, el Abogado del Estado se remite a las alegaciones formuladas en los recursos en los que se enjuicia la constitucionalidad del sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001, subrayando asimismo que se opone a la pretensión del presente recurso.

Por otra parte, y respecto de la impugnación del art. 76 de la Ley 52/2002, señala el Abogado del Estado que este precepto regula las «entregas a cuenta» que las Comunidades Autónomas deben percibir en el año 2003 en concepto de Fondo de suficiencia, de conformidad con el sistema de financiación vigente y cuya regulación viene 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. Para la parte recurrente, precisa el Abogado del Estado, la inconstitucionalidad de este precepto se funda en la incorrecta aplicación de ese art. 15 de la Ley 21/2001, lo que se traduce en una minoración del importe de las entregas a cuenta y, por ende, en una modificación *de facto* por la Ley de presupuestos generales del Estado de este precepto legal.

Pues bien, con relación a esta alegación señala antes que nada el Abogado del Estado que la parte recurrente no acompaña a su escrito de demanda la memoria económica que como documento número 3 dice aportar, desconociéndose las operaciones realizadas por la Junta de Andalucía en orden a obtener las cifras que refleja en la demanda, lo que supone un incumplimiento de la carga de argumentación que sobre la parte recurrente pesa, pues faltan con ello los específicos razonamientos que fundamenten la presunta contradicción del precepto con la Norma fundamental (SSTC 146/1994, FJ 7.b; 214/1994, FJ 3; y 195/1998, FJ 1). Es indudable, pues, a juicio del Abogado del Estado, que la impugnación del art. 76 de la Ley 52/2002 no va acompañada de la preceptiva fundamentación que permita conocer las razones por las que la recurrente entiende que la disposición impugnada transgrede el orden constitucional (SSTC 118/1996, FJ 2; y 118/1998, FJ 4).

No obstante lo anterior, añade el Abogado del Estado, el mecanismo financiero previsto en el art. 76 es el elemento de cierre del sistema de financiación que garantiza a las Comunidades Autónomas que puedan prestar servicios a un nivel equivalente al del resto, con independencia de su mayor o menor disposición de recursos tributarios, y cuyo valor en el 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. Pues bien, para el Abogado del Estado, aunque el reproche de inconstitucionalidad que se dirige a aquel precepto se funda en una presunta cuantificación incorrecta de los ingresos tributarios del Estado (ITE nacional) para el cálculo de las entregas a cuenta por Fondo de suficiencia en el año 2003, sin embargo, la cuantía de dichas entregas a cuenta se ha calculado conforme a la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, al haberse

partido del Fondo de suficiencia aprobado para cada Comunidad en valores del año 1999 y llevarse al año 2003 (o al año, que corresponda) aplicando el incremento provisional que, entre el 1999 y el 2003, ha tenido la recaudación estatal de los tributos cedidos (ITE). Para determinar este incremento de los ITE se calculan los importes para los años 1999 y 2003, este último en términos provisionales, pues sólo se tiene la previsión de recaudación, sin perjuicio de la liquidación definitiva que posteriormente para cada año se practique, conforme a un procedimiento idéntico al empleado en el año 2002, sin que la Junta de Andalucía lo tachara de inconstitucional.

Además, pese a la falta de aportación con el escrito de recurso del documento en el que la demandante dice efectuar un cálculo del incremento del ITE nacional entre 1999 y 2003 que arroja un índice del 1,3019, frente al 1,2677 aplicado para elaborar el presupuesto del Estado, el Abogado del Estado, acudiendo a un documento que la Junta de Andalucía publicó en internet a finales del pasado año 2002 en el que se calculaba un incremento del ITE nacional entre 1999 y 2003 similar al referido en su escrito, considera oportuno resaltar una serie de errores observados en ese cálculo: en primer lugar y con relación a los ITE del año 1999 relativos al IVA e impuestos especiales, la Junta de Andalucía ha descontado de la recaudación total el 100 por 100 de la recaudación cedida a las Comunidades Autónomas por estos impuestos, cuando debe descontarse únicamente el 98 por 100, que corresponde a las entregas a cuenta, porque la recaudación estatal por estos impuestos del año 2003 está disminuida en el importe de esas entregas a cuenta (sólo por este error, ya existe un crecimiento del ITE). En segundo lugar, y respecto de los ITE por IRPF, los datos que utiliza la Junta no coinciden con los reales, desconociéndose su origen.

En suma, aunque el cálculo que efectúa la Junta de Andalucía del ITE 2003 es correcto, por cuanto los datos necesarios para realizarlo se publicaron en el libro de presentación de los presupuestos generales del Estado para 2003, sin embargo, el cálculo del incremento del ITE 1999-2003 es incorrecto. Además, la Junta de Andalucía nunca solicitó de la Administración General del Estado explicaciones sobre el detalle del cálculo del crecimiento del ITE 1999-2003, a diferencia de otras Comunidades que sí lo hicieron, lo revisaron y discutieron con la Administración General del Estado, lo que hace que resulte cuando menos sorprendente que a pesar de dicho desconocimiento realice por su cuenta un cálculo que, al no coincidir en el resultado final con el del Estado, lo convierta en objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional. En suma, 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.

Finalmente, señala el Abogado del Estado que no se opone a la acumulación solicitada por la Junta de Andalucía.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 29 de junio de 2004, la Letrada de la Junta de Andalucía, autorizada en virtud de acuerdo del Consejo de Gobierno adoptado en fecha de 15 de junio de 2004, solicitó que se le tuviese por desistida del presente recurso de inconstitucionalidad exclusivamente en lo que se refiere a la impugnación del art. 78 y la correspondiente partida presupuestaria de la sección 32 de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2003, desistimiento parcial que, previa audiencia –concedida mediante providencia de la Sección Primera de fecha 13 de julio de 2004– al Letrado de las Cortes Generales, en representación del Senado, y al Abogado del Estado, en la representación que ostenta, fue acordado por Auto de este Tribunal con fecha de 21 de septiembre de 2004, en el que se declaraba tener por desistida parcialmente a la Junta de

Andalucía en el presente recurso «en lo que se refiere a la impugnación del art. 78 y correspondiente partida presupuestaria de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2003» (con publicación en el BOE núm. 252, de 19 de octubre de 2004).

7. Por providencia con fecha de 24 de julio de 2007 el Pleno de este Tribunal, observando que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía decía aportar a su escrito de demanda como documento 3 una «Memoria económica» y no constando aportado, acordó concederle un plazo de diez días para que facilitase el indicado documento y, una vez recibido, se diese traslado al resto de las partes personadas para que formularan las alegaciones que estimasen oportunas a tal extremo.

8. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 31 de julio de 2007, la Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que ostenta, procedió a adjuntar la «Memoria económica» no aportada en su día.

9. Por providencia de 4 de septiembre de 2007 del Pleno del Tribunal se dio traslado del anterior documento a las partes personadas para que, en el plazo de quince días, formularan las alegaciones que estimasen oportunas sobre el mismo, lo que el Abogado del Estado llevó a efecto mediante escrito registrado en este Tribunal el día 26 de septiembre de 2007, adjuntando a tal fin el informe emitido por la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos –Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas– del Ministerio de Economía y Hacienda de fecha 14 de septiembre de 2007.

10. Por providencia de 12 de diciembre de 2007 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como ha quedado expuesto en los antecedentes, tras el desistimiento parcial formulado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, el presente recurso de inconstitucionalidad queda exclusivamente referido al art. 76 (entregas a cuenta del Fondo de suficiencia) y a las cuantías fijadas en la sección 32 de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2003. Las objeciones de constitucionalidad que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía plantea frente al precepto y la sección objeto de su recurso de inconstitucionalidad afectan, pues, a uno de los recursos financieros que las normas del bloque de la constitucionalidad prevén para la Comunidad Autónoma de Andalucía: el Fondo de suficiencia.

Antes de examinar el fondo del recurso planteado resulta necesario insistir una vez más en 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 fundamente la alegada 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. 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 (entre las últimas, STC 13/2007, de 18 enero, FJ 1).

Esto es, precisamente, lo que sucede en el presente supuesto, en el que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía imputa a los preceptos impugnados la vulneración de los arts. 2, 9.3, 40.1, 134, 138, 139, 156.1 y 157, todos ellos de la Constitución, 56 y concordantes del Estatuto de Autonomía de Andalucía, y 2.1 d), 4.1 e), 13 y concordantes de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), limitándose a fundamentar sus quejas en la posible contradicción del art. 76 y de las cuantías fijadas en la sección 32 de la Ley 52/2002 con los arts. 9.3 y 134.2, ambos de la Constitución, preceptos que, por las razones expresadas, son los únicos que, en principio, constituirán el canon de constitucionalidad de nuestro enjuiciamiento, sin perjuicio de que, conforme al art. 39.2 LOTC, este Tribunal pudiera fundar una eventual declaración de inconstitucionalidad en la infracción de cualquier precepto constitucional, hubiese o no sido invocado en el curso del proceso.

2. Antes de acometer el enjuiciamiento de los preceptos recurridos en los términos que se acaban de indicar es preciso hacer dos aclaraciones relativas a la subsistencia del objeto del proceso pese a la pérdida de vigencia de la Ley recurrida y a la eventual influencia que, en su caso, pueda derivarse de la modificación del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

En cuanto a lo primero se debe advertir 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 2003), 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).

Y en cuanto a lo segundo, esto es, con relación a la eventual aplicación de la doctrina del *ius superveniens* por la modificación del Estatuto de Autonomía de Andalucía (por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), ha de afirmarse que no es aplicable a este caso la doctrina según la cual el control de las normas que incurrir en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con 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), porque no se ha producido una coincidencia temporal en la vigencia de la Ley impugnada (que se circunscribía al ejercicio 2003) 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), pues el objeto del proceso constitucional lo configuran las disposiciones de una Ley que tenía una vigencia limitada a un concreto ejercicio presupuestario (el de 2003), dictadas en ejecución de un determinado marco normativo, lo que hace que el supuesto de hecho de la doctrina referida no se dé en este caso. Por todo ello, nuestro análisis debe contraerse exclusivamente al marco normativo vigente en el momento de la norma impugnada y no a cualquier otro que eventualmente haya podido adoptarse en un momento posterior (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1).

3. Hechas las precisiones anteriores, y todavía con carácter previo a la resolución de las tachas de inconstitucionalidad que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía plantea frente al precepto y sección 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 el art. 156.1 CE establece que «[l]as Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles». A continuación, el art. 157.1 de la Constitución prevé, como uno de los recursos para la financiación de las Comunidades Autónomas, las «participaciones en los ingresos del Estado» [letra a)]. En un sentido similar el apartado 1 del art. 4 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 lo sucesivo, LOFCA 2001), recoge que los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos, entre otros, por «[l]as participaciones en los ingresos del Estado» [letra e)]. También el apartado 3 del art. 56 de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía, regula entre los ingresos que integran la hacienda de la Comunidad Autónoma «[u]n porcentaje de participación en los ingresos impositivos del Estado, incluidos los monopolios fiscales».

La forma de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado desde el día 1 de enero de 2002 la determina el art. 13 LOFCA 2001, que no hizo sino incorporar a su contenido la propuesta efectuada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera al Gobierno de la Nación, tras la aprobación del Acuerdo de 27 de julio de 2001. El citado precepto dispone que 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 la anterior disposición legal orgánica, 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 [FS_{ix} (1999)] por el cociente resultante de dividir

los importes de los «Ingresos Tributarios del Estado» a nivel nacional en el año de la liquidación [ITE_n (2003)] por los «Ingresos Tributarios del Estado» a nivel nacional en el año base [ITE_n (1999)] [apartado 1]. Por su parte, la variable de los «Ingresos Tributarios del Estado» a nivel nacional (ITE_n) está constituida «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 76. *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 establecidas 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 52/2002, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 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 citado ejercicio a la Comunidad Autónoma de Andalucía, a saber, 6.441.946,98 miles de euros.

4. Una vez delimitado el objeto del recurso y dejada constancia de las normas que resultan aplicables estamos ya en disposición de analizar las concretas vulneraciones constitucionales denunciadas por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, que se limitan a cuestionar la estimación realizada por la Administración del Estado del incremento del importe de la entrega a cuenta anual del Fondo de suficiencia para Andalucía (del 1,2677), al considerar que no se han tomado en cuenta en la base de cálculo de los ITE_n del período 1999-2003 los detalles de valores correspondientes a los propios años 1999 y 2003, pues, de hacerlo, el incremento que debía experimentar el importe de la entrega a cuenta anual del Fondo de suficiencia para Andalucía debía haber sido del 1,3019 (30,19 por 100) y ascender en términos absolutos a 6.615.737,77 miles de euros, en tanto que el incremento aplicado por el Estado ha sido de tan sólo 1,2677 (26,77 por 100), y por ello ascendiendo a una cuantía de tan sólo 6.441.946,98 miles de euros, lo que supone, a su juicio, una modificación de la Ley 21/2001 a través de una Ley de presupuestos que no sólo excede del contenido del instrumento presupuestario contrariando el art. 134.2 CE, sino que es determinante de la vulneración del principio de suficiencia financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía (art. 156 CE) y provoca una situación de incertidumbre prohibida por el art. 9.3 CE.

Tal planteamiento podría suponer que se pretendiese atribuir alcance constitucional al solo hecho de la divergencia que pudiera existir entre 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, y la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2003, planteamiento que no puede admitirse, en principio, pues dicha norma legal no entra en el catálogo de normas que, de conformidad con el art. 28.1 LOTC, pueden constituir el canon de constitucionalidad, sin perjuicio de que la eventual contradicción entre las Leyes referidas pudiera reconducirse a alguna previsión constitucional genérica como sería, en este caso, la del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, invocado por el Consejo de Gobierno recurrente. Frente a este planteamiento de partida, a la hora de analizar el contraste entre las Leyes 21/2001 y 52/2002 debemos recordar que la Ley de presupuestos generales del Estado no sólo es una ley en sentido formal, sino también en sentido material (como se dijo tempranamente en la STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2, y luego se reiteró, por ejemplo, en las SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 5; 68/1987, de 21 de mayo, FJ 4; 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; y 3/2003, de 16 de enero, FJ 4), pudiendo, por tanto, acometer directamente la modificación de otras normas con rango de ley, con las dos salvedades o limitaciones a las que haremos referencia a continuación.

De un lado, existe un primer límite concretado en el contenido propio que corresponde al instrumento presupuestario. En efecto, «superada la vieja controversia sobre el carácter formal o material de la Ley de presupuestos generales» (como se dijo tempranamente en la STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2, y luego se reiteró, por ejemplo, en las SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 5; 68/1987, de 21 de mayo, FJ 4; 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; y 3/2003, de 16 de enero, FJ 4), debemos afirmar una vez más que estamos ante una ley que tiene un doble contenido: un contenido esencial, mínimo y necesario, constituido tanto por la previsión de ingresos y habilitación de gastos para un ejercicio económico, como por las normas de naturaleza financiera que desarrollan y aclaran los estados cifrados, y, un contenido eventual o disponible, que se concreta en aquellas otras disposiciones que, aun no constituyendo una previsión de ingresos o habilitación de gastos, sí guardan una relación directa con los ingresos o gastos del Estado, responden a los criterios de política económica del Gobierno o, en fin, se dirigen a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto (por todas, STC 109/2001, de 26 de abril, FJ 5). Sólo, entonces, salvarán su legitimidad constitucional aquellas disposiciones que se integren en el contenido eventual de la Ley de presupuestos con las que guarde la necesaria conexión económica –relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno– o presupuestaria –para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto– (SSTC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; y 109/2001, de 26 de abril, FJ 5), y ello sin perjuicio de que «determinadas regulaciones llevadas a cabo en la Ley de Presupuestos encuentren su sede normativa natural y técnicamente más correcta en las disposiciones generales que disciplinan los regímenes jurídicos a los que se refieren» (SSTC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 6; y 109/2001, de 26 de abril, FJ 6). Y en este sentido, no cabe duda de que la eventual modificación de la base de cálculo del Fondo de suficiencia por la Ley de presupuestos generales del Estado guardaría una relación directa con la habilitación de gasto, en la medida en que una mayor o menor cuantía supondría, no sólo una mayor o menor autorización al Estado –habilitación de gasto–, sino, también, una mayor o menor previsión de ingresos para las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía beneficiarias del mismo.

De otro lado, una vez admitido que la Ley de presupuestos generales del Estado puede abordar una modificación directa y expresa de cualquier otra norma legal, insistimos, en tanto en cuanto dicha modificación respete los condicionamientos que para su incorporación al con-

tenido eventual del instrumento presupuestario ha exigido este Tribunal, cabe añadir, a renglón seguido, que lo que no puede hacer la Ley de presupuestos es, sin modificar previamente la norma legal que regula el régimen sustantivo de una determinada parcela del ordenamiento jurídico, desconocerlo, procediendo a efectuar una aplicación distinta a la prevista en la norma cuya aplicación pretende. La Ley de presupuestos, como previsión de ingresos y autorización de gastos para un ejercicio dado, debe respetar, en tanto no las modifique expresamente, las exigencias previstas en el ordenamiento jurídico a cuya ejecución responde, so pena de poder provocar, con su desconocimiento, situaciones de inseguridad jurídica contrarias al art. 9.3 CE.

5. Dicho lo anterior, no resultan atendibles las quejas de inconstitucionalidad que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía dirige contra las normas impugnadas, concretamente, la vulneración del art. 9.3 CE y la vulneración del art. 134.2 CE, al entender que el art. 78 de la Ley 52/2002 modifica las previsiones de la Ley 21/2001. Y ello porque la Ley de presupuestos generales del Estado objeto del presente recurso de inconstitucionalidad no ha modificado, como ahora veremos, el contenido ni el alcance de la Ley 21/2001, razón suficiente para que decaigan estos motivos del recurso de inconstitucionalidad.

Para verificar lo que acaba de decirse ha de señalarse, en primer lugar, que aun cuando el Gobierno recurrente utiliza indistintamente a lo largo de su demanda los conceptos de «Fondo de garantía» y de «Fondo de suficiencia», sin embargo, éstos responden a realidades y modelos de financiación diferentes. En tal sentido, pese a aquellas imprecisiones, está claro que las quejas que constituyen el objeto del presente proceso constitucional no se refieren al «Fondo de garantía», sino exclusivamente a la determinación del «Fondo de suficiencia» previsto en el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas aplicables a partir del 1 de enero de 2002, por ser éste el modelo que ejecuta la Ley 52/2002, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2003, cuyo art. 76 y sección 32 son objeto del presente recurso de inconstitucionalidad.

En efecto, de conformidad con el Acuerdo del Consejo de política fiscal y financiera 1/1996, de 23 de septiembre, por el que se aprobaba el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001, la financiación total que recibía cada Comunidad Autónoma a través del sistema venía dada por la suma de los ingresos derivados de los recursos de gestión propia (esto es, por los tributos cedidos, las tasas afectas a los servicios traspasados y la tarifa complementaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas) más el importe de las transferencias del Estado en concepto de participación en los ingresos del mismo (a saber, el tramo de participación en la recaudación territorializada del impuesto sobre la renta de las personas físicas sumada al tramo de participación en los ingresos generales del Estado: apartado 3.1 del acuerdo primero). Este modelo se completaba luego con la puesta en práctica «de determinados instrumentos de solidaridad con objeto de garantizar la evolución y distribución de los recursos del Modelo» (apartado 3 del acuerdo 1). Uno de estos mecanismos de solidaridad era el «Fondo de garantía», que se dirigía a corregir los desequilibrios del modelo en orden a evitar una pérdida o minoración de su capacidad global para generar recursos y que se integraba por una triple garantía: un límite mínimo de evolución de los recursos del impuesto sobre la renta de las personas físicas (equivalente al incremento que el PIB estatal hubiese experimentado en el mismo período), la garantía de la suficiencia dinámica (que garantizaba a cada Comunidad Autónoma que el incremento de sus recursos no sería inferior al 90 por 100 del incremento que experimentasen

los recursos computables del conjunto de las Comunidades Autónomas) y la garantía de la financiación mínima por habitante para la cobertura de la demanda de servicios públicos (conforme a la cual en el quinto año del quinquenio la financiación por habitante en cada Comunidad Autónoma por los mecanismos del sistema no podía ser inferior al 90 por 100 de la financiación media por habitante del conjunto de las Comunidades Autónomas: apartados 2.1, 2.2 y 2.3 del acuerdo séptimo).

Sin embargo, el «Fondo de suficiencia» surge como consecuencia del siguiente sistema de financiación aprobado por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001, aplicable a partir del ejercicio 2002. En efecto, en este sistema las necesidades de las Comunidades Autónomas se financiarán, de un lado, a través de los recursos del sistema, a saber, las tasas afectas a los servicios traspasados (apartado 4.3.1), los tributos cedidos totalmente (apartado 4.3.1), la tarifa autonómica del impuesto sobre la renta de las personas físicas (apartado 4.3.2), los tributos cedidos parcialmente (apartado 4.3.3) y el Fondo de suficiencia (apartado 4.3, *in fine*), y, de otro lado, mediante los recursos fuera del sistema o, lo que es lo mismo, el Fondo de compensación interterritorial (apartado 5.1) y las asignaciones de nivelación (apartado 5.2). Este «Fondo de suficiencia», que se define como el mecanismo de cierre del sistema de financiación, «cubre la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y su capacidad fiscal» (entendiendo por «capacidad fiscal» el montante de los recursos del sistema excluido, claro está, el propio Fondo de suficiencia).

Pues bien, en el supuesto objeto del presente proceso constitucional, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía imputa a las disposiciones impugnadas, en primer lugar, una indebida minoración del importe de las entregas a cuenta del «Fondo de suficiencia» como consecuencia de la errónea aplicación de la fórmula prevista 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, al efectuarse –se dice en la demanda– la estimación de los ITE_n correspondientes al período 1999-2003 sin incluir los detalles de los valores que corresponden a los propios años 1999 y 2003, razón por la cual efectúa su propia estimación, conforme a la cual llega a la conclusión de que se le ha efectuado una entrega a cuenta menor a la que le hubiese correspondido de haberse tomado los valores que propone. En efecto, en la memoria económica aportada por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía al presente proceso constitucional se llega a la conclusión de que el incremento que debía experimentar el importe de la entrega a cuenta anual del Fondo de suficiencia para Andalucía tendría que haber sido del 1,3019 (30,19 por 100) y ascender en términos absolutos a 6.615.737,77 miles de euros.

Ciertamente, de la memoria económica presentada por el Consejo de Gobierno recurrente se puede deducir que lo que realmente discute el Consejo de Gobierno recurrente no es tanto la falta de inclusión de los detalles de los valores correspondientes a los años 1999 y 2003, como la cuantía asignada a los valores tomados en consideración, intentando otorgar relevancia constitucional a un mera disconformidad con las cifras utilizadas por el Estado para el cálculo del Fondo de suficiencia. En efecto, dando por buena tanto la cifra atribuida al Fondo de suficiencia del año base 1999 [FS₉₉ (5.185.308,26 miles de euros)] –por constar en el anexo I del Acuerdo de la Comisión Mixta de 18 de febrero de 2002–, como la cifra de los ingresos tributarios del Estado presupuestados para el año 2003 [ITE_n 2003 (67.823.700 miles de euros)] –por ser los que derivan de la propia norma presupuestaria–, sin embargo, manifiesta su disconformidad con el importe de los ingresos tributarios del Estado que, con carácter defi-

nitivo, corresponden al ejercicio 1999 –calculados en función del nuevo modelo de financiación vigente desde el año 2002 (en la cifra de 53.501.380 miles de euros). Y sobre la base de esa disconformidad procede a efectuar su propia estimación para concretarlos en la suma de 52.094.000 miles de euros–, fijando, en consecuencia, el incremento provisional de los ITE_n 1999-2003 en el 1,3019 (el 30,19 por 100) y no en el 1,2677 aplicado por el Estado (el 26,77 por 100). Y para llegar a la fijación de los ITE_n 1999 en la cifra indicada parte la Junta de Andalucía de su propia estimación de la recaudación correspondiente al ejercicio 1999 (80.097,93 millones de euros), que luego minoró en el importe –también estimado– de la recaudación cedida a las Comunidades Autónomas en 1999 (28.003,92 millones de euros), lo que le da como resultado una recaudación estatal no cedida computable para el ITE_n 1999 de 52.094,01 millones de euros.

El Abogado del Estado, junto con el escrito de alegaciones presentado al amparo del trámite conferido por la providencia del Pleno de 4 de septiembre de 2007, acompaña un informe emitido por la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos –Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas– con fecha de 14 de septiembre de 2007, en el que subraya el erróneo cálculo efectuado por la Junta de Andalucía tanto en la estimación de la recaudación total correspondiente al ejercicio 1999 –que considera innecesario estimar al existir datos oficiales reales sobre el particular–, como en la estimación de la recaudación cedida en ese mismo ejercicio 1999 a las Comunidades Autónomas, cuyo error fundamental es elevar al 100 por 100 las cifras estimadas cuando, al tratarse de entregas a cuenta, la estimación debe ser del 98 por 100, lo que determina, sólo por este error, una participación de la Comunidad Autónoma superior a la que verdaderamente le corresponde. Además, en el cálculo de la recaudación del IRPF, aparte de volver a tomar el 100 por 100 (y no sólo el 98 por 100) y estimar una cantidad que no es necesario estimar (al existir datos oficiales al respecto), se desconoce la fórmula de cálculo prevista en art. 8 de la Ley 21/2001, pues en el caso del IRPF, a diferencia del IVA y los impuestos especiales, las entregas a cuenta no se determinan aplicando el porcentaje de cesión a la recaudación total del IRPF, sino a través de una fórmula que tiene diversos componentes (recaudación de retenciones, pagos a cuenta y pagos fraccionados, relación entre cuota líquida del último ejercicio liquidado y los ingresos de retenciones, pagos a cuenta y pagos fraccionados de dicho ejercicio, etc.).

Añade el citado informe de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas que, dado que los años 2002 y 2003 eran homogéneos (puesto que en ambos ejercicios la recaudación estatal a incorporar en el ITE estaba minorada por las entregas a cuenta de los años 2002 y 2003 del sistema actual de financiación), la estimación provisional efectuada por la Administración General del Estado del ITE 1999 –en orden a presupuestar las entregas a cuenta del Fondo de suficiencia de uno y otro ejercicio– tenía que ser igual. Es en el año 2004 en el que se practicó la primera liquidación del sistema de financiación actual, razón por la cual se hizo por la Administración General del Estado una estimación definitiva del citado ITE 1999 para los años 2002 y 2003, que fue de 53.822,39 miles de euros. Pues bien, concluye el citado informe, si esta estimación definitiva de los ITE 1999 realizada por la Administración General del Estado en el año de la práctica de la primera liquidación del sistema de financiación (2004) –aceptada por todas las Comunidades Autónomas– hubiera sido realizada para la determinación provisional de las entregas a cuenta del año 2003, el incremento del ITE 1999-2003 hubiera sido sólo del 1,2601, esto es, inferior al incremento utilizado –de 1,2677– y que es cuestionado por la Junta de Andalucía, lo que hubiera producido que la Junta de Andalucía hubiera percibido 38.620

miles de euros menos de lo que percibió en concepto de entregas a cuenta del Fondo de suficiencia.

Dicho lo que antecede, es necesario subrayar que de la memoria económica presentada por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía no puede extraerse un solo dato que permita apreciar la irregularidad alegada, no ya porque el Consejo de Gobierno recurrente efectúe una estimación propia conforme a unos datos cuya fuente, origen o procedencia –en la mayoría de casos– se desconoce, sino porque no ha logrado desvirtuar la veracidad de los datos oficiales existentes sobre el particular, los cuales ponen de manifiesto que tanto para el cálculo de las entregas a cuenta del Fondo de suficiencia correspondientes al ejercicio 2003, como para su liquidación definitiva, se tomaron en consideración las variables que la normativa aplicable exige. Basta, en este sentido, con acudir a los datos económicos oficiales –provisionales y definitivos– del ejercicio 2003 para comprobar cómo el cálculo de la evolución del ITE_n de 1999 a 2003 se efectúa en función de las variables correspondientes tanto al año base (1999) como al año objeto de liquidación (2003), de conformidad con la fórmula prevista en el art. 15.1 de la Ley 21/2001. En efecto, las entregas a cuenta fijadas en la Ley 52/2002 objeto del presente recurso de inconstitucionalidad (6.441.946,98 miles de euros) no son sino el 98 por 100 del Fondo de suficiencia presupuestado para la Comunidad Autónoma de Andalucía [FS_n], fruto de multiplicar el tramo del Fondo de suficiencia de la Comunidad Autónoma en el año base calculado a 1 de enero de 2003 [FS_n 1999: 5.185.308 miles de euros] por el cociente resultante de dividir los importes estimados de los ingresos tributarios del Estado a nivel nacional en el año de la liquidación [ITE_n 2003: 67.823.700 miles de euros] entre los ingresos tributarios del Estado a nivel nacional en el año base [ITE_n 1999: 53.501.380 miles de euros]. Es decir, las entregas a cuenta son, sencillamente, el 98 por 100 del tramo del Fondo de suficiencia de la Comunidad Autónoma en el año base [FS_n 1999: 5.185.308 miles de euros] incrementado en el índice de evolución experimentado por los ITE desde el año base (1999) al año de la liquidación (2003), a saber, el 1,2677 de 1999. Posteriormente, y en función de los datos reales, se calcula el incremento definitivo del ITE_n 1999 (53.822.358,69 miles de euros) al ITE_n 2003 (69.706.161,84 miles de euros), fijándolo en el 1,2951, lo que supuso una liquidación adicional a la Comunidad Autónoma de Andalucía por su participación en el Fondo de suficiencia correspondiente al ejercicio 2003 de 273.545,75 miles de euros.

En suma, al no haberse producido en la determinación de las entregas a cuenta correspondientes al ejercicio 2003 el desconocimiento 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, por la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2003, no pueden atenderse las quejas de inconstitucionalidad que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía imputa a las normas impugnadas, pues no se ha producido situación de inseguridad jurídica alguna que pueda considerarse contraria a los arts. 134.2 y 9.3 CE. En efecto, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal el principio de seguridad jurídica previsto en el art. 9.3 CE ha de entenderse como la certeza sobre la regulación jurídica aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando «la claridad y no la confusión normativa» (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4), de tal manera que «sólo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibi-

lidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica» (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15; y 96/2002, de 25 de abril, FJ 5). Y, dado que en el caso que nos ocupa las disposiciones presupuestarias impugnadas no hacen sino ajustarse estrictamente a las previsiones del art. 15 de la Ley 21/2001, sin que el Gobierno autonómico recurrente haya acreditado, ni este Tribunal haya podido constatar, una indebida aplicación del mismo en la cuantificación de las entregas a cuenta del Fondo de suficiencia correspondientes al ejercicio 2003, no cabe sino concluir que no existe una falta de claridad o una confusión normativa en los preceptos impugnados que pueda generar en sus destinatarios –en este caso, la Comunidad Autónoma de Andalucía– una incertidumbre insuperable acerca de la conducta que deban adoptar, lo que impide apreciar en el art. 76 y en la Sección 32 de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2003, vulneración alguna del art. 9.3 CE. Y, en fin, si la norma presupuestaria impugnada se ha ajustado en el cálculo de las entregas a cuenta del Fondo de suficiencia correspondientes al ejercicio 2003 a las previsiones y exigencias de la normativa reguladora del citado Fondo, tampoco puede apreciarse la pretendida vulneración del principio de suficiencia financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía [art. 156 CE, en relación con los arts. 2, 40.1, 138, 139 y 157.1 a) CE, 56 EAAnd y 2.1 d), 4.1 e) y 13 LOFCA], pues la misma se hacía depender de la existencia de una minoración en los ingresos a percibir que, al no haberse producido, impide apreciar la citada lesión.

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. 1850-2003, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

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

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

Voto particular concurrente que formula el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas a la Sentencia de fecha 13 de diciembre de 2007, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1850-2003.

Con el respeto que siempre me merecen los criterios de mis compañeros sobre los que se sustentan las Sentencias de este Tribunal, haciendo uso de la facultad establecida en el art. 90.2 LOTC, en la interpretación que del mismo se viene haciendo en nuestra práctica jurisdiccional, pese a que comparto plenamente el fallo y la casi totalidad de la fundamentación, discrepo de la argumentación contenida en el fundamento jurídico 4, párrafo final.

La cuestión es exactamente coincidente con la que respecto a similar texto expuse en mi Voto particular con-

currente a la STC 238/2007, de 21 de noviembre. Al respecto decía entonces, y reitero aquí:

«Se parte de una distinción entre la posibilidad de que la Ley de presupuestos pueda “abordar una modificación directa y expresa de cualquier otra norma legal” (que se acepta que puede llevar a cabo la Ley de presupuestos generales del Estado, “en tanto en cuanto dicha modificación respete los condicionamientos que para su incorporación al contenido eventual del instrumento presupuestario ha exigido este Tribunal”) y la posibilidad de que la Ley de presupuestos desconozca una Ley precedente sin modificarla previamente. Sobre esto último se dice que “lo que no puede hacer la Ley de presupuestos es, sin modificar previamente la norma legal que regula el régimen sustantivo de una determinada parcela del ordenamiento jurídico, desconocerlo, procediendo a efectuar una aplicación distinta a la prevista en la norma cuya aplicación pretende. La Ley de presupuestos, como previsión de ingresos y autorización de gastos para un ejercicio dado debe respetar, en tanto no las modifique expresamente, las exigencias previstas en el ordenamiento jurídico a cuya ejecución responde, so pena de poder provocar, con su desconocimiento, situaciones de inseguridad jurídica contrarias al art. 9.3 CE”.

Tal apreciación, que en la Sentencia no influye en la *ratio decidendi*, pues se argumenta ampliamente que no se ha producido el referido desconocimiento, no me resulta compatible en línea de principio.

Aceptado, como se hace en el párrafo precedente al que es objeto de esta reflexión, que “la Ley de presupuestos generales del Estado, no sólo es una ley en sentido formal, sino también en sentido material”, no me parece que la fuerza pasiva que es propia de la ley, en este caso la reguladora del Fondo de compensación interterritorial, que no impide su modificación expresa por otra posterior, la de presupuestos generales del Estado aquí, pueda impedir a esta última su desconocimiento. A mi juicio la Ley posterior no está en ningún sentido limitada por la anterior, y me resulta preocupante, si la argumentación que comento se extrae de su contexto, la proclamación de una doctrina según la cual el desajuste entre la Ley de presupuestos, cuando opera en el marco que constitucionalmente le corresponde, y otras leyes, por el desconocimiento por aquélla de la legislación de éstas, pueda considerarse como vulnerador del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).»

En tal sentido emito mi voto.

Madrid, a trece de diciembre de dos mil siete.–Vicente Conde Martín de Hijas.–Firmado y rubricado.

Voto particular concurrente que formula el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez a la Sentencia de fecha de 13 de diciembre de 2007, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1850-2003.

En uso de la facultad que nos confiere el art. 90.2 LOTC creo pertinente reiterar en este caso lo que manifesté en el Voto particular concurrente a la Sentencia de 21 de noviembre de 2007, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1903-2002. Disiento de una de las consideraciones que efectúa la Sentencia mayoritaria. Aunque estoy plenamente de acuerdo con el fallo que desestima el recurso de inconstitucionalidad, así como con casi la totalidad de los razonamientos que conducen a él en forma directa y como auténtica *ratio decidendi*, sin embargo, debo discrepar de la afirmación que se contiene en el párrafo 4 del fundamento jurídico 4 de la Sentencia aprobada.

En ese párrafo, tras admitirse que la Ley de presupuestos generales del Estado «puede abordar una modificación directa y expresa de cualquier otra norma legal», siempre y cuando «dicha modificación respete los condicionamientos que para su incorporación al contenido eventual del instrumento presupuestario ha exigido este Tribunal» (esto es, la «necesaria conexión económica –relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno–o presupuestaria –para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto–»), a renglón seguido se afirma que «lo que no puede hacer la Ley de presupuestos es, sin modificar previamente la norma legal que regula el régimen sustantivo de una determinada parcela del ordenamiento jurídico, desconocerlo, procediendo a efectuar una aplicación distinta a la prevista en la norma cuya aplicación pretende». Con esta afirmación no sólo se está atribuyendo diferente fuerza a dos disposiciones normativas del mismo rango, al reconocer una especial resistencia o fuerza pasiva a la Ley reguladora del Fondo de compensación interterritorial –o a cualquier otra ley ordinaria– en detrimento de la correspondiente fuerza activa de la Ley de presupuestos generales del Estado, sino que se está constriñendo de forma indebida la intervención de las Cortes Generales en el ámbito material que constitucionalmente le es dado, soslayando, como hasta la fecha ha venido siendo admitido en la ordenación de las relaciones entre normas del mismo rango, la regla *lex posterior derogat priori*.

A mayor abundamiento, la afirmación que hace la Sentencia y que motiva el presente voto particular concurren debe considerarse expresada *obiter dictum*, habida cuenta que no sirve a los efectos de la resolución de las dudas de constitucionalidad planteadas por el Gobierno autonómico recurrente. Las simples manifestaciones *obiter* no avalan, a mi entender, la doctrina de este Tribunal.

En tal sentido emito mi voto.

Madrid, a trece de diciembre de dos mil siete.–Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.–Firmado y rubricado.

640 *Pleno. Sentencia 249/2007, de 13 de diciembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 7289-2006. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha respecto del artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que da nueva redacción a su artículo 17.1, párrafo primero, segundo inciso.*

Principios de unidad, autonomía, solidaridad e igualdad y lealtad institucional; ámbito de los Estatutos de Autonomía; igualdad territorial y de los españoles: derecho de los valencianos y valencianas a la redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias (STC 247/2007). Votos particulares.

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 Roberto García-Calvo y Montiel, 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. 7289-2006, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, representado por el Letrado de dicha Junta de Comunidades, don Nicolás Conde Flores, respecto del art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que da nueva redacción al art. 17.1, párrafo primero, segundo inciso, de la indicada Ley Orgánica 5/1982. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, el Abogado General de la Generalitat Valenciana, don José Marí Olano, y los Letrados de las Cortes Valencianas, don Javier Guillem Carrau y don Francisco J. Visiedo Mazón, todos ellos en la representación que ostentan. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 11 de julio de 2006, el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en representación de su Consejo de Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, ciñéndose el recurso a la nueva redacción que dicho art. 20 da al art. 17.1, párrafo primero, segundo inciso, de la Ley Orgánica 5/1982.

El escrito de formalización del recurso de inconstitucionalidad sostiene lo que a continuación, resumidamente, se indica:

a) Tras aludir a la publicación el día 11 de abril de 2006 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, se hace referencia al acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de interponer el recurso de inconstitucionalidad, señalando que en el presente se satisfacen los requisitos de legitimación [arts. 162.1 a) CE, 32.2 LOTC y 18 EACM], representación y postulación (art. 551.3 LOPJ) y plazo (art. 33 LOTC) que son exigibles para su interposición.

La representación procesal del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma también pone de manifiesto que la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 199/1987, FJ 1 y 28/1991, FJ 3) permite invocar como motivo de inconstitucionalidad cualquier causa de infracción de la Constitución, aunque no se conecte con el ámbito de las competencias de la Comunidad. Partiendo del marco de flexibilidad contenido en dicha doctrina, se precisa, no obstante, que el precepto recurrido afecta de modo concreto a determinadas competencias concretas de Castilla-La Mancha. Así, específicamente, se alude a la «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda», la «ordenación de recursos hídricos», la «pesca fluvial», la «agricultura y ganadería» y la «ordenación del medio ambiente» (arts. 31.1, 2, 6, 8, 10 y 32.7 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha), competencias todas ellas en las que precepto recurrido incide.

b) Expuesto lo anterior, el escrito de interposición reproduce el precepto recurrido, art. 17.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en la redacción