

2 El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas
Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas,
4 don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo,
don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez,
6 don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Trepms, Magistrados, ha pronunciado

8
EN NOMBRE DEL REY

10 la siguiente

12
SENTENCIA

14
16 En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1383-1998, interpuesto por el Parlamento
de Andalucía contra los arts. 83, 84 y 85 así como contra las cuantías fijadas en la Sección 32
18 de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998, al
considerar que vulneran los arts. 1.1, 2, 9, 40.1, 66.2, 131.1, 137, 138, 139, 156.1 y 157 de la
20 Constitución Española, los arts. 56.1, 56.3, y 58, así como la Disposición adicional segunda y
la Disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía para Andalucía, los arts. 1.2 y 13
22 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, los arts. 109 a 123 y 133
a 135 del Reglamento del Congreso de los Diputados y los arts. 104 a 128 y 148 a 151 del
24 Reglamento del Senado. Han intervenido el Congreso de los Diputados, a través del Letrado
de las Cortes Generales don Fernando Sáinz Moreno, y el Abogado del Estado, en la
representación que ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez,
26 quien expresa el parecer del Tribunal.

28
I. Antecedentes

30
32 1. El día 27 de marzo de 1998 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal
Constitucional un escrito del Presidente del Parlamento de Andalucía, en representación de la
citada Cámara, mediante el que se interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts.
34 83, 84 y 85 así como contra las cuantías fijadas en la Sección 32 (“Dirección General de

Coordinación con las Haciendas Territoriales”, “Participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado”- Programa 911-B) de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998, al considerar que vulneran los arts. 1.1, 2, 9, 40.1, 66.2, 131.1, 137, 138, 139, 156.1 y 157 de la Constitución Española, los arts. 56.1, 56.3 y 58, así como la Disposición adicional segunda y la Disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía para Andalucía, los arts. 1.2 y 13 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, los arts. 109 a 123 y 133 a 135 del Reglamento del Congreso de los Diputados y los arts. 104 a 128 y 148 a 151 del Reglamento del Senado.

Los motivos que aduce el Parlamento andaluz, sucintamente expuestos, son los siguientes:

a) Vulneración de los principios de coordinación entre la Hacienda estatal y la Hacienda de las Comunidades Autónomas y de la suficiencia financiera.

El art. 85.1 de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998, establece lo siguiente: «Para las Comunidades Autónomas cuyas respectivas Comisiones Mixtas no han adoptado acuerdo sobre el sistema de financiación que les es aplicable en 1998, los créditos presupuestarios destinados a su financiación, correspondientes al 98 por 100 de “entregas a cuenta” de su participación en los ingresos del Estado fijadas de acuerdo con el método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1992-1996, aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 20 de enero de 1992, son para cada Comunidad Autónoma los que se incluyen en la Sección 32, “Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales” -“Participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado”- Programa 911-B».

Pues bien, subraya el Parlamento andaluz que el hecho de que las cuantías fijadas en la Sección 32 se determinen de acuerdo con el método establecido para el “quinquenio 1992-1996” supone que se está concretando la participación de Andalucía en los ingresos del Estado mediante el uso de la variable población calculada a 1 de julio de 1988 (con una cifra de 6.851.154 andaluces), con desconocimiento de los 383.719 nuevos andaluces reconocidos oficialmente el día 1 de mayo de 1996 (por el Real Decreto 1645/1997, de 31 de octubre) que elevó aquella cifra a la de 7.234.873 personas en Andalucía (Anexo II de la citada norma

reglamentaria). De esta manera se petrifican los datos y variables del método a los oficiales a 2
31 de diciembre de 1991, lo cual produce como resultado una merma de los ingresos de la
Comunidad Autónoma de Andalucía que sólo para el año 1998, tomando como referencia el
4 índice de evolución 98/90 aplicado por el Gobierno Central (1,6333), supone 40.593,7
millones de pesetas menos de financiación (Anexo 111: Informe relativo a la cuantificación
6 de la financiación adicional para la Comunidad Autónoma de Andalucía). Esta circunstancia
resulta respecto de la Comunidad Autónoma de Andalucía contraria a los principios de
8 coordinación y suficiencia financiera. No sucede lo mismo, sin embargo, para las restantes
Comunidades Autónomas cuya población haya descendido desde el 1 de julio de 1988 hasta
10 el 1 de mayo de 1996, bien hayan aceptado el nuevo sistema de financiación, habida cuenta de
la aplicación del principio de restricción inicial en el sistema recogido en el Acuerdo del
12 Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996 (conforme al cual la
financiación total que se asigna a cada Comunidad Autónoma es una cantidad igual a la que
14 se percibía por el sistema del quinquenio 1992-1996), bien no lo hayan aceptado (como
Extremadura y Castilla-La Mancha), pues, aun cuando no les sea de aplicación dicho
16 principio de restricción inicial, sin embargo a Extremadura le sería de aplicación su cifra de
población de 1988 (que era superior en 54.200 personas a la de 1996) y respecto de Castilla-
18 La Mancha, aunque su población de 1988 era inferior en 1.756 personas a la de 1996 la
disminución financiera que ello le supone es prácticamente inapreciable.

20
22 Ciertamente, apunta la Comunidad recurrente, la fijación unilateral a la Comunidad
Autónoma de Andalucía de la participación en los ingresos del Estado de acuerdo con el
método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para
24 1992-1996 no produciría esta grave desviación financiera si los datos de la variable población
utilizados en la aplicación del método fuesen actualizados. Sin embargo la determinación de
26 la participación con datos no reales al momento de aprobarse la Ley 65/1997, de Presupuestos
Generales del Estado para 1998, convierte a la norma en arbitraria, tanto más cuando, de un
28 lado, la aplicación de la variable de población antigua carece de una fundamentación mínima
que la justifique (se cita al efecto la STC 65/90, FJ 6) y, de otro, la aplicación automática del
30 Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992 para el
quinquenio 1997-2001, obviando el Acuerdo de dicho Consejo de 7 de octubre de 1993 (que
32 debe considerarse parte integrante del método en cuanto incorpora una regla de modulación
financiera que implica la garantía de un mínimo del 0'5 por ciento de su "financiación fuera

fondo") supone una pérdida así mismo arbitraria de 3.500 millones de pesetas al año para la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Según lo expuesto la regulación establecida en el art. 85.1 de la Ley 65/1997 supone una clara vulneración de los principios de coordinación y suficiencia financiera consagrados en los arts. 156.1 CE y 2.1.d) y 13.1.a) LOFCA. En efecto, el primero de estos últimos citados artículos dispone 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»; el segundo establece que «[l]a actividad financiera de las Comunidades Autónomas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado, con arreglo a los siguientes principios: ... d) La suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias propias de las Comunidades Autónomas»; y, finalmente, el art. 13.1.a) prescribe que «[l]as Comunidades Autónomas dispondrán de un porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos, que se negociará con las siguientes bases: a) El coeficiente de población [...]». Pues bien, como resulta del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992, el factor población o número de habitantes a los que una Comunidad Autónoma debe prestar servicios públicos es el elemento fundamental para el cálculo de las necesidades financieras de la Comunidad, lo que viene corroborado por el art. 13 LOFCA, que recoge entre las bases a tener en cuenta a la hora de negociar el porcentaje de participación en los ingresos del Estado por parte de las Comunidades Autónomas, en primer lugar, el coeficiente de población. Por tanto la población es el elemento más relevante a efectos de calcular el volumen de los recursos necesarios para conseguir la preceptiva suficiencia financiera (que se articula a través de dos mecanismos: la recaudación tributaria procedente de los tributos cedidos y los ingresos del Estado). Ahora bien, aun siendo cierto que, como recuerda la STC 68/1996, de 18 de abril, «el artículo 13 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas se limita a enunciar los criterios determinantes del porcentaje de participación» (FJ 3), criterios respecto de los cuales puede predicarse, de una parte, su "flexibilidad" y, de otra, la "gran amplitud" con que se regula determinación del porcentaje de participación, sin embargo la misma Sentencia precisa que el coeficiente de población «es un criterio abstracto y objetivable, adecuado en principio para expresar las necesidades de financiación ordinarias o medias de los entes territoriales, en este caso las Comunidades Autónomas», con el que «se pretende que las Comunidades Autónomas dispongan de los medios necesarios para hacer frente a la prestación de los servicios que impone el

ordenamiento», teniendo en cuenta que «los destinatarios de estos servicios serán, en principio, los residentes en el territorio» (FJ 5).

Para la parte actora puede aceptarse constitucionalmente que no se tenga en cuenta el coeficiente de población en sus estrictos términos para aquellas Comunidades Autónomas que así lo aceptaron (esto es, las Comunidades Autónomas que han asumido el nuevo modelo), pero no es admisible para Andalucía, que no ha aceptado el nuevo sistema, y a las que, consiguientemente, no puede imponérsele el método del quinquenio anterior (1992-1996), para la determinación de su participación en un nuevo quinquenio (1997-2002) desconociendo así su incremento de población en más de un 43% del producido en España (383.719 habitantes más en Andalucía sobre un total de 883.132 habitantes en todo el territorio nacional), circunstancia que necesariamente debe ser tomada en consideración para cuantificar la financiación global de la Comunidad Autónoma de Andalucía so pena de provocar su insuficiencia financiera, lo que se opondría a lo establecido en la LOFCA, en la medida en que al aludir ésta a la "población" hace referencia a un dato reconocido oficialmente por el censo de población a 1 de mayo de 1996. De hecho, no sólo la propia Ley impugnada toma en consideración las cifras de población oficialmente aprobadas por el Gobierno (y vigentes a 1 de enero de 1998) para determinar la participación de los municipios, de las provincias, de las Comunidades Autónomas uniprovinciales no insulares y de las islas en los tributos del Estado para 1998 (arts. 74 y 75), sino que en el propio el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de noviembre de 1997, sobre financiación de los servicios de Sanidad en el período 1998-2001 (servicio considerado fuera del ámbito de la LOFCA), se concluye que el fondo destinado a la cobertura de las prestaciones generales se distribuirá «en atención al criterio de población protegida, determinada a partir de los últimos datos sobre población de derecho aprobados por el Instituto Nacional de Estadística (1996)».

Dicho lo que antecede reconoce el Parlamento andaluz que, aun cuando el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996 que "aprobó" el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001 contemplaba que «la financiación global del sistema se determinará según las variables y ponderaciones actualmente aplicables», ello no supone que debieran aplicarse los mismos datos a tales variables. De hecho tanto en el punto 3.2 como en el punto 3.8.2, ambos del citado Acuerdo, se fijaba como año base para el quinquenio 1997-2001 el de 1996 en orden a la determinación

de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado de las
2 Comunidades Autónomas. Por esta razón, precisa el Parlamento recurrente, aun no
compartiendo la Comunidad Autónoma de Andalucía dicho método de financiación
4 autonómica, que no ha suscrito, sin embargo, entiende que la redacción del Acuerdo de
referencia no excluye la posibilidad de que el coeficiente "población" a tomar en
6 consideración para la concreción de la citada participación sea el oficialmente declarado para
el año 1996 (como así se declaró, además, en la proposición no de ley 162/000171, aprobada
8 por unanimidad por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 28 de
octubre de 1997). A su juicio, pues, admitir lo contrario impide que, como afirmó el Tribunal
10 Constitucional, «las Comunidades Autónomas dispongan de los medios necesarios para hacer
frente a la prestación de los servicios que impone el ordenamiento» cuyos destinatarios son,
12 en principio, «los residentes en el territorio» (STC 68/1996, FJ 5), por lo que difícilmente
podrán prestarse de un modo suficiente los servicios públicos que tiene encomendada la
14 Comunidad Autónoma de Andalucía si se desconoce que la población destinataria de ellos se
ha incrementado en 383.719 personas.

16
En conclusión, y por las razones expuestas, entiende el Parlamento de Andalucía que
18 tanto el art. 85 como las cuantías fijadas en la Sección 32 ("Dirección General de
Coordinación con las Haciendas Territoriales, "Participación de las Comunidades Autónomas
20 en los ingresos del Estado" - Programa 911-B) de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de
Presupuestos Generales del Estado para 1998, son inconstitucionales al contrariar los
22 principios de coordinación y suficiencia financiera consagrados en los arts. 156.1 CE y, 2.1.d)
y 13.1, ambos de la LOFCA.

24
b) Establecimiento unilateral de la participación en los ingresos del Estado para la
26 Comunidad Autónoma andaluza en 1998 y privación de la posibilidad de su revisión.

28 Para el Parlamento andaluz, el art. 85 y las cuantías fijada en la Sección 32 de la Ley
65/1997, de 30 de diciembre, también conculcan el art. 58 Disposición transitoria 6ª del
30 Estatuto de Autonomía para Andalucía, así como el art. 13 LOFCA. Al efecto advierte que,
según el apartado 1º del citado art. 85, la participación en los ingresos del Estado de las
32 Comunidades Autónomas que no han aceptado el nuevo modelo se fijará de acuerdo con el
método aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 20 de enero de 1992. Sin
34 embargo esta decisión se adopta de forma unilateral por parte del Estado, sin tener en cuenta

que tanto el art. 58.1 y la Disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía para Andalucía como el art. 13.1 LOFCA consagran la exigencia de una negociación imprescindible previa en orden a la determinación de aquella participación en los ingresos del Estado, negociación de la que, no sólo se ha privado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, sino que, además, se ha excluido la posibilidad de cualquier revisión de la participación de ésta en los ingresos del Estado, así como de las bases empleadas en su fijación, lo que determina, además de las vulneraciones ya indicadas, la de los principios de lealtad y colaboración en las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La necesidad de la apertura de la negociación previa indicada ha sido también reconocida por el Tribunal Constitucional en dos de Sentencias. La primera, la STC 181/1988, (con referencia a la derogación de la Ley cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de Cataluña) precisó que la negociación tiene que ver «con un principio inherente de colaboración y lealtad constitucional, que postula adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo, para la concreción normativa de temas de tanta relieve respecto a la puesta en marcha del Estado de las Autonomías» (FJ 4), necesario para «el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías» (FJ 7). La segunda, la STC 68/1996, (en relación a la distribución territorial de subvenciones) apuntó que debe articularse «una forma más intensa de cooperación, en que las posiciones del Estado y las Comunidades Autónomas resulten más equilibradas» (FJ 11).

Así pues, a juicio del Parlamento andaluz, el art. 85 y las cuantías establecidas en la Sección 32 de la Ley 65/1997, al fijar la participación de Andalucía en los ingresos del Estado con desconocimiento total de la exigencia de negociación previa, de la posibilidad de revisión del porcentaje de participación, así como de los cauces de colaboración previstos al efecto en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y en la LOFCA, están desconociendo lo previsto en el art. 58 y en la Disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía para Andalucía así como en el art. 13 LOFCA. Además, en la medida en que el porcentaje de participación señalado se revisará, bien cuando se produzca la cesión de nuevos tributos, bien cuando se lleven a cabo reformas sustanciales en el sistema tributario del Estado (art. 13.3 LOFCA), como así sucedió con la aprobación de la Ley Orgánica 3/1996, de modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, de la Ley 14/1996 de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de las Leyes particulares de cesión de tributos a cada Comunidad Autónoma, debería haberse procedido ya a la revisión del porcentaje de participación que le corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, lo

que implica una razón más para apreciar la inconstitucionalidad del art. 85 y de las cuantías de la Sección 32 impugnadas.

c) Incumplimiento de la Disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

La Disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece en su apartado 1º que «[d]adas las circunstancias socioeconómicas de Andalucía, que impiden la prestación de un nivel mínimo en alguno o algunos de los servicios efectivamente transferidos, los Presupuestos Generales del Estado consignarán, con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación, unas asignaciones complementarias para garantizar la consecución de dicho nivel mínimo», añadiendo su apartado 2º que: «[l]os criterios, alcance y cuantía de dichas asignaciones excepcionales serán fijados para cada ejercicio por la Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma a que se hace referencia en el apartado 2 de la Disposición transitoria sexta».

El Parlamento andaluz observa que, con independencia del Fondo de Compensación Interterritorial, toda la financiación de la Comunidad Autónoma de Andalucía proviene de su participación en los ingresos del Estado, que es la que aparece recogida en el art. 85 de la Ley impugnada, con desconocimiento absoluto de aquella Disposición adicional, como, por ejemplo, sí hizo el art. 37 del Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, con cargo a los créditos de la Sección 32, al regular unas dotaciones excepcionales para asegurar el nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos transferidos. Se trata, pues, de impugnar la norma no por lo que dice sino por lo que no dice o por la insuficiencia de la norma en cuestión, como por ejemplo resulta de lo precisado en la STC 68/1996 (recaída en un recurso de constitucionalidad en que se impugnó, -entre otros extremos- parte de la Ley 11/1977, de enero, General Presupuestaria), fundamento jurídico 11: «la participación que el inciso primero de la regla segunda del artículo 153 de la Ley General Presupuestaria reconoce a las Comunidades Autónomas, en la medida en que se limita a un simple trámite de audiencia, no puede considerarse una fórmula de colaboración constitucionalmente suficiente que respete su autonomía financiera, pues no permite que aquéllas intervengan de un modo relevante en la fijación de los criterios objetivos conforme a los cuales se distribuyen territorialmente las subvenciones. Debe, por tanto, articularse alguna forma más intensa de cooperación, en que

las posiciones del Estado y de las Comunidades Autónomas resulten más equilibradas». Una vez constatada tal inconstitucionalidad, «es obvio que la tarea de este Tribunal debe detenerse, pues no nos corresponde determinar o tan siquiera insinuar cuál pueda ser, de entre las diversas que permite el marco constitucional, la fórmula corporativa idónea o más adecuada para salvaguardar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas» (en un sentido similar se pronuncia la STC 96/1996, FJ 22).

Para el Parlamento de Andalucía, entonces, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es aplicable al presente supuesto, en el que ha de apreciarse la inconstitucionalidad del art. 85 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998 en la medida en que no contempla entre los recursos financieros de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1998 los previstos en la Disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía, contrariamente a lo que sí hizo el art. 37 del Real Decreto-Ley 12/1995. En efecto, este precepto, antes transcrito, es el resultado del acuerdo que se produce en el Pleno de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidades Autónomas, en sesión celebrada el 22 de febrero de 1996, en el que puso de manifiesto la existencia de algunos servicios en los cuales no se había alcanzado el nivel mínimo exigido por la mencionada La Disposición adicional, razón por la cual la Secretaría de Estado de Hacienda y la Consejería de Economía y Hacienda (punto segundo del Acta de la Sesión) consideran procedente fijar unas asignaciones extraordinarias, proponiendo a la Comisión Mixta una «entrega a cuenta de 20.000 millones de pesetas para el presente ejercicio» (1996).

No obstante lo anterior quedó reflejada en la siguiente sesión plenaria de la Comisión Mixta de Transferencias, celebrada el 26 de noviembre de 1996, la manifestación de la Consejera de Economía y Hacienda sobre la falta de percepción de la dotación excepcional de 20.000 millones de pesetas anteriormente acordada (la cual se llevó a efecto finalmente con fecha de 17 de enero de 1997) y el requerimiento efectuado (con fecha de 8 de octubre de 1996) a la Administración del Estado para su abono, sino también al incumplimiento de otros dos Acuerdos de la Comisión Mixta relativos, de un lado, a la fijación de una asignación definitiva para 1996 en concepto de asignaciones excepcionales y, de otro, al establecimiento de una metodología con carácter "definitivo" (al escrito de interposición del recurso se adjuntan copias compulsadas de las actas de las sesiones de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidades Autónomas, de 22 de febrero de 1996 y 26 de noviembre de 1996).

2 En suma, a juicio del Parlamento de Andalucía, de las dos reuniones de la Comisión
3 Mixta de Transferencias Administración del Estado-Junta de Andalucía cabe concluir que
4 resulta: 1) El reconocimiento por parte de la Administración del Estado de que existen
5 servicios públicos transferidos a Andalucía en los que no se ha alcanzado el nivel mínimo
6 exigido en la Disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía y, por
7 consiguiente, se cumplen los requisitos precisos para fijar asignaciones extraordinarias. 2) La
8 futura entrega a cuenta de 20.000 millones de pesetas para el ejercicio 1996. 3) El
9 establecimiento de una metodología con carácter definitivo. 4) La fijación de una asignación
10 definitiva para 1996 en concepto de asignaciones excepcionales. 5) Y la diferencia entre el
11 mecanismo específico de la Disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía para
12 Andalucía y el del art. 15 LOFCA [señala con relación a este último aspecto la Cámara
13 recurrente que tanto en la LPGE para 1997 como en la LPGE 1998 aparecían consignados (en
14 la Sección 32, Programa 911-B) unos créditos de 10.000 y 12.000 millones de pesetas,
15 respectivamente, para hacer efectiva la asignación de nivelación de servicios públicos
16 fundamentales del art. 15 LOFCA, créditos que, advierte, nunca llegaron a ser distribuidos
17 entre las Comunidades Autónomas beneficiarias; pero ninguna previsión similar se hacía en la
18 LGPE para 1998 que respondiera a lo dispuesto por la Disposición adicional segunda del
19 Estatuto de Autonomía para Andalucía, la cual en esta ocasión fue absolutamente ignorada].

20
21 Por tanto, concluye el Parlamento de Andalucía, es forzado considerar inconstitucional
22 la falta de previsión alguna en el art. 85 y en la Sección 32 de la Ley 65/1997, de 30 de
23 diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998, de la asignación prevista en la
24 Disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

25 d) Inconstitucionalidad de los arts. 83 y 84 de la Ley 65/1997, de Presupuestos
26 Generales del Estado para 1998.

27
28 Precisa el Parlamento de Andalucía, en primer lugar, que los arts. 83 y 84 de la Ley
29 65/1997, de Presupuestos Generales del Estado para 1998 establecen para las Comunidades
30 Autónomas cuyas respectivas Comisiones Mixtas han adoptado el modelo para la aplicación
31 del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001
32 aprobado en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de
33 1996, de un lado, su porcentaje de participación en los ingresos del Estado para el quinquenio
34

1997-2001 aplicable desde el 1 de enero de 1998, y, de otro, su participación en los ingresos del Estado.

Hecha la anterior precisión añade el recurrente que deben ser impugnados tales preceptos por los motivos expuestos en el recurso de inconstitucionalidad número 1249/97, interpuesto por el Parlamento de Andalucía contra los arts. 82, 83 y 84 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997, en tanto en cuanto los arts. 83 y 84 de la citada Ley 65/1997 no son más que la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en dicho quinquenio, también recurrido por este Parlamento (al impugnar en los recursos de inconstitucionalidad núms. 1248/97, 1249/97 y 1250/97 determinados preceptos de la Ley Orgánica 3/1996, de Financiación de las Comunidades Autónomas; de la Ley 12/1996, de Presupuestos Generales del Estado para 1997; y de la Ley 14/1996, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias). Los motivos que entonces se esgrimieron, sucintamente expuestos, son: a) La vulneración del principio de solidaridad y de distribución equitativa de la renta entre las distintas Comunidades Autónomas (arts. 2, 40.1, 131.1, 138.1 y 156.1 del Texto Constitucional). b) La vulneración de los arts. 157.3 CE, 56.1 y 3, y 58.1.b) y 3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y 13 y párrafos 2 y 4 de la Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. c) La vulneración del principio de igualdad básica entre las Comunidades Autónomas (arts. 1.1, 9.3, 138.2 y 139 de la CE). d) La vulneración de los principios de coordinación entre la Hacienda estatal y la Hacienda de las Comunidades Autónomas y de suficiencia financiera (arts. 137 y 156.1 de la Constitución Española, y 1 y 2 LOFCA). e) Y la vulneración de los principios de seguridad jurídica, publicidad de la normas y del procedimiento legislativo, consagrado en los arts. 9.3 y 66.2 CE, 109 a 123 y 133 a 135 del Reglamento del Congreso de los Diputados, y 104 a 128 y 148 a 151 del Reglamento del Senado.

A lo anterior y como complemento de cuanto se ha señalado, añade ahora el Parlamento andaluz la existencia de una suerte de mutación constitucional operada por los arts. 83 y 84 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998, dado que el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que deriva de la Constitución española y de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas es un sistema basado esencialmente en la participación en el rendimiento de algunos de los impuestos recaudados por la autoridad central; sistema que admite, a su vez, dos modalidades según las variables

utilizadas para determinar el reparto del rendimiento impositivo participado: la participación en ingresos (*revenue-sharing*) o la participación en impuestos (*tax-sharing*). En la primera modalidad (*revenue-sharing*) la cuantía de la participación de cada jurisdicción puede establecerse en función de variables de diversa índole como el coste de los servicios transferidos, la renta *per cápita*, la población o la capacidad fiscal. Por el contrario el reparto del ingreso tributario en la segunda modalidad se realiza según el rendimiento obtenido en el territorio de cada jurisdicción; es decir, el gobierno central se limita a devolver a cada región el rendimiento en ella obtenido. Pues bien, en el modelo para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001, aprobado en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera el 23 de septiembre de 1996, la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado se sustituye de hecho por una participación en los ingresos territoriales del Estado por el IRPF, y sólo muy subsidiariamente, y según los casos, se completa por una participación en los ingresos generales del Estado (trasunto del modelo son los arts. 83 y 84 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998, que vienen a concretar ambos cauces de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado). Es decir, sin modificación alguna del art. 13 LOFCA, que diseña un sistema basado en la modalidad de «*revenue-sharing*», se pasa a un sistema de «*tax-sharing*», en el cual el reparto del ingreso tributario se realiza, en buena medida, según el rendimiento obtenido en el territorio de cada jurisdicción merced a la participación territorializada en el IRPF.

De esta forma, concluye el Parlamento andaluz, los arts. 83 y 84 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998 operan una suerte de mutación constitucional al modificarse la aplicación del art. 13 LOFCA sin modificarlo

2. La Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso mediante providencia de 19 de mayo de 1998, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 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 Ministerio 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. 129, de 30 de mayo de 1998).

2 3. Por escrito registrado el 4 de junio de 1998 el Presidente del Congreso de los
Diputados comunicó a este Tribunal el Acuerdo de dicha Cámara, de 27 de mayo de 1998, por
4 el que se acordaba su personación en el procedimiento a los solos efectos de formular
alegaciones, encomendando la representación y defensa de la Cámara al Letrado de las Cortes
6 Generales don Fernando Sainz Moreno, Jefe de la Asesoría Jurídica de la Secretaría General
de la Cámara, con remisión del recurso a la Dirección de Estudios y Documentación de la
8 Secretaría General. Y por escrito registrado en este Tribunal el mismo día 4 de junio se
recibió otra comunicación del Presidente del Senado en el sentido de que se tuviera a dicha
Cámara por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del
10 art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

12 4. El día 11 de junio de 1998 el Letrado de las Cortes Generales Sr. Sainz Moreno, en
representación del Congreso de los Diputados, presentó escrito de alegaciones en el que
14 suplicaba se dictara sentencia que declarase que en la tramitación parlamentaria de la Ley
65/1997 no se había cometido el vicio de inconstitucionalidad alegado por la parte recurrente.

16 Destaca el citado Letrado que en el presente recurso de inconstitucionalidad el
18 Parlamento de Andalucía no añade nada a lo dicho en el recurso 1249/1997 (dirigido contra
los arts. 82, 83 y 84 de la Ley 12/1996, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio
20 de 1997), al repetir las mismas alegaciones formuladas entonces. Concretamente, y en lo que
se refiere al procedimiento legislativo, el Parlamento de Andalucía se limita a decir en esta
22 demanda que se ha producido: "e) Vulneración de los principios de seguridad jurídica,
publicidad de las normas y del procedimiento legislativo, consagrado en los arts. 9.3 y 66.2 de
24 la CE y en los artículos 109 a 123 y 133 a 135 del Reglamento del Congreso de los Diputados
y arts. 104 a 128 y 148 a 151 del Reglamento del Senado".

26 Para el Letrado de las Cortes Generales, dado que en el Fundamento Jurídico Quinto
28 de aquel recurso de inconstitucionalidad núm. 1249/97 se reprochaba al legislador haber
aprobado el art. 83 (y, por conexión, los arts. 82 y 84) de la Ley de Presupuestos del Estado
30 para 1997, haciendo «una remisión al "Modelo del sistema de financiación de las
Comunidades Autónomas en el Quinquenio 1997-2001", que adquiere de esta forma el valor
32 de ley, con manifiesto desprecio de los principios constitucionales de seguridad jurídica y
publicidad de las normas consagradas en el artículo 9.3 del texto constitucional, así como del
34 procedimiento establecido en los arts. 109 a 123 y 133 a 135 del Reglamento del Congreso de

los Diputados y artículos 104 a 128 y 148 a 151 del Reglamento del Senado», hay que presumir ahora que esta misma objeción es la que el Parlamento de Andalucía hace a la nueva Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998 y, en concreto, no sólo que se confiere valor de ley al "Modelo del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el Quinquenio 1997-1001" (aprobado por Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera a través de una técnica de remisión normativa no ajustada al procedimiento legislativo), sino también que la incorporación del anterior "Modelo de Sistema de Financiación" a la legislación vigente se ha realizado obligando a los Diputados a votar sin posibilidad de debate y enmienda.

En opinión del representante del Congreso de los Diputados el Parlamento andaluz no añade nada a lo dicho en su anterior recurso núm. 1249/97, al limitarse a hacer una remisión *in totum* al mismo, razón por la cual el Congreso de los Diputados, en la medida en que se personó e hizo alegaciones en aquel recurso, mantiene ahora también las alegaciones allí efectuadas (de las que acompaña copia). Por tanto termina suplicando que tenga por comparecido al Congreso de los Diputados en el presente recurso de inconstitucionalidad formulado por el Parlamento de Andalucía contra determinados artículos de la Ley 65/1997 de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998, por hechas las alegaciones en él contenidas, y se dicte en su día sentencia por la que se declare que en la tramitación parlamentaria de la mencionada ley no se ha cometido el vicio de inconstitucionalidad alegado en el fundamento Cuarto del recurso, así como que se efectúen los demás pronunciamientos pertinentes.

Dicho lo que antecede añade que la representación procesal del Congreso de los Diputados, en el escrito de alegaciones formuladas en el recurso núm. 1249/97, al cual se remite, se apunta, con relación a la vulneración del procedimiento legislativo (única respecto de la que se hacen alegaciones), que lo que en esencia plantea el recurso es que la remisión que establecen los arts. 13.4 LOFCA y 58.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía a la fijación por Ley del porcentaje de participación de la Comunidad Autónoma no resulta satisfecha con la inclusión de la citada materia en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. En este sentido, y aun cuando el recurrente admite que nada puede objetarse a la inclusión en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de la reforma del sistema de financiación autonómica, dado que esta materia guarda relación directa con los ingresos y gastos públicos, (SSTC 63/1986, 65/1987, 126/1987, 65/1990, 76/1992 y 116/1994), sin

2 embargo también añade inmediatamente que la permisividad respecto de los contenidos de las
leyes presupuestarias ha de tener un límite, que en este caso habría de referirse a la inclusión
4 de la citada normativa en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, puesto que, dadas las
limitaciones que el trámite de la Ley de Presupuestos supone para los enmendantes, no
6 debería establecerse en ella, sino en una Ley específica no sometida a tales rigideces. A juicio
del Letrado de las Cortes Generales este argumento es fácilmente rechazable, habida cuenta
8 de que las limitaciones materiales de la Ley de Presupuestos Generales del Estado están
claramente especificadas en la propia Constitución (art. 134.7) y han sido matizadas y
desarrolladas por la jurisprudencia constitucional (en especial, a partir de la STC 76/1992), no
10 habiendo, ni en el Texto Constitucional, ni en la jurisprudencia, limitación alguna a la
capacidad de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para regular las materias que
12 tengan relación con los ingresos y gastos públicos, sean o no el resultado de una remisión
de otro texto legal. Admitir lo contrario llevaría a resucitar la vieja tesis de la Ley de
14 Presupuestos como Ley en sentido formal, concepto ya abandonado por el Tribunal
Constitucional y carente de sentido en nuestro Ordenamiento jurídico.

16
Por otra parte tampoco comparte la representación procesal del Congreso de los
18 Diputados la alegación del Parlamento de Andalucía de que el art. 83 (y, por conexión, los
arts. 82 y 84) de la Ley 12/1996 ha elevado a rango de ley el "Modelo del sistema de
20 financiación de las Comunidades Autónomas en el Quinquenio 1997-1001", pues los citados
preceptos regulan la financiación provisional de las Comunidades Autónomas en 1997,
22 distinguiendo entre las Comunidades Autónomas cuyas Comisiones Mixtas hayan adoptado
como propio el "mapa de financiación de las Comunidades quinquenio 1997-2001" (art. 83) y
24 aquellas otras Comunidades Autónomas cuyas respectivas Comisiones Mixtas no lo hayan
adoptado (art. 84), sin que exista una "remisión receptivada" al citado "Modelo", sino una
26 "remisión simple" a la decisión que las Comisiones Mixtas respectivas adopten sobre tal
modelo, fijando las consecuencias derivadas de adoptarlo (art. 83) o no (art. 84), de tal manera
28 que si el art. 83 concreta las reglas para dotar y liquidar el tramo de participación de cada
Comunidad Autónoma en los ingresos territoriales del IRPF, así como para dotar y liquidar el
30 tramo de participación en los ingresos generales, el art. 84 se remite al "Método para la
aplicación del sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio
32 1992-1996".

Finalmente la representación del Congreso de los Diputados advierte que los arts. 82, 83 y 84 de la Ley 12/1996, de Presupuestos Generales del Estado para 1997 fueron enmendados y debatidos cumpliéndose con el procedimiento parlamentario escrupulosamente, sin que tenga fundamento el alegato de que la discusión de los mencionados artículos se realizara sin conocimiento de la documentación suficiente para ello (la de la falta de publicidad del "Modelo del sistema de Financiación"), toda vez que en ningún momento fue protestada esa falta de documentación por los diputados, razón por la cual, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, es forzoso concluir que la Cámara entendió que disponía de información suficiente (STC 108/1986).

5. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones mediante escrito presentado el día 11 de junio de 1998, en el que suplica que, previos los trámites legales, se dicte Sentencia por la que se desestime el presente recurso de inconstitucionalidad, declarándose la conformidad con la Constitución de los preceptos legales impugnados.

Comienza señalando el Abogado del Estado que la parte recurrente se remite a los argumentos que sobre la constitucionalidad del modelo de financiación para este quinquenio formuló en el recurso 1249/97, por lo que da también por reproducidos los utilizados en defensa del Estado en dicho recurso.

a) En primer lugar, y tras delimitar el objeto del recurso de inconstitucionalidad, da respuesta a la impugnación de los arts. 83 y 84 de la LGPE para 1998 precisando que la parte recurrente insiste especialmente en la inconstitucionalidad de la determinación de la participación en los ingresos del Estado (PIE), por entender que innova el régimen jurídico previsto en el art. 13 LOFCA, asumiendo la Ley de Presupuestos la regulación de una materia reservada a Ley Orgánica tanto por la Constitución [art. 157.1.a)] como por la propia LOFCA [art- 13.1].

A juicio del Abogado del Estado, sin embargo, los preceptos impugnados no contienen ninguna regulación sustantiva sujeta a reserva de Ley Orgánica sobre el modelo de financiación, pues, se limitan a concretar (dentro de su natural contenido presupuestario) la habilitación de créditos previstos en la LPGE para 1998 con la finalidad de atender al pago de los tramos de financiación autonómica, tratándose, por tanto, de un simple instrumento presupuestario de carácter provisional y con eficacia limitada al ejercicio de 1998. de

conformidad con ello los arts. 83 y 84 de la LPGE para 1998 establecen la financiación provisional de las Comunidades Autónomas que han aceptado el nuevo modelo de financiación durante 1998 dotando dos créditos: uno por el tramo de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos territoriales del IRPF y otro por el tramo de participación en los ingresos generales del Estado.

Pues bien, para el Abogado del Estado el art. 13 LOFCA desarrolla el art. 157.1.a) CE, el cual, a su vez, configura (hasta la adopción del modelo 1997-2001) la participación en los impuestos estatales no cedidos (PIE) como uno de los recursos más importantes de las Comunidades Autónomas, cuya cuantía se fija por ley (art. 13.4) de forma negociada entre el Estado y las Comunidades Autónomas de acuerdo con las "bases" previstas en la LOFCA, lo que permite (como ocurrió en los ejercicios presupuestarios 1994, 1995 y 1996) desglosar esa participación en dos tramos: uno consistente en la participación territorializada de la recaudación del IRPF, que evoluciona con ella, y otro, en la recaudación general de los impuestos del Estado que se actualice con la «evolución de los ingresos tributarios ajustados estructuralmente» (ITAE). Por su propia definición la participación territorializada en la recaudación del IRPF forma parte de la participación en los ingresos del Estado, siendo distinta de la cesión parcial del IRPF habilitada por la Ley de Cesión de Tributos y las particulares Leyes de cesión (publicadas en el BOE de 5 de agosto) para cada Comunidad Autónoma. Ahora bien, esta cesión parcial ha determinado que se sustituya una parte de la PIE por la cesión parcial del IRPF con expresa atribución de capacidad normativa limitada, lo que sucede respecto del 15% de la recaudación de este tributo en cada Comunidad Autónoma (que tiene la naturaleza de participación en los ingresos el Estado), como expresan claramente las disposiciones finales de las Leyes de cesión, aunque el modelo contemple la cesión del 30% una vez que se produzca la transferencia de los servicios de educación a las Comunidades Autónomas que aún no las han recibido y así se acuerde entre la Comunidad Autónoma y el Estado.

Subraya el Abogado del Estado que lo que el Estado y las Comunidades Autónomas han negociado y acordado ha sido similar a lo que sucedió con la ejecución de los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de octubre de 1993 a través del art. 95.6 de la Ley 21/1993, de Presupuestos Generales del Estado para 1994, y luego, en sus sucesivas prórrogas, ya que se ha negociado, conforme exige el art. 13 LOFCA, la participación en los tributos del Estado (PIE) desdoblándose en dos tramos, compuestos, el primero, por la

participación en los ingresos generales del Estado, y, el segundo, por la participación en el IRPF, con la novedad de no sujetarla a los límites que establecía el acuerdo de 1993. Carece, pues, «de sentido y produce ciertamente perplejidad y sensación de incoherencia la afirmación relativa a la "arbitrariedad" en la que ha incurrido la LPGE 98 -esto se afirma en la página 9 de las alegaciones destinadas a impugnar el artículo 85 LPGE 98- por no aplicar a Andalucía para computar e incrementar su PIE el contenido del acuerdo del CPFF de 7 de octubre de 1993, antes mencionado, que estableció el denominado "procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas". La perplejidad se debe a que se solicite para Andalucía la aplicación de este acuerdo que introdujo como parte de la PIE la cesión a las Comunidades Autónomas del 15 por 100 del importe de las cuotas líquidas del IRPF ingresadas por los residentes en su territorio, a la vez que se denuncia la inconstitucional "transubstanciación" de la configuración de la PIE del modelo de financiación de 1996-2001, con una configuración, técnicamente similar a la establecida por dicho acuerdo de 1993».

En definitiva, a juicio del Abogado del Estado, la fijación del elemento de financiación autonómica a que hace referencia el art. 157.1.a) CE ("otras participaciones en los ingresos del Estado") en dos tramos (participación en los ingresos territoriales del IRPF y participación en los ingresos generales del Estado) es plenamente constitucional, tanto más cuando, no sólo se parte de la genérica configuración que otorga la LOFCA para este recurso de las Comunidades Autónomas, sino que, además, se toma base para la determinación de su cuantía el coeficiente de esfuerzo fiscal en el IRPF, como así exige expresamente el art. 13.1.b) LOFCA. Es más, ni siquiera los Estatutos de Autonomía al regular esta cuestión (lo que sólo hacen para el régimen transitorio), exigen que el porcentaje tenga que ser único, en el sentido de que no pueda tener dos o más tramos, o que tenga que aplicarse sobre la recaudación total, al admitir que dicha participación se haga efectiva mediante la entrega de una cantidad resultante de añadir a un porcentaje sobre la recaudación de IRPF en el territorio de la Comunidad Autónoma otra cantidad a cargo de la participación en los ingresos generales del Estado.

b) Hecha la precisión anterior pasa el Abogado del Estado a contestar la alegación relativa a la fijación de las "entregas a cuenta" por el art. 85 LPGE 98, rechazando, antes que nada, que haya habido una imposición unilateral por el Estado de un modelo determinado de financiación, dado que, a su juicio, el art. 85 LPGE 98, lejos de imponer un modelo de

financiación en concreto, lo único que hace es aprobar los créditos presupuestarios correspondientes al 98 por 100 de las entregas a cuenta que, con cargo a la PIE, van a financiar durante el ejercicio 1998 a las Comunidades Autónomas a las que no es de aplicación el modelo del sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001 por no haberlo aceptado y no existir, en consecuencia, acuerdo sobre el sistema de financiación aplicable en 1998. Es decir, se trata simplemente de unas transferencias (aceptadas por otra parte por la Comunidad Autónoma) que, ni constituyen modelo de financiación alguno, en la medida en que se limitan a establecer para el año 1998 las entregas a cuenta con cargo a la parte de la financiación de las Comunidades Autónomas que constituye la participación en los ingresos generales del Estado, ni prejuzgan la liquidación definitiva que se «se realizará con arreglo al sistema de financiación adoptado, o el que se adopte durante 1998, para estas Comunidades Autónomas, por acuerdo de su respectiva Comisión Mixta» (apartado 3º del art. 85), y que tienen como única finalidad evitar dejar sin los recursos que proporciona la PIE a aquellas Comunidades Autónomas cuyas respectivas Comisiones Mixtas no hayan adoptado un acuerdo sobre su financiación. En efecto, basta con acudir a la letra de los arts. 83 y 85 para comprobar cómo el primero de ellos (referido a las Comunidades Autónomas que han aceptado el nuevo modelo de financiación) hace mención expresa del porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001, aplicables en 1 de enero de 1998, que se determina, conforme al modelo de financiación, en función de «los porcentajes provisionales de participación en los ingresos territoriales del Estado del IRPF para el quinquenio» [letra a)] y de «los porcentajes provisionales de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos generales del Estado» [letra b)]. Sin embargo el art. 85 (aplicable a las Comunidades Autónomas que no han aceptado el nuevo modelo) no alude a la fijación de porcentaje alguno, ni impone modelo de financiación de ningún tipo a la Comunidad Autónoma recurrente, sino que simplemente aprueba las transferencias de crédito para dotar las entregas a cuenta de la PIE, que se calculan (como sucedió para 1997 en virtud de lo establecido en el Real Decreto-Ley 7/1997) de la única manera posible dadas las circunstancias: partiendo de la PIE de la Comunidad Autónoma de Andalucía en 1996, se actualiza a 1998 de acuerdo con las reglas previstas en el acuerdo 11.6 del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992 para el anterior quinquenio (aceptado por dicha Comunidad en su momento). Esta actualización, hecha en beneficio de la Comunidad recurrente, sería, a juicio del Abogado del Estado, el único reflejo de la denunciada "imposición unilateral" del sistema de financiación del quinquenio anterior.

2 Por otra parte añade el Abogado del Estado que tanto la suma global de PIE de las
4 Comunidades Autónomas en el año base como los criterios de distribución de esta suma entre
6 todas ellas, aquellos a los que se refiere el art. 13.1 LOFCA para el cálculo del porcentaje, no
8 han sido objeto de modificación, ni para las Comunidades Autónomas que aceptaron el nuevo
10 modelo de financiación ni para las que no lo hicieron. Además el modelo, no sólo toma el
12 ejercicio 1996 como año base del quinquenio, sino que parte de una restricción inicial para la
14 distribución de la masa global de recursos entre las Comunidades Autónomas: que a ninguna
16 Comunidad Autónoma le correspondan en esta distribución menos recursos de los realmente
18 recibidos en el año base del quinquenio por aplicación del método del quinquenio anterior. En
20 efecto, en el año base todas las Comunidades Autónomas parten de una asignación igual en la
PIE a la que habían estado recibiendo el último año en el quinquenio anterior, con la única
variación en su cálculo deriva la de la asunción por las Comunidades Autónomas que han
aceptado el sistema de una disminución cuantitativa (derivada de la cesión parcial del IRPF) y
su división en los dos tramos, sin que, en ningún caso se haya procedido a alterar las bases
(entendidas como criterios de distribución) a las que hace referencia el artículo 13.1 de la
LOFCA (según se prevé en el apartado 3º del punto 3 del Acuerdo Primero del Consejo de
Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996, conforme al cual "la financiación
global del sistema se determinará según las variables y ponderaciones actualmente
aplicables").

22 En resumen, insiste el Abogado del Estado, el legislador estatal no ha fijado
24 unilateralmente la PIE de la Comunidad, sino unas "entregas a cuenta" provisionales,
26 calculadas a partir de la PIE del último año del quinquenio anterior, que ha respetado los
28 criterios de distribución de la PIE de todas las Comunidades Autónomas. Y aun cuando es
30 cierto que el art. 13 LOFCA establece que la PIE "se negociará" entre el Estado y cada
32 Comunidad Autónoma con arreglo a las bases previstas en el apartado 2 (ordenándose en el
34 apartado 4 del mismo artículo que, "en cualquier caso, el porcentaje de participación se
aprobará por Ley"), y que es igualmente cierto que, conforme a lo advertido en la STC
181/1988, es deseable que la actuación de los poderes públicos se realice de acuerdo con el
«"principio inherente de colaboración y lealtad constitucional, que postula adopción de
procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo, para la
concreción normativa de temas de tanto relieve respecto a la puesta en marcha del Estado de
las Autonomías», sin embargo en ocasiones la negociación (que en este caso se ha producido

en las diferentes sesiones desarrolladas en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera) no conduce a Acuerdos, pero ello no permite afirmar (como se reitera a lo largo de las alegaciones del recurrente) que no ha existido negociación (se acompañan las actas de las sesiones del Consejo de Política Fiscal y Financiera que acreditan los numerosos debates que se han producido en relación con el nuevo modelo de financiación); lo que ha ocurrido en el caso es que, ante la falta de Acuerdo, el Estado, al amparo del art. 13.4 LOFCA, ha fijado mediante Ley la PIE de una determinada Comunidad Autónoma.

Aun cuando es cierto, (reconoce el Abogado del Estado), que la Disposición transitoria primera de la LOFCA dispone en su apartado 3 que la Comisión Mixta fijará el porcentaje previsto en el art. 13.1 LOFCA (en idénticos términos lo establece la Disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía), sin embargo ello se limita al período transitorio (como así se deduce tanto del art. 13.2 LOFCA como de la propia la Disposición transitoria citada). Además lo que impone la LOFCA es el deber de negociar, siendo la Ley la que "en cualquier caso" debe fijar el porcentaje, ya que efectuar cualquier otra interpretación del art. 13.4 LOFCA sería tanto como admitir que, fracasada la negociación, fuese cada Comunidad Autónoma la que impusiera al Estado su participación en los ingresos de éste, cuando la atribución al Estado de la competencia para fijar la PIE se justifica en los títulos de "Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" (art. 149.1.13ª CE) y "Hacienda general" (art. 149.1.14ª CE), al afectar a la Hacienda general y a las directrices de política económica que para un determinado ejercicio o ejercicios presupuestarios se fijen por el Gobierno y las Cortes Generales. Esta interpretación, a juicio del Abogado del Estado, se ve avalada tanto por la STC 183/1988 (sobre el Fondo de Compensación Interterritorial previsto en el art. 16.1 LOFCA), en la que se señalaba que es a las Cortes Generales y no a este Tribunal a quienes corresponde la determinación del peso respectivo de cada criterio de distribución del citado Fondo, como por la STC 181/1988 (relativa a la determinación, alcance y cesión de tributos), en la que el Tribunal ha entendido que la Ley de cesión no es una Ley paccionada y que las Cortes Generales, siempre que se haya respetado tal peculiaridad procedimental, pueden modificar su contenido.

Pues bien, para la actualización al año 1998 de la fijación provisional de la PIE y de las "entregas a cuenta" se ha aplicado, respecto de las Comunidades Autónomas que han aceptado el sistema, la regla de la evolución de los "Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente" (ITAE) [compuesta por la suma de ingresos del Estado por impuestos

2 directos e indirectos (excluidos los susceptibles de cesión), las cuotas de la Seguridad Social y
las cotizaciones al desempleo], diferenciándose en el art. 84 LGPE 1998 entre el tramo de la
participación territorializada en el IRPF (que se ha fijado conforme a la evolución provisional
4 del IRPF recaudado en cada Comunidad Autónoma) y el tramo de la participación general
(actualizada conforme a la evolución de los ITAE); y, respecto de las Comunidades
6 Autónomas que no han aceptado el nuevo modelo, Andalucía, Extremadura y Castilla-La
Mancha, el art. 85 LPGE 1998 ha actualizado las transferencias a cuenta en función de la
8 evolución del PIB (de conformidad con los criterios fijados en el Acuerdo del Consejo de
Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992, aceptados en su día por la Comunidad
10 Autónoma recurrente).

12 Para cerrar este bloque de alegaciones, respecto de la denuncia de "arbitrariedad" del
art. 85 LPGE 98 por no haber incluido el contenido del Acuerdo del Consejo de Política
14 Fiscal y Financiera de 7 de octubre de 1993 sobre corresponsabilidad fiscal (que el recurrente
considera que forma parte del modelo aprobado para el quinquenio 1992-1996) señala el
16 Abogado del Estado que, de un lado, la LPGE 98 no impone modelo alguno de financiación,
y, de otro, que dicha aplicación es absolutamente improcedente, habida cuenta de que dicho
18 Acuerdo se estableció con vigencia para los ejercicios 1994 y 1995, siendo posteriormente
prorrogado exclusivamente para el año 1996, por lo que ningún sentido tiene reclamar su
20 aplicación en el ejercicio 1998.

22 En definitiva, concluye el Abogado del Estado, los preceptos impugnados no han
producido vulneración alguna del bloque de constitucionalidad al que pertenece el artículo
24 13.1 LOFCA.

26 c) Las siguientes alegaciones del Abogado del Estado se dirigen a dar respuesta a la
denuncia de vulneración del principio de suficiencia financiera, con relación a la cual alega la
28 parte recurrente que el art. 85 LPGE 98 infringe los arts. 56 y 58 y la Disposición transitoria
sexta del Estatuto de Autonomía, el art. 13 LOFCA (cuyo contenido comprende los anteriores
30 preceptos), así como el principio de suficiencia financiera consagrado en el art. 2.1.d)
LOFCA. La inconstitucionalidad de este precepto derivaría de la falta de negociación entre el
32 Estado y la Comunidad Autónoma, lo que habría impedido la revisión del porcentaje
establecido para la fijación de la PIE de la Comunidad Autónoma de Andalucía como
34 consecuencia de no haberse revisado los criterios de fijación del citado porcentaje y, en

particular, la variable de población, ocasionándose así una merma en los recursos financieros de la Comunidad Autónoma dado el incremento que ha experimentado la población de Andalucía en el período transcurrido desde el año 1988 al año 1996.

Pues bien, precisa en primer lugar el Abogado del Estado, ni los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996 ni la LPGE para 1998 han alterado los criterios de distribución de la PIE vigentes para la Comunidad Autónoma de Andalucía, como tampoco lo han hecho para las demás Comunidades, dado que el citado Consejo decidió remitir a un momento posterior la revisión de las variables que intervienen en la distribución de los recursos que constituyen la participación en los ingresos del Estado, razón por la cual el apartado 3º del punto 3 del Acuerdo Primero dispone que «la financiación global del sistema se determinará según las variables y ponderaciones actualmente aplicables» (esto es, aplicando los criterios de distribución establecidos con el consenso de todas las Comunidades Autónomas -incluida la de Andalucía- en el Acuerdo II.7 de 20 de enero de 1992, sin límite temporal). No es cierto, por consiguiente, que no hubiera negociación sobre este extremo, lo que ocurre es, subraya el Abogado del Estado, que el resultado de esa negociación no ha coincidido con los criterios de la Comunidad Autónoma recurrente.

Añade el Abogado del Estado, en segundo lugar, que, ni el art. 85 LPGE para 1998 fija la PIE de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en tanto que se limita, hasta tanto se produzca Acuerdo bilateral con el Estado sobre este extremo, a fijar las entregas a cuenta, ni, aun admitiendo hipotéticamente que tales ingresos tuviesen la consideración de PIE, tampoco el art. 13.3 LOFCA exigiría la revisión de los criterios de distribución del porcentaje que constituye la PIE, habida cuenta que el citado precepto utiliza la palabra "podrá". Además debe tenerse presente que la masa de recursos que se destina a la PIE debe distribuirse de una forma proporcional atendiendo a las circunstancias socioeconómicas de cada una de las Comunidades Autónomas en un momento concreto, de acuerdo a los factores que el citado art. 13 LOFCA prevé. Sin embargo la Comunidad Autónoma recurrente emplea directamente en sus cálculos el valor absoluto de la variable población, esto es, toma en consideración para determinar el importe a percibir el valor absoluto de una determinada variable, soslayando la masa de recursos a distribuir y la proporción que dicha variable representa con respecto al conjunto de las Comunidades Autónomas con similar nivel de competencias (el citado punto II.7 del "Método para la aplicación del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1992-1996", aprobado unánimemente por todas las

Comunidades Autónomas, tiene este tenor literal: «Población (n) La distribución para esta variable se efectúa proporcionalmente a la población calculada a 1 de julio de 1988 por el Instituto Nacional de Estadística»).

De hecho, incluso admitiendo que hubiera de llevarse a cabo una revisión de las magnitudes de reparto, para el Abogado del Estado ello no implicaría necesariamente una variación sustancial del importe a percibir por cada una de las Comunidades Autónomas, en la medida en que deben ponderarse los distintos factores que intervienen en la distribución a efectuaren función de los criterios que en el ámbito del Consejo de Política Fiscal y Financiera se han considerado en cada momento. Por ejemplo, si en el quinquenio 1987-1991 el peso de la variable población era del 84 por 100 para las Comunidades Autónomas que asumieron los servicios de educación frente al 59 por 100 para las que no lo hicieron, en el quinquenio 1992-1996 el peso de dicha variable pasó a ser, respectivamente, del 94 y el 64 por 100. Llama la atención el Abogado del Estado en este sentido sobre el hecho de que, de generalizarse el método propugnado por la Comunidad Autónoma Andaluza, en lugar de efectuarse un reparto proporcional de la PIE en función de las variables mencionadas, cada Comunidad Autónoma elegiría para cada período la variable que le fuese más favorable, creándose un sistema absolutamente inaplicable por imponer un coste inasumible al Estado. No debe olvidarse que la financiación asignada a las Comunidades Autónomas a cargo de la PIE en el año base de cada quinquenio (en éste y en los anteriores) se construye partiendo del principio de neutralidad financiera, lo que impide su modificación aunque varíe o cambie la población u otras variables durante la vigencia del modelo, pues de admitirse dicho ajuste sería necesario, bien un incremento del volumen de recursos destinados a la PIE (lo que iría en contra del principio de neutralidad financiera), bien una disminución en la participación que por esta variable correspondería a las Comunidades Autónomas en las cuales la población hubiera disminuido.

Para el Abogado del Estado los razonamientos anteriores están avalados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha considerado con gran flexibilidad los criterios de distribución de la PIE recogidos en el art. 13 LOFCA. En efecto, en la STC 68/1996 (dictada como consecuencia precisamente de la impugnación de los porcentajes de participación en los ingresos del Estado adoptados en la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988) se declaraba que «el mencionado art. 13.1 de la LOFCA regula determinación del porcentaje de participación en términos de gran amplitud y

flexibilidad. Se prevé allí que el porcentaje de participación "se negociará" con arreglo a una serie de bases; la ley menciona a continuación los criterios determinantes del porcentaje, pero la enumeración no es taxativa al preverse la aplicación de "otros criterios que se estimen procedentes"; falta, por último, en el citado artículo una ponderación o valoración de los criterios expresados» (FJ 4). Concretamente, y con relación al coeficiente de población, se afirma, continúa el Abogado del Estado: que «es un criterio abstracto y objetivable, adecuado en principio para expresar las necesidades de financiación ordinarias o medias de los entes territoriales, en este caso las Comunidades Autónomas. Las dudas sobre su idoneidad para expresar de forma adecuada las necesidades de financiación y la conveniencia de su modificación o complemento por otros indicadores se han planteado en aquellos sistemas que configuran la población como criterio único o determinante del reparto del producto de los impuestos entre los entes regionales. No es éste, sin embargo, nuestro caso. La población es uno entre los varios factores previstos en el artº 13.1 de la LOFCA». Finalmente, concluye el Abogado del Estado, en relación con la divergencia de intereses en juego en el caso de la variable población y la necesidad de ponderar el gasto público: «una modificación de la variable representada por el coeficiente de población, en el sentido propuesto por el recurrente, no puede justificarse en el caso que ahora enjuiciamos, pues la incidencia del fenómeno turístico no es una circunstancia exclusiva de la Comunidad balear. Según el escrito de demanda, la definición de la variable población como población de hecho supondría un aumento de la financiación para el conjunto de las Comunidades Autónomas de 2.065 millones de pesetas, de los cuales 635,6 millones corresponderían a Baleares. Se trata, como fácilmente puede comprobarse, de una circunstancia no específica de la Comunidad recurrente, sino común también a otras varias».

d) En último lugar pasa a dar respuesta el Abogado del Estado a la alegación centrada en la existencia de contradicción entre el art. 85 LPGE 98 y la Disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que la Comunidad Autónoma recurrente basa en la falta de la correspondiente dotación presupuestaria (se trataría, pues, de una inconstitucionalidad por omisión, aunque no se utilice literalmente esta expresión). Pues bien, precisa la representación del Estado antes que nada, que para que, conforme a la jurisprudencia de este Tribunal (con cita de las SSTC 24/1982, 74/1987, 87/1989, 142/1993), pueda hablarse de una inconstitucionalidad por omisión, es necesario que concurren dos requisitos: en primer lugar, que el Texto Constitucional contenga un mandato de *lege ferenda*; y, en segundo lugar, que en el posterior desarrollo legal se incumpla el mandato impuesto.

2 Dicho esto considera el Abogado del Estado que la previsión de la Disposición adicional
3 segunda del Estatuto de Andalucía de que los Presupuestos Generales del Estado puedan
4 consignar unas asignaciones complementarias para garantizar un nivel mínimo en la
5 prestación de alguno, o de algunos, de los servicios transferidos a la Comunidad Autónoma
6 debe interpretarse sistemáticamente en relación con el art. 158.1 CE, con el que guarda
7 identidad de objeto y del que es desarrollo, el cual prevé que en «los Presupuestos Generales
8 del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del
9 volumen de servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel
10 mínimo en la prestación de los servicios públicos en todo el territorio español».

11 A juicio el Abogado del Estado la conexión entre los anteriores preceptos es
12 innegable, pues no cabe duda alguna de que constituye un objetivo establecido por la
13 Constitución el que los servicios públicos asumidos por las Comunidades Autónomas sean de
14 la mayor calidad y que se presten al ciudadano de la manera más homogénea posible en toda
15 España, respetando en todo caso un nivel mínimo razonable, razón por la cual se prevé esta
16 vía de financiación excepcional o extraordinaria de las Comunidades Autónomas con cargo a
17 los Presupuestos Generales del Estado, distinta a la proporcionada por el Fondo de
18 Compensación Interterritorial (destinado fundamentalmente a la inversión -art. 158.2 CE-) y
19 fuera del sistema ordinario de financiación, al pretender suplir precisamente sus carencias con
20 carácter excepcional. Ahora bien, añade el Abogado del Estado, de la redacción del citado art.
21 158.1 CE (que utiliza la expresión "podrá") no puede deducirse, so pena de incurrir en un
22 vicio de inconstitucionalidad, que la dotación de créditos presupuestarios con este fin sea
23 contenido obligado de todas las leyes de presupuestos. A su entender la aplicación
24 presupuestaria de estas asignaciones complementarias con cargo a la Hacienda estatal está, de
25 una parte, vinculada a las competencias del Estado referentes a las disposiciones económicas
26 de la Hacienda general y a las directrices de la ordenación general de la economía (art. 149.1,
27 apartados 13ª y 14ª, CE) y, de otra, condicionada por la evidente necesidad de valorar
28 económicamente la insuficiencia del sistema de financiación para atender el "nivel mínimo"
29 en la prestación de los servicios públicos fundamentales, pero tomando como término de
30 comparación la totalidad del territorio nacional para distribuir en todo él (y no sólo a la
31 Comunidad Autónoma recurrente) los fondos que puedan destinarse a tal fin, teniendo en
32 cuenta que es la Hacienda general la que se constituye como sujeto pasivo en una obligación
33 en la que existen múltiples acreedores potenciales.

2 Para el Abogado del Estado, pues, el carácter aparentemente imperativo de la
literalidad del apartado 1º de la Disposición adicional segunda del Estatuto de Andalucía debe
4 interpretarse en el contexto, sin duda alguna vinculante, del art. 158.1 CE, lo que impide
fundamentar la existencia de una inconstitucionalidad por omisión de la Ley de Presupuestos,
6 en la medida en que condiciona (al igual que hacen los arts. 158.1 CE y 15 LOFCA) las
asignaciones complementarias (que tienen un carácter excepcional), no sólo a la previa
8 determinación de los servicios transferidos y su valoración, sino también a la coincidencia o
acuerdo con la Administración del Estado. Además, el sentido de aquella disposición (de
10 1981) debe ponerse en conexión con las circunstancias socioeconómicas de Andalucía en
aquel momento, en las que sí se daba el supuesto constitucionalmente previsto, sin que ello
12 permita prejuzgar la evolución posterior de este hecho inicialmente constatado.

14 Por otra parte, aunque el apartado segundo de aquella Disposición transitoria aporta,
para el Abogado del Estado, la singularidad del tratamiento bilateral (Administración del
Estado-Junta de Andalucía) en orden a determinar los «criterios, alcance y cuantía» de las
16 asignaciones excepcionales, no puede aislarse esta previsión estatutaria del tratamiento
necesariamente multilateral que establecen los arts. 3.2.d) y 15 LOFCA, que atribuyen al
18 Consejo de Política Fiscal y Financiera la deliberación sobre «la apreciación de las razones
que justifican en cada caso la percepción por parte de cada una de las Comunidades
20 Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos
para su afectación». Aunque la bilateralidad es, en realidad, la característica más importante
22 que singulariza al Estatuto de Andalucía en esta materia (a diferencia, por ejemplo, de la
Disposición adicional segunda del Estatuto de Extremadura, que, aun cuando constata similar
24 necesidad de financiación, remite su atención al sistema general del art. 15 LOFCA) sin
embargo, esta peculiaridad "metodológica" no puede llevar a entender como realidades
26 diferentes las previsiones del art. 15 LOFCA y del Estatuto de Andalucía. Ciertamente,
aunque la parte actora insiste en diferenciar radicalmente la previsión estatutaria del art. 15
28 LOFCA, aportando para ello las actas de las reuniones núms. 18 (celebrada el 22 de febrero
de 1996) y 19 (que tuvo lugar el 26 de noviembre de 1996) de la Comisión Mixta
30 Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, sin embargo, por lo que se
refiere a la primera de ellas «no ha aportado la documentación completa de la reunión, puesto
32 que ha omitido, inexplicablemente, el Acuerdo suscrito entre el Secretario de Estado de
Hacienda y la Consejera de Economía y Hacienda de Andalucía el 16 de febrero de 1996», en
34 el que se manifiesta expresamente que «la Comunidad Autónoma de Andalucía también

plantea la necesidad de instrumentar, en el más breve plazo posible, el mecanismo de financiación establecido en el art. 15 de la LOFCA, al objeto de culminar el diseño del sistema general de financiación de las Comunidades Autónomas, tal y como ha venido señalando en los sucesivos Acuerdos quinquenales de financiación» (apartado 3), añadiéndose a continuación que «por las representaciones de la Administración General del Estado se considera que, en virtud del principio de coordinación que debe regir la instrumentación y aplicación de los diferentes mecanismos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, la fijación definitiva del alcance y cuantía de las asignaciones excepcionales se debe realizar mediante la aplicación de la Metodología que con carácter general se recomienda por el Consejo de Política Fiscal y Financiera para la aplicación de lo dispuesto en el artículo 15 de la LOFCA, según los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de fecha 23 de febrero de 1992 y 7 de octubre de 1993» (apartado 4), fijándose finalmente, en primer lugar, una dotación excepcional para el año 1996 de 20.000 millones de pesetas, que «tendrá el carácter de anticipo a cuenta del que definitivamente se fije para este ejercicio también con carácter definitivo se establezca» (que como reconoce la propia parte recurrente ya fueron atendidos en enero de 1997 y, por tanto, no constituyen el objeto de este recurso), y, en segundo lugar, una consignación en la Sección 32 de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1997 y 1998 de 12.000 millones de pesetas, vinculada, precisamente, al desarrollo del art. 15 LOFCA. Por último, y en ejecución del Acuerdo Sexto de los adoptados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996, se ha constituido un grupo de trabajo con el mandato de tratar en el seno de tal órgano estas cuestiones.

En consecuencia la inexistencia de los requisitos exigidos por la jurisprudencia de este Tribunal para que pueda apreciarse el denunciado vicio de inconstitucionalidad por omisión debe conducir directamente a la desestimación del recurso por este motivo, en la medida en que la Disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía, interpretada conjuntamente con el art. 158.1 CE, no impone al legislador presupuestario la obligación automática de consignar créditos destinados a mejorar la financiación de los servicios públicos transferidos.

Por último, y mediante otrosí, el Abogado del Estado manifiesta que considera procedente la acumulación del presente recurso (núm. 1383/1998) al que lleva el núm.

104/1997 y a sus acumulados, por concurrir en ellos los requisitos prevenidos en el art. 83 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional al referirse a la misma materia.

6. Por Auto de 18 de enero de 2005 este Tribunal acordó tener por desistida a la Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que legalmente ostenta, de los recursos de inconstitucionalidad núms. 1105/97, 1106/97, 1107/97, 3167/97 y 1426/98, acumulados entre sí y a otros, declarándose extinguidos los correspondientes procesos. Igualmente acordó tener por desistida a la Presidenta del Parlamento del Andalucía de los recursos de inconstitucionalidad núms. 1248/97, 1249/97 y 1250/97, acumulados entre sí y a otros, declarándose extinguidos los correspondientes procesos. Finalmente acordó tener por desistida parcialmente a la Presidenta del Parlamento de Andalucía del recurso de inconstitucionalidad núm. 1383/1998, manteniéndose únicamente la impugnación del art. 85 de la Ley 65/1997 y de las cuantías fijadas en la Sección 32.

7. Por escrito de fecha 15 de noviembre de 2006 doña Elisa Pérez Vera dirigió un escrito a la Presidenta de este Tribunal en el que solicitaba su abstención en el debate y votación de la resolución relativa al presente recurso de inconstitucionalidad, debido a que en su anterior condición de Presidenta del Consejo Consultivo de Andalucía intervino en la adopción del Dictamen núm. 9/1998, de 12 de marzo, sobre el recurso de inconstitucionalidad que pretendía plantear el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con determinados preceptos de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998, cuyo objeto era idéntico al que constituye el actual recurso de inconstitucionalidad núm. 1383/1998, promovido por el Parlamento de Andalucía.

8. Por Auto del Pleno de este Tribunal, de fecha de 21 de noviembre de 2006, se acordó estimar la causa de abstención formulada por doña Elisa Pérez Vera en el presente recurso de inconstitucionalidad, apartándola definitivamente del referido procedimiento, dado que, aun cuando la intervención de la mencionada Magistrada, en su calidad de Presidenta del Consejo Consultivo de Andalucía, en la adopción del Dictamen emitido por dicho órgano con carácter previo al planteamiento por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía del recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998, no fue desarrollada directamente en relación con el presente recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Andalucía, sin embargo existe una total identidad en cuanto

al objeto de aquel Dictamen y el del recurso que nos ocupa, por lo que cabía entender que la actividad desarrollada en aquel caso puede quedar integrada en las causas 13ª y 16ª del art. 219 LOPJ.

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

II. Fundamentos Jurídicos

1. Como ha quedado expuesto en los antecedentes, tras el desistimiento parcial formulado por el Parlamento de Andalucía el presente recurso de inconstitucionalidad queda exclusivamente referido al art. 85 y a las cuantías fijadas en la Sección 32 («Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales», «Participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado», Programa 911-B) de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998 («Financiación en 1998 de las Comunidades Autónomas a las que no sea de aplicación el modelo del sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001»).

Antes de examinar el fondo del recurso planteado resulta necesario efectuar cuatro precisiones previas.

En primer lugar debe señalarse que el hecho de que los preceptos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado impugnados hayan perdido su vigencia, tanto por referirse a un ejercicio económico ya finalizado (el de 1998), como por afectar a la participación en los ingresos del Estado respecto de un modelo de financiación autonómica agotado (el del quinquenio 1997-2001), no afecta al objeto del presente proceso constitucional, por tres razones. De un lado, porque 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 1998), 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» (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 2). De otro lado, porque cuando el objeto del proceso constitucional tiene un contenido competencial, es nuestra doctrina reiterada que «no basta con la extinción de la norma concretamente impugnada, siendo necesario ponderar hasta qué punto dicha extinción conlleva la desaparición de la controversia competencial traída al proceso» (SSTC 24/2002, de 31 de enero, FJ 4; 16/2003, de 30 de enero, FJ 2; y 67/2005, de 17 de marzo, FJ 3), debiendo pronunciarnos «en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva» (por ejemplo, SSTC 275/2000, de 16 de noviembre, FJ 2; y 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 4; y en sentido similar, SSTC 290/2000, de 30 de noviembre, FJ 4; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 3), a los efectos de declarar «si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada» (SSTC 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 2; 109/2003, de 5 de junio, FJ 2; y 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 4). Y en el presente supuesto no cabe duda de que el objeto del recurso de inconstitucionalidad planteado por el Parlamento de Andalucía tiene un evidente contenido competencial en la medida en que reivindica tanto una participación concreta de la Comunidad Autónoma en el procedimiento de fijación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado como el derecho a percibir determinadas asignaciones de nivelación como uno de los mecanismos de financiación de la citada Comunidad Autónoma, lo que obliga a este Tribunal a adoptar una decisión, con independencia de la existencia de uno u otro modelo de financiación autonómica al momento de la interposición del recurso o en la actualidad, pues tanto la participación en los ingresos del Estado como las asignaciones de nivelación de servicios públicos fundamentales constituyen dos de los diferentes recursos financieros para la financiación de las Comunidades Autónomas que se prevén en el bloque de la constitucionalidad, con independencia del modelo de financiación eventualmente adoptado. Y, finalmente, porque no es aplicable al presente supuesto la doctrina del «*ius superveniens*», esto es, la doctrina 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)], porque en la medida en el que el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad lo configuran los preceptos de una Ley (cuya vigencia se limitaba al ejercicio presupuestario de 1998) que se dictan en ejecución de un determinado marco normativo (el sistema de

financiación de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el quinquenio 1997-2001
previsto en las Leyes Orgánicas 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las
Comunidades Autónomas, en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de
diciembre, y 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía), marco o
sistema general normativo frente al que no se ha presentado recurso alguno o aducido en éste
tacha de inconstitucionalidad, nuestro análisis debe contraerse exclusivamente a ese marco
normativo cuya constitucionalidad no resulta, en principio, controvertida, y no a cualquier
otro que eventualmente haya podido adoptarse en un momento posterior (en concreto, el
nuevo modelo de financiación autonómica introducido por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de
diciembre). Siendo una de las cuestiones que se plantean en este proceso el cumplimiento o
no de un determinado trámite procedimental en la fijación de la participación de la
Comunidad Autónoma de Andalucía en los Presupuestos del Estado, el control a realizar por
este Tribunal debe limitarse al cumplimiento de los requisitos que, de conformidad con las
normas del bloque de la constitucionalidad, estaban vigentes al momento de dictarse la ley
impugnada, no pudiéndose en modo alguno exigir al legislador (estatal o autonómico) el
respeto de otros requisitos que eventualmente pudieran ser introducidos en normas
posteriores. Y lo mismo sucede con la denuncia del Parlamento de Andalucía relativa a la
cuantificación de la participación en los ingresos del Estado del ejercicio 1998 en función de
la variable de población del año 1991, denuncia que sólo puede ser analizada en función del
marco normativo que entonces le daba cobertura, pues el nuevo modelo de financiación
previsto para los años 2002 y siguientes toma como año base el de 1999, y como población de
referencia, la del padrón de cada Comunidad Autónoma a 1 de enero de 1999 (Acuerdo del
Consejo de Política y Fiscal de 27 de julio de 2001). Finalmente, la denuncia relativa a la falta
de consignación en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998 de unas
determinadas asignaciones de nivelación de servicios públicos fundamentales sólo puede ser
analizada, como es evidente, al amparo de la normativa que daba cobertura en aquel entonces
a la citada norma presupuestaria.

En segundo lugar debe tenerse presente que no existe ningún óbice para que el
presente recurso de inconstitucionalidad, además de referirse al art. 85, se extienda a las
cuantías fijadas en la Sección 32 de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, pues como tenemos
dicho desde la STC 63/1986, de 21 de mayo, no sólo el articulado de las Leyes de
Presupuestos Generales del Estado, sino también los estados de ingresos y gastos que se
incluyen en ellas son susceptibles de impugnación y, por tanto, constituyen un «objeto

idóneo» del recurso de inconstitucionalidad, dado que «cada una de las Secciones presupuestarias -que contiene los créditos destinados a hacer frente a las correspondientes obligaciones del Estado- adquiere fuerza de ley a través de la norma de aprobación incluida en el art. 1 de las respectivas Leyes de Presupuestos», no perdiendo tal carácter «por el hecho de que para su comprensión, interpretación e incluso integración, sea preciso acudir a otros preceptos» (FJ 5). En consecuencia, aunque «los créditos consignados en los estados de gastos de los Presupuestos Generales no son fuente alguna de obligaciones», sin embargo, «constituyen autorizaciones legislativas» (SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 6; y 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 8) que, conforme al art. 27.1 CE, son susceptibles, en principio, de convertirse en el objeto de un recurso de inconstitucionalidad. Consiguientemente, aun cuando habrá que buscar la fuente de aquellas consignaciones presupuestarias fuera de las mismas, «ya sea en la Ley, ya en los negocios jurídicos o en los actos o hechos que, según Derecho, las generen (SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 6; y 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 8), por lo que «no es, en rigor, a las autorizaciones de créditos para gastos consignadas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado a las que han de atribuirse las presuntas lesiones al orden constitucional y estatutario de competencias, sino a las concretas normas y actos administrativos que les dan ejecución» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 5), sin embargo nada cabe oponer a que las Comunidades Autónomas impugnen los créditos que autorizan las Leyes de Presupuestos Generales del Estado cuando su contenido pueda afectar al orden constitucional de distribución de competencias o, como es el caso, a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (STC 13/1992, de 6 de febrero, FFJJ 5 y 7).

En tercer lugar debe insistirse, 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 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; y 112/2006, de 19 de abril, FJ 19). En suma, la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente (STC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2; 245/2004, de 16 de diciembre, FJ 3; y 100/2005, de 19 de abril, FJ 3). Y esto es, precisamente, lo que sucede en el presente supuesto, en el que el Parlamento de la Comunidad Autónoma recurrente imputa a los preceptos impugnados la vulneración de los arts. 1.1, 2, 9, 40.1, 66.2, 131.1, 137, 138, 139, 156.1 y 157 de la Constitución Española, de los arts. 56.1, 56.3, 58 y de las Disposiciones adicional segunda y transitoria sexta del Estatuto de Autonomía para Andalucía, de los arts. 1.2 y 13 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, de los arts. 109 a 123 y 133 a 135 del Reglamento del Congreso de los Diputados y de los arts. 104 a 128 y 148 a 151 del Reglamento del Senado, limitándose a fundamentar sus quejas en la posible contradicción del art. 85 y de las cuantías fijadas en la Sección 32 de la Ley 65/1997 con los arts. 9.3, 156.1 y 157 CE, las Disposiciones adicional segunda y transitoria sexta del Estatuto de Autonomía para Andalucía y el art. 13 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, preceptos estos últimos 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.

Finalmente, ha de precisarse que no resulta admisible la alegación del Abogado del Estado relativa a la inexistencia de las vulneraciones alegadas por la parte recurrente en virtud del hecho de que las disposiciones impugnadas sólo establezcan unas entregas a cuenta de la participación de algunas Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado que no prejuzgan la liquidación definitiva. En efecto, si (como defiende el propio Abogado del Estado) la norma impugnada pretende dotar de los recursos necesarios a las Comunidades

Autónomas que no han aceptado el nuevo sistema de financiación derivado del Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en la medida en que la Comunidad Autónoma recurrente discute la suficiencia de las citadas entregas a cuenta para hacer frente a sus necesidades financieras correspondientes al ejercicio 1998, la fijación unilateral por el Estado del importe de dichas entregas, así como la falta de puesta a su disposición de las asignaciones de nivelación a que hace referencia la Disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía, es evidente que ninguna de estas quejas decaen por la mera circunstancia de que los preceptos cuestionados incorporen una entrega a cuenta y no una liquidación definitiva, pues las lesiones, de existir, serían reales y efectivas, no meramente potenciales.

2. Con carácter previo a la resolución de las objeciones de constitucionalidad que el Parlamento de Andalucía plantea frente al precepto y a las cuantías objeto de su recurso debemos concretar, siquiera brevemente, el marco normativo en el que se desenvuelve el presente proceso constitucional. En este sentido hemos de recordar que el art. 156.1 CE establece que las «[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». Por su parte el art. 157.1 de la Constitución prevé, como recursos para la financiación de las Comunidades Autónomas, tanto las «participaciones en los ingresos del Estado» [letra a)] como «otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado» [letra c)], asignaciones estas últimas respecto de las cuales el art. 158.1 del Texto Constitucional añade que «[e]n los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español».

En un sentido similar el 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 3/1996, de 27 de diciembre (en lo sucesivo, LOFCA)], establece que los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos, entre otros, de un lado, por «[l]as participaciones en los ingresos del Estado» [letra e) del apartado 1º], y, de otro, por «[l]as asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley» [letra a) del apartado 2º]. Y el art. 56 de la Ley Orgánica 6/1981,

de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante, EAA), 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» (apartado 3), así como «[o]tras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado» (apartado 8).

Conforme a las normas que integran el bloque de la constitucionalidad el porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos «se negociará» (arts. 13.1 LOFCA y 58.1 EAA) de acuerdo con el «coeficiente de población» [arts. 13.1.a) LOFCA y 58.1.a) EAA], el «coeficiente de esfuerzo fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas» [arts. 13.1.b) LOFCA y 58.1.b) EAA], la «cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a la Comunidad Autónoma por los servicios y cargas generales que el Estado continúe asumiendo como propios» [arts. 13.1.c) LOFCA y 58.1.c) EAA], la «relación inversa de la renta real por habitante de la Comunidad Autónoma respecto a la del resto de España» [arts. 13.1.d) LOFCA y 58.1.d) EAA] y, en fin, «[o]tros criterios que se estimen procedentes» [arts. 13.1.e) LOFCA y 58.1.g) EAA], como, por ejemplo, y para la Comunidad Autónoma de Andalucía, la «relación entre los costos por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la Comunidad Autónoma y para el conjunto del Estado» [art. 58.1.f) EAA] o la «tasa de emigración ponderada durante un período de tiempo determinado» [art. 58.1.g) EAA].

Conviene también subrayar que el anterior porcentaje de participación «únicamente podrá ser objeto de revisión», entre otros supuestos, «[c]uando, transcurridos cinco años después de su puesta en vigor, sea solicitada dicha revisión por el Estado o por la Comunidad Autónoma» [arts. 13.3.d) LOFCA y 58.2.c) EAA]. Y, además, que dicho porcentaje «se determinará en el período transitorio para cada Comunidad Autónoma, aplicando las normas contenidas en la Disposición transitoria primera» de la LOFCA (art. 13.2 LOFCA), conforme a la cual el Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos a la Comunidad Autónoma «con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia» (apartado 1º tanto de la Disposición transitoria primera LOFCA como de la Disposición transitoria sexta EAA), creándose «una Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma, que adoptará un método encaminado a fijar el porcentaje de participación previsto en el apartado 1 del art. 13» (apartado 2º de la

Disposición transitoria primera LOFCA; y en sentido idéntico el apartado 2º de la Disposición transitoria sexta EAA, pero con remisión art. 58.3 EAA). En todo caso «el porcentaje de participación se aprobará por Ley» (arts. 13.4 LOFCA y 58.3 EAA).

De otro lado, respecto de aquellas «otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado» a que hacen referencia los arts. 157.1.c) y 158.1 CE, 4.2.a) LOFCA y 56.8 EAA, el art. 15 LOFCA dispone que «[c]uando una Comunidad Autónoma, con la utilización de los recursos financieros regulados en los arts. 11 [tributos cedidos] y 13 [Participación en los ingresos del Estado] de la presente Ley Orgánica, no pudiera asegurar un nivel mínimo de la prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales que haya asumido, se establecerá a través de los Presupuestos Generales del Estado, con especificación de su destino, una asignación complementaria cuya finalidad será la de garantizar el nivel de dicha prestación en los términos que señala el art. 158.1 de la Constitución» (apartado 2). Esta asignación complementaria se contempla específicamente para el caso de Andalucía en la Disposición adicional segunda de su Estatuto de Autonomía (y en términos casi idénticos también en la Disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía para Extremadura), conforme a la cual «[d]adas las circunstancias socioeconómicas de Andalucía, que impiden la prestación de un nivel mínimo en alguno o algunos de los servicios efectivamente transferidos, los Presupuestos Generales del Estado consignarán, con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación, unas asignaciones complementarias para garantizar la consecución de dicho nivel mínimo» (apartado 1º). La fijación de los «criterios, alcance y cuantía de dichas asignaciones excepcionales» se hará «para cada ejercicio por la Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma a que se refiere el apartado 2 de la Disposición transitoria 6ª» (apartado 2º). Fruto de esta previsión estatutaria fue la fijación, por vez primera, de una asignación complementaria para la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 1996 de 20.000 millones de pesetas [Acuerdos de la Comisión Mixta Administración del Estado-Junta de Andalucía de fechas de 22 de febrero de 1996 y 26 de noviembre de 1996 (cuya ejecución se produjo mediante pago efectuado, según reconoce expresamente el Parlamento recurrente, el día 17 de enero de 1997)] y la consignación, con carácter general, de unas asignaciones de nivelación de servicios públicos fundamentales en la Sección 32 (Servicio 18, Programa 911-B, concepto 453) de las Leyes 12/1996, 65/1997, y 49/1998, todas ellas de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997, 1998 y 1999, por importes de 10.000, 12.000 y 12.000 millones de pesetas,

respectivamente, asignaciones estas últimas que afirma el Parlamento de Andalucía nunca fueron distribuidas entre las Comunidades Autónomas eventualmente beneficiarias.

Por otra parte conviene recordar que la LOFCA prevé la existencia de un órgano consultivo, el «Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas», integrado por el Ministro de Economía y Hacienda, el Ministro de Administraciones Públicas y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad o Ciudad Autónoma (art. 3.1 LOFCA), al que corresponden, entre otras funciones, tanto «[e]l estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas» [art. 3.2.c) LOFCA] como «[l]a apreciación de las razones que justifican en cada caso la percepción por parte de cada una de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación» [art. 3.2.d) LOFCA]. «Los acuerdos del Consejo en las materias a que se refiere el artículo tercero de la LOFCA adoptarán la forma de recomendaciones, que se elevarán al Gobierno y serán publicadas en el “Boletín Oficial del Estado” y en los de las Comunidades y Ciudades Autónomas» (art. 10.2 del Reglamento de Régimen Interior del Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobado por Acuerdo 1/1981, de 20 de agosto).

Pues bien, en aplicación de la previsión del art. 13 LOFCA (relativo a la forma de determinación del PIE), el Consejo de Política Fiscal y Financiera propuso al Gobierno, por Acuerdo de 23 de septiembre de 1996, un nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001, que fue asumido por las Cortes Generales con la aprobación, de un lado, de 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, que pretendió dotar «el nuevo marco general dentro del cual ha de desarrollarse la actividad financiera y tributaria de las Comunidades Autónomas a partir del 1 de enero de 1997» (último párrafo de su Exposición de Motivos), y, de otro, de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias, que «contiene el conjunto de normas que harán posible la entrada en vigor y aplicación, desde el 1 de enero de 1997, del nuevo régimen de la cesión de tributos del Estado a aquellas Comunidades Autónomas que la asuman» (último párrafo de su Exposición de Motivos). Conforme a este nuevo modelo de financiación la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998, fijó los porcentajes provisionales de participación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001,

aplicables en 1 de enero de 1998 tanto «en los ingresos territoriales del Estado por el IRPF» [art. 83.a)] como «en los ingresos generales del Estado» [art. 83.b)]. Igualmente la citada Ley 65/1997 fijó la forma de cuantificación de las entregas a cuenta por participación en los ingresos del Estado durante 1998, de un lado, para las Comunidades Autónomas que habían adoptado el modelo para la aplicación del sistema de financiación del quinquenio 1997-2001 (Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia y Valencia) y, de otro, para las Comunidades Autónomas a las que no era de aplicación el citado modelo (Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura).

La financiación provisional del ejercicio 1998 por participación en los ingresos del Estado se efectúa mediante las entregas a cuenta previstas en la Ley 65/1997, que, para el supuesto de las Comunidades Autónomas a las que es de aplicación el modelo para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas del quinquenio 1997-2001, comprendían la suma de la cantidad correspondiente al tramo de participación de la Comunidad Autónoma en los ingresos territoriales del Estado por el IRPF (cuantificada conforme a la regla prevista en el apartado Dos de su art. 84) más la cantidad correspondiente al tramo de participación de la Comunidad Autónoma en los ingresos generales del Estado (determinada conforme a la regla prevista en el apartado Tres del mismo art. 84); y, para el caso de las Comunidades Autónomas a las que no era de aplicación el modelo del sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001, se cuantificaban conforme a la regla prevista en el art. 85, que disponía al respecto:

«Financiación en 1998 de las Comunidades Autónomas a las que no sea de aplicación el modelo del sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001.

Uno. Para las Comunidades Autónomas cuyas respectivas Comisiones Mixtas no han adoptado acuerdo sobre el sistema de financiación que les es aplicable en 1998, los créditos presupuestarios destinados a su financiación, correspondientes al 98 por 100 de «entregas a cuenta» de su participación en los ingresos del Estado fijadas de acuerdo con el método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1992-1996, aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 20 de enero de 1992, son para cada Comunidad Autónoma los que se incluyen en la Sección 32, «Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales» -«Parti-

2 *cipación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado»- Programa*
 3 *911-B.*

4 *Dos. Los créditos mencionados en el apartado anterior se harán efectivos a las*
 5 *Comunidades Autónomas por dozavas partes mensuales.*

6 *Tres. La liquidación definitiva se realizará con arreglo al sistema de financiación*
 7 *adoptado, o el que se adopte durante 1998, para estas Comunidades Autónomas,*
 8 *por acuerdo de su respectiva Comisión Mixta».*

9
 10 3. Una vez delimitado el objeto del recurso y dejada constancia de las normas del
 11 “bloque de la constitucionalidad” que resultan aplicables, antes de analizar las concretas
 12 vulneraciones constitucionales denunciadas por la representación del Parlamento de
 13 Andalucía resulta oportuno subrayar que la financiación autonómica es el asunto que subyace
 14 en el planteamiento del recurso presentado por esta Cámara legislativa. Y, como hemos
 15 señalado en otras ocasiones, cualquier solución al problema tiene, o puede tener, «repercusión
 16 notable en el ámbito competencial correspondiente al Estado y a las Comunidades
 17 Autónomas» (STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 2), pues si en un Estado compuesto «[l]a acción
 18 estatal es claro que debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de
 19 autonomías territoriales» (STC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 4), esta exigencia es
 20 asimismo evidente «cuando se trata del ejercicio de la actividad financiera del Estado -
 21 ordenación y gestión de los ingresos y gastos públicos- que, naturalmente, habrá de
 22 desarrollarse dentro del orden competencial articulado en la Constitución, lo que supone, en
 23 definitiva, la necesidad de compatibilizar el ejercicio coordinado de las competencias
 24 financieras y las competencias materiales de los entes públicos que integran la organización
 25 territorial del Estado de modo que no se produzca el vaciamiento del ámbito competencial -
 26 material y financiero- correspondiente a “las esferas respectivas de soberanía y de autonomía
 27 de los entes territoriales” (STC 45/1986, fundamento jurídico 4º)» (STC 13/1992, de 6 de
 28 febrero, FJ 2; y en el mismo sentido se manifiestan las SSTC 49/1995, de 16 de febrero, FJ 4;
 29 68/1996, de 4 de abril, FJ 2; 128/1999, de 1 de julio, FJ 9; y 234/2000, de 3 de octubre, FJ 4).

30 Lo anterior se traduce en una doble exigencia: «[D]e una parte, prevenir que la
 31 utilización del poder financiero del Estado pueda "desconocer, desplazar o limitar" las
 32 competencias materiales autonómicas. Y, de otra, evitar asimismo que la extrema
 33 prevención de potenciales injerencias competenciales acabe por socavar las competencias
 34 estatales en materia financiera, el manejo y la disponibilidad por el Estado de sus propios

recursos y, en definitiva, la discrecionalidad política del legislador estatal en la configuración y empleo de los instrumentos esenciales de la actividad financiera pública» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 2; y en el mismo sentido STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 2).

Esto sentado conviene adicionalmente recordar la función de este Tribunal en el control constitucional de las disposiciones relativas a la financiación de las Comunidades Autónomas. Y sobre este particular hemos señalado que no es nuestro cometido pronunciarnos «sobre el sistema más adecuado de financiación de las Haciendas territoriales o de coordinación de las actividades financieras de los distintos entes territoriales entre sí» (STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 2; y en el mismo sentido, STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3), ni nos incumbe determinar «cuál es el más adecuado sistema de articulación de competencias estatales y autonómicas», decisión ésta que «dentro de la Constitución corresponde adoptar a los propios Poderes Públicos responsables de ello, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas» (SSTC 145/1989, de 21 de diciembre, FJ 6; y 68/1996, de 4 de abril, FJ 2). La función de este Tribunal es, exclusivamente, la de decidir si las concretas disposiciones impugnadas «exceden o no el marco de lo constitucionalmente admisible» (SSTC 145/1989, de 21 de septiembre, FJ 6; 13/1992, de 6 de febrero, FJ 2; 68/1996, de 4 de abril, FJ 2; 192/2000, de 13 de julio, FJ 10; y 275/200, 16 de noviembre, FJ 5).

En este sentido debe precisarse que las vulneraciones que imputa el Parlamento recurrente a las disposiciones legales impugnadas afectan a dos de los recursos financieros que las normas del bloque de la constitucionalidad prevén para la Comunidad Autónoma de Andalucía; de una parte, a la participación en los ingresos del Estado (PIE); de otra, a las asignaciones de nivelación de servicios públicos fundamentales. En efecto, en primer lugar, respecto de la primera fuente de financiación (la PIE) imputa el Parlamento de Andalucía a las disposiciones impugnadas dos vicios de inconstitucionalidad. Estos vicios se producirían, de un lado, por haberse fijado su porcentaje de participación en los ingresos generales del Estado conforme a la población oficial de 1991 y no a la de 1996, lo que no sólo resultaría arbitrario, por injustificado, sino que además afectaría la suficiencia financiera de la Comunidad Autónoma al tomarse en consideración una población inferior a la existente; de otro, por haberse fijado aquel porcentaje de forma unilateral por el Estado, sin acuerdo previo en la Comisión Mixta Estado-Junta de Andalucía, con desconocimiento de las exigencias de coordinación, cooperación y lealtad constitucional que imponen las normas del citado bloque.

2 En segundo lugar, y con relación a la otra fuente de financiación, las asignaciones de
3 nivelación de los servicios públicos esenciales, denuncia el Parlamento de Andalucía el
4 incumplimiento por parte del Estado de la previsión recogida en la disposición adicional
5 segunda de la norma estatutaria, que a su juicio exigiría la puesta a disposición de la
6 Comunidad Autónoma de Andalucía de cantidades adicionales a las derivadas de la aplicación
7 del art. 15 LOFCA.

8 Pues bien, a dar respuesta a las vulneraciones alegadas sobre los dos recursos
9 financieros citados vamos a dedicar los siguientes fundamentos jurídicos, debiendo tenerse en
10 cuenta que nuestro análisis se va efectuar con relación al modelo de financiación vigente al
11 momento de la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad, esto es, el derivado
12 del Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre, del Consejo de Política Financiera y Fiscal para el
13 quinquenio 1997-2001, y asumido por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de
14 modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las
15 Comunidades Autónomas, que representa el marco normativa del que deriva la Ley 65/1997,
16 de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998, cuyo art. 85 y Sección
17 32 constituyen el objeto del presente proceso constitucional.

18 4. Hechas las anteriores aclaraciones estamos ya en disposición de analizar, respecto
19 del primero de los mecanismos de financiación citados (la participación en los ingresos del
20 Estado -PIE-) la imputación de arbitrariedad (art. 9.3 CE) que la parte actora formula contra el
21 art. 85 y las cuantías fijadas en la Sección 32 de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de
22 Presupuestos Generales del Estado para 1998, como consecuencia, tanto de haberse
23 determinado la participación de la Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado con base
24 en la variable de población calculada en función de la población de derecho de 1991 (de
25 conformidad con los datos de 1988) y no de acuerdo a la de 1996, como de no haberse
26 tomado en consideración el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de
27 octubre de 1993 (que desarrollaba el Acuerdo 1/1992, de 20 de enero, sobre el sistema de
28 financiación autonómica en el período 1992-1996), circunstancias ambas que habrían
29 supuesto una pérdida sustancial de ingresos para la Comunidad Autónoma de Andalucía en el
30 ejercicio 1998.

31 En relación con esta cuestión debemos comenzar recordando que el control de la
32 constitucionalidad de las leyes debe ejercerse por este Tribunal de forma que no se impongan
33
34

constricciones indebidas al Poder Legislativo y se respeten sus opciones políticas. En efecto, como venimos señalando, el cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de su control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad. Así, al examinar un precepto legal impugnado desde este punto de vista, el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (SSTC 239/1992, de 17 de diciembre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 11; 104/2000, de 13 de abril, FJ 8; 120/2000, de 10 de mayo, FJ 3; 96/2002, de 25 de abril, FJ 6; 242/2004, de 16 de diciembre, FJ 7; y 47/2005, de 3 de marzo, FJ 7). No obstante lo anterior, es preciso tener en cuenta que si el poder legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del Ordenamiento no es suficiente la mera discrepancia política para tachar a la norma de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales [SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 4.a); 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 5; 239/1992, de 17 de diciembre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 12; y 73/2000, de 14 de marzo, FJ 4].

Lo expuesto conduce a desestimar la denuncia de la inconstitucionalidad que el Parlamento recurrente formula en relación con el precepto y la fijación de las cuantías que se efectúa en la Sección impugnada con fundamento en su supuesta arbitrariedad. En efecto, debe subrayarse, antes de nada, que, puesto que el Parlamento de Andalucía sólo imputa a la disposiciones impugnadas la carencia de una explicación racional, pero no alega discriminación alguna, el contraste de aquellas disposiciones con el citado principio de arbitrariedad se va a efectuar exclusivamente en función de aquella denuncia, en la medida que, conforme a nuestra doctrina, quien alega la arbitrariedad de la ley debe, conforme a sus criterios, razonarlo en detalle y ofrecer una justificación en principio convincente de su imputación (SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 4; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 7; 239/1992, de 17 de diciembre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 11; 73/2000, de 14 marzo, FJ 4; y 120/2000, de 10 de mayo, FJ 3). Dicho esto debe señalarse que el Parlamento de Andalucía se limita a denunciar la falta de racionalidad de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998 al cuantificar las entregas a cuenta mediante la aplicación de

la población existente en un ejercicio (el de 1991) en detrimento de la de otro (el de 1996), sin que en el recurso se desarrolle una línea argumental que fundamente esta opinión y que deba conducirnos necesariamente a apreciar la irracionalidad de la opción del legislador, cuando, no sólo (como tantas veces hemos dicho) «los actos o las normas que emanan de poderes legítimos disfrutan de una presunción de legitimidad» (por ejemplo, STC 66/1985, de 23 de mayo, FJ 3; y en el mismo sentido, STC 115/1987, 7 julio, FJ 4), sino que, además, en este caso no puede apreciarse que carezca de toda justificación razonable la opción del legislador, ya que, aun cuando pueda discreparse de ella, no cabe duda de que no responde a capricho o mero voluntarismo, al ser consecuencia de la inexistencia, en el momento de aprobarse el nuevo sistema de financiación, de un censo oficial diferente. A este respecto debe recordarse que el Acuerdo 1/1996, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se acuerda que la financiación global se determinará según las variables y ponderaciones actualmente aplicables, se adoptó el día 23 de septiembre de 1996, momento en el cual estaba vigente el censo general de población del año 1991 (también referido al padrón municipal de habitantes), aprobado por el Real Decreto 406/1992, de 24 de abril, por el que se declaran oficiales las poblaciones de derecho y de hecho resultantes del censo de población referidas al 1 de marzo de 1991 (pues, de conformidad con el art. 1 de la Ley 70/1980, de 16 de diciembre, el Instituto Nacional de Estadística formará el censo de población «en los años terminados en uno», esto es, de forma decenal), no aprobándose un nuevo censo oficial de población hasta el año 2001, y estando, entonces, en elaboración, el nuevo padrón municipal de habitantes (que, aun cuando las Leyes 70/1980, de 16 de diciembre, y 7/1985, de 2 de abril, preveían su renovación quinquenal, sin embargo, la Ley 4/1996, de 10 de enero, suprimiría ese carácter quinquenal para sentar las revisiones anuales), que sería aprobado por el Real Decreto 1645/1997, de 31 de octubre (BOE núm. 262, de 1 de noviembre de 1997), por el que se declararon oficiales las cifras de población resultantes de la renovación del Padrón Municipal referidas a 1 de mayo de 1996. En efecto, como señala la Exposición de Motivos de dicha norma (de conformidad con lo dispuesto en el art. 11 del Real Decreto 280/1995, de 24 de febrero), «las cifras de población resultantes de la renovación del Padrón Municipal de habitantes de cada municipio, que obtengan la conformidad del Instituto Nacional de Estadística, serán propuestas por el Presidente de este organismo al Gobierno para su aprobación, siendo declaradas oficiales mediante Real Decreto, al que se acompañará como anexo los totales por Comunidades Autónomas, provincias, islas y capitales de provincia». Pues bien, «la necesidad de garantizar la fiabilidad» de las cifras de población, aconsejaron «retrasar la declaración como oficiales de las cifras de población resultantes de la renovación

patronal a 1 de mayo de 1996, con el objeto de conseguir propuestas aceptables para el Instituto Nacional de Estadística de todos y cada uno de los Ayuntamientos». No obstante, cumplidos todos los plazos establecidos, algunos Ayuntamientos no habían «subsano los reparos formulados por el Instituto Nacional de Estadística a sus cifras, impidiendo, de esta forma, alcanzar un acuerdo sobre las mismas», razón por la cual, dicho Organismo sometió las discrepancias «al Consejo de Empadronamiento para su informe, obteniendo la conformidad a las cifras de población propuestas por el Instituto Nacional de Estadística para estos Ayuntamientos». No es, pues, sino a partir de este Real Decreto 1645/1997, de 31 de octubre (último que aprueba una renovación del padrón municipal de habitantes), cuando se suceden anualmente las revisiones anuales de las cifras de población, siendo la primera actualización la aprobada por el Real Decreto 480/1999, de 18 de marzo (con referencia a las cifras de población al 1 de enero de 1998), al que seguirían los Reales Decretos 3491/2000, de 29 de diciembre (cifras de población a 1 de enero de 1999), 950/2001, de 3 de agosto (cifras de población a 1 de enero de 2000), 1420/2001, de 17 de diciembre (cifras de población a 1 de enero de 2001), 1431/2002, de 27 de diciembre (cifras de población a 1 de enero de 2002), 1748/2003, de 19 de diciembre (cifras de población a 1 de enero de 2003), 2348/2004, de 23 de diciembre (cifras de población a 1 de enero de 2004), 1358/2005, de 18 de diciembre (cifras de población a 1 de enero de 2005), y, finalmente, 1627/2006, de 29 de diciembre (cifras de población a 1 de enero de 2006).

A lo anterior debe añadirse que dicha población se ha tenido en cuenta tanto para el cálculo de la participación en los ingresos del Estado de las Comunidades Autónomas que no han aceptado el nuevo sistema de financiación (y, en consecuencia, continúan rigiéndose por el anterior prorrogado), como para aquellas que sí lo han aceptado (en el cálculo del tramo de participación en los ingresos generales del Estado). En efecto, conforme al apartado 3 del Acuerdo Primero del Acuerdo del Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996, uno de los puntos principales del nuevo modelo de financiación es que la «financiación global del sistema se determinará según las variables y ponderaciones actualmente aplicables», que no son otras que las recogidas en el Acuerdo 1/1992, de 20 de enero, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, conforme a cuyo apartado II.7.1.1 la distribución de la variable de población (N) «se efectúa proporcionalmente a la población calculada a 1 de julio de 1988 por el Instituto Nacional de Estadística», sin perjuicio de la relevancia que dicho dato haya podido tener respecto de la participación en los ingresos del Estado. Es decir, para la determinación de la financiación de las Comunidades Autónomas del

2 quinquenio 1997-2001, aunque se adoptaron como referencia los «valores» del año base
3 (1996), se aplicaron (según dispone el apartado 3 del Acuerdo Primero) las «variables»
4 tomadas en consideración en el quinquenio 1992-1996 (y, en consecuencia, la de población en
5 función de la calculada a 1 de julio de 1988 por el Instituto Nacional de Estadística, de
6 conformidad con el apartado II.7.1.1 del Acuerdo 1/1992, de 20 de enero, sobre el sistema de
7 financiación autonómica en el período 1992-1996). De esta manera lo cierto es que se
8 aplicaron las mismas «variables» (del quinquenio 1992-1996) a todas las Comunidades
9 Autónomas, y que, concretamente, la de población no era actualizable para todas las
10 Comunidades Autónomas hasta la aprobación del sistema de financiación vigente a partir de
11 2002, fecha a partir de la cual el “año base” sobre el que efectuar los cálculos
12 correspondientes es el 1999 (por lo que la distribución de los ingresos en función de la
13 población de cada Comunidad Autónoma ha de determinarse en relación al Padrón
14 suministrado por el Instituto Nacional de Estadística referido al 1 de enero de 1999).

15
16 Por otro lado, aun siendo cierto que Andalucía ha experimentado un incremento
17 poblacional (entre 1988 y 1996) de más del 40 por 100 del incremento total producido en
18 España (de 883.132 habitantes), también lo es que, conforme a los propios datos ofrecidos por
19 el Parlamento recurrente (en el Informe relativo a la actualización de la variable de población
20 que adjunta como Anexo III del escrito de su recurso de inconstitucionalidad), el incremento
21 experimentado respecto de su población en el año base (1988) ha sido del 5,60 por 100,
22 cuando en otras Comunidades Autónomas ha alcanzado, por ejemplo, el 11,91 por 100
23 (Baleares), el 9,50 por 100 (Canarias), el 8,07 por 100 (Murcia) o el 6,28 por 100 (Valencia),
24 cierto es que otras Comunidades Autónomas, en cambio, han visto cómo su población se
25 incrementaba en menor medida (así ha sucedido con el 3,73 por 100 de Madrid, con el 1,58
26 por 100 de Cataluña o con el 1,43 por 100 de La Rioja) o incluso se reducía, como es el caso
27 de Extremadura (el 4,82 por 100), Castilla-León (el 4,71 por 100), Galicia (el 2,48 por 100),
28 Aragón (el 2,47 por 100) o Asturias (el 3,88 por 100). Finalmente tanto Cantabria (incremento
29 del 0,11 por 100) como Castilla-La Mancha (incremento del 0,10 por 100) prácticamente han
30 permanecido con su población inalterada.

31
32 De todo lo que antecede cabe concluir que no puede calificarse como arbitrario el
33 hecho de que la variable de población que sirve de base a la liquidación a cuenta contenida en
34 las disposiciones de la Ley 65/1997 impugnadas, y a la que hace referencia el Acuerdo
1/1996, de 23 de septiembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se calculara

2 tomando como referencia el último censo general de población aprobado, a saber, el de 1991,
3 en la medida en que, como ya anticipamos anteriormente, se trata de una opción legislativa
4 que no es una decisión irrazonable ni arbitraria o carente de justificación, sino que, por el
5 contrario, entra dentro del margen de configuración del que goza el legislador en este ámbito.
6 Ciertamente no cabe duda de que existían otras alternativas, pudiendo haber concretado el
7 legislador aquella variable de acuerdo a criterios diferentes (tomando como referencia, por
8 ejemplo, los padrones municipales, los censos electorales u otros índices acreditativos con
9 fiabilidad de la población de hecho), pero, como hemos señalado en otras ocasiones, no
10 corresponde a este Tribunal «interferirse en ese margen de apreciación ni examinar la
11 oportunidad de la medida legal» para decidir «si es la más adecuada o la mejor de las
12 posibles, sino sólo comprobar si no se ha sobrepasado ese margen de libertad creando una
13 diferencia de trato irracional o arbitraria» (STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 4; y en el mismo
14 sentido, SSTC 67/1989, de 18 de abril, FJ 1; y 269/1994, de 3 de octubre, FJ 5). Por lo demás
15 no resulta ocioso señalar que el art. 85 de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de
16 Presupuestos Generales del Estado para 1998, no hace sino plasmar el contenido del Acuerdo
17 1/1996, de 23 de septiembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que fue adoptado
18 cuando aún no se habían declarado oficiales las cifras de población resultantes de la
19 renovación del Padrón Municipal [lo que se produciría por el Real Decreto 1645/1997, de 31
20 de octubre (BOE núm. 262, de 1 de noviembre de 1997)], razón por la cual debe rechazarse,
21 como ya fue anticipado, este primer motivo de recurso.

22 5. En relación asimismo con la participación de la Comunidad Autónoma de
23 Andalucía en los ingresos del Estado imputa también el Parlamento recurrente a los preceptos
24 impugnados la lesión del principio de suficiencia financiera (art. 156.1 CE), al imponerse a la
25 Comunidad Autónoma de Andalucía un porcentaje de participación en los ingresos del Estado
26 calculado sobre la base de una variable (la población) basada en los datos oficiales existentes
27 en el ejercicio 1991 (6.851.154 habitantes) y no en los reconocidos en 1996 (7.234.873
28 habitantes), desconociéndose así el incremento poblacional de 383.719 habitantes, lo que
29 determina consiguientemente una merma en su suficiencia financiera. El Parlamento de
30 Andalucía argumenta que, de conformidad con el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y
31 Financiera de 23 de septiembre de 1996, «la financiación global del sistema se determinará
32 según las variables y ponderaciones actualmente aplicables». Y por tanto, aun cuando
33 entiende aceptable desde un punto de vista constitucional que no se tenga en cuenta la
34 población actualizada para aquellas Comunidades Autónomas que han aceptado el nuevo

2 sistema, considera inadmisibile que éste sea de aplicación a la Comunidad Autónoma
andaluza, la cual no ha aceptado el nuevo modelo.

4 Con relación al principio de suficiencia financiera hemos dicho que ésta va
6 íntimamente ligada a la autonomía financiera de los entes territoriales, instrumento
indispensable para la consecución de su autonomía política. Ello exige que dichos entes
8 disfruten de la plena disposición de los medios financieros precisos para poder ejercer, sin
condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han
10 sido encomendadas; es decir, para posibilitar y garantizar el ejercicio de la autonomía
constitucionalmente reconocida en los arts. 137 y 156 CE (por todas, SSTC 289/2000, de 30
12 de noviembre, FJ 3; 96/2002, de 25 de abril, FJ 2; 168/2004, de 6 de octubre, FJ 4; y
179/2006, de 13 de junio, FJ 3). Y no cabe duda de que uno de los instrumentos para alcanzar
14 dicha suficiencia es la participación en los ingresos del Estado, que el art. 157.1.a) CE
establece como uno de los recursos de las Comunidades Autónomas.

16 Ahora bien, para un correcto entendimiento del principio de suficiencia financiera
[igualmente consagrado en el art. 2.1 d) LOFCA] y de su aplicación a los entes territoriales
18 deben tenerse en cuenta dos consideraciones. En primer lugar, que dicho principio tiene un
primer límite en la propia naturaleza de las cosas, por lo que «dicha suficiencia debe quedar
20 enmarcada, como concepto relativo que es, en el marco de las posibilidades reales del sistema
financiero del Estado en su conjunto» [STC 87/1993, de 11 de marzo, FJ 3.b); en el mismo
22 sentido STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 8]. Y, en segundo lugar, que aun cuando el soporte
fundamental de aquel principio se encuentra en los tributos propios y en la posibilidad de
24 participar en los ajenos (STC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6), para valorar si unas
determinadas Comunidades Autónomas gozan de recursos financieros suficientes para ejercer
26 la autonomía financiera constitucionalmente consagrada es preciso «atender al conjunto de los
recursos de que puedan disponer» y a «las competencias que les han sido atribuidas», así
28 como a «los servicios que gestionan» y «dentro siempre de las reales disponibilidades
económicas de un sistema globalmente presidido por el principio de solidaridad entre todos
30 los españoles» [STC 87/1993, de 11 de marzo, FJ 3.b)]. Dicho de otro modo, la suficiencia
financiera, «en la realidad es algo muy concreto y dependiente de muchas variables», tales
32 como, de un lado, «las necesidades traducidas en el gasto público generado por el
funcionamiento efectivo de las competencias asumidas», y, de otro, «el rendimiento de los
34 demás recursos y especialmente de los tributarios» (STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 8).

2 Pues bien, con relación a los recursos financieros de las Comunidades Autónomas
4 basta con acudir a los arts. 157.1 CE, 4.1 LOFCA y 56 EAA para comprobar cómo la
6 participación en los ingresos del Estado es una más entre las diversas fuentes de financiación
8 que se prevén para las Comunidades Autónomas, junto con, además, para algunas de ellas, las
10 asignaciones de nivelación, llamadas a garantizar un nivel mínimo en la prestación de los
12 servicios públicos fundamentales [arts. 158.1 CE y 4.2.a) LOFCA], las transferencias del
14 Fondo de Compensación Interterritorial, destinadas a la cobertura de los gastos de inversión
16 [arts. 158.2 CE y 4.2.b) LOFCA], y las transferencias de la Unión Europea por los fondos
18 estructurales y el de cohesión, recursos todos ellos de los cuales la Comunidad Autónoma de
20 Andalucía, no sólo es perceptora, sino una de sus mayores beneficiarias. Sin embargo el
22 Parlamento recurrente en ningún momento demuestra que la regulación discutida ponga en
24 peligro la suficiencia económica de los recursos de la Comunidad Autónoma que representa.

26 Aun cuando lo dicho hasta este momento sería ya suficiente para desestimar la queja
28 analizada, cabe añadir que la cuestión sobre el contenido que debe otorgársele a la variable de
30 población no es nueva, habida cuenta que ya fue suscitada en su momento por la Comunidad
32 Autónoma de Baleares con relación al sistema de financiación de las Comunidades
Autónomas para el quinquenio 1987-1991 (aprobado por el Acuerdo 1/1986, de 7 de
noviembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera). En el recurso presentado al efecto se
argumentó que, al interpretar aquella variable como la «población de derecho» y no como la
«población efectiva o de hecho», se impedía a las Comunidades Autónomas que tienen una
importante demanda turística financiar el mayor coste de los servicios que origina la
población procedente de esta última, provocándose así, en consecuencia, una insuficiencia
financiera. Frente a dichas alegaciones este Tribunal puso de manifiesto que, aun cuando el
«coeficiente de población es un criterio abstracto y objetivable, adecuado en principio para
expresar las necesidades de financiación ordinarias o medias de los entes territoriales, en este
caso las Comunidades Autónomas», no es sino «uno entre los varios factores previstos en el
art. 13.1 de la LOFCA», que se complementa con otros criterios (STC 68/1996, de 4 de abril,
FJ 5). Además señalamos, con carácter general, que el art. 13 LOFCA «regula la
determinación del porcentaje de participación en términos de gran amplitud y flexibilidad»,
no sólo porque la enumeración que hace de los criterios determinantes del citado porcentaje
«no es taxativa al preverse la aplicación de "otros criterios que se estimen procedentes"», sino

2 porque, además, falta en el citado artículo «una ponderación o valoración de los criterios expresados» (STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 4).

4 A lo anterior hay que añadir que este Tribunal no puede atender la pretensión de la
6 Comunidad Autónoma andaluza de que la variable representada por el coeficiente de
8 población se determine en el sentido que ella propone, esto es, tomando como base de la
10 misma la población censada en 1996 y no la reconocida en 1988, porque con ello estaría
12 adoptando una decisión eminentemente política que corresponde exclusivamente tomar a las
14 Cortes Generales de acuerdo con el principio de solidaridad y en función de las posibilidades
16 reales del país en su conjunto. A este respecto conviene traer a colación las afirmaciones que
18 este Tribunal ha hecho en relación con las variables que establece el art. 16 LOFCA para el
20 reparto del Fondo de Compensación Interterritorial, en las que insistimos que era función
22 exclusiva de las Cortes Generales, dentro de un amplio margen de apreciación, determinar la
24 importancia de cada criterio en la distribución del citado recurso financiero, afirmaciones que
26 resultan trasladables *mutatis mutandis* a las variables a que hace referencia el art. 13 LOFCA
28 con relación a la participación en los ingresos del Estado. Hemos dicho, por ejemplo, que
30 corresponde a las Cortes Generales la definición de la variable “la inversa de la renta por
32 habitante” [art. 16.1.a) LOFCA], dado que, según exige la LOFCA, “la ponderación de los
34 distintos índices o criterios se establecerá por ley y será revisable cada cinco años” (art. 16.1
LOFCA, *in fine*), «lo que supone atribuir a las Cortes Generales la fijación, tanto del
porcentaje del Fondo a distribuir según cada criterio, como la definición operacionalizada de
los índices representativos de cada uno de ellos, de acuerdo con la finalidad del Fondo». «El
amplio margen de apreciación del legislador en este campo [señalamos], viene además
reconocido por la LOFCA por cuanto le permite, no solamente fijar, como se ha dicho, la
importancia relativa de cada uno de los criterios expresamente suministrados por la LOFCA,
sino también introducir los criterios adicionales que se estimen procedentes [art. 16.1.1.f)]»
(STC 183/1988, de 13 de octubre, FJ 3). Y respondiendo a críticas formuladas por el
Gobierno Vasco respecto a los criterios de reparto del Fondo de Compensación
Interterritorial, hemos señalado que, «si bien pueden resultar fundamento para una discusión
respecto a la mayor o menor oportunidad y acierto de esos criterios -cuestión sobre la que este
Tribunal no tiene jurisdicción-, no resultan aceptables como fundamento de la
inconstitucionalidad de los correspondientes preceptos, ya que, como la misma LOFCA
prevé, es a las Cortes Generales a quienes corresponde la determinación del peso respectivo
de cada criterio de distribución del FCI [en el caso presente, del porcentaje de participación en

los ingresos del Estado], en apreciación que no puede verse sustituida por la de este Tribunal» (STC 183/1988, de 13 de octubre, FJ 4). Y a la misma conclusión hemos llegado en relación con la impugnación de una disposición legal (el art. 5 de la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial) que preveía que para el conjunto de las diversas variables se utilizarán los datos elaborados por el Instituto Nacional de Estadística: «La apreciación de la mayor o menor conveniencia técnica de emplear unos datos u otros (bien los últimos disponibles, bien los correspondientes al ejercicio inmediatamente anterior) corresponde al legislador, y la decisión adoptada por éste de acuerdo con criterios de oportunidad queda dentro del margen de actuación que le concede la LOFCA» (STC 183/1988, de 13 de octubre, FJ 4).

Por otra parte el hecho de que el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 1/1996 fije como año base del quinquenio 1997-2001 el de «1996» (apartado 3.2 de su Acuerdo Primero) significa, única y exclusivamente, que la determinación de la «financiación total» de cada Comunidad Autónoma se hace en función de los recursos tributarios gestionados (tributos cedidos y tasas afectas a los servicios traspasados) y el importe de las transferencias del Estado en concepto de participación en sus ingresos tomando para su calculo como referencia el ejercicio de 1996. Concretamente, «la financiación total (FT_i) que se asigna a cada Comunidad Autónoma, en valores del año base, es una cantidad igual a la que se perciba por el sistema del quinquenio 1992-1996 por la suma de los siguientes mecanismos: recaudación normativa de tributos cedidos y tasas afectas a los servicios traspasados, más la participación en los ingresos generales del Estado» (apartado 3.4 del Acuerdo Primero). Con el establecimiento de esta regla se pretendía que en el paso de un sistema a otro se cumpliera con el principio de neutralidad financiera, de manera que la financiación total asignada a cada Comunidad Autónoma, en valores del año base, fuese una cantidad igual a la que percibía en el sistema anterior (apartado 3.3 del Acuerdo Primero).

En suma, 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. Por este motivo, habida cuenta de que la cifra de la financiación no es ilimitada y de que su distribución debe efectuarse de conformidad con los intereses generales y en función de los de todos los entes territoriales afectados, 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.

6. El Parlamento de Andalucía, siempre en relación con la participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los ingresos del Estado, considera que los preceptos impugnados también habrían vulnerado el art. 156.1 CE, el art. 13.1 LOFCA (en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre) y el art. 58.1 y la Disposición transitoria sexta EAA al imponer a la Comunidad Autónoma de Andalucía un porcentaje de participación en los ingresos del Estado calculado tomando como referencia la población oficial en 1991, desconociendo la exigencia de negociación previa que resulta de aquellos preceptos y privando a la Comunidad Autónoma de la posibilidad de revisión del porcentaje atribuido, lo cual sería contrario a los principios de coordinación, lealtad y colaboración en las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Para responder a las dudas de constitucionalidad planteadas es preciso comenzar subrayando que es al Estado a quien corresponde, en el momento de establecer la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos transferibles, ponderar los intereses en juego, tanto los del conjunto de las Comunidades Autónomas como de los suyos propios, en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14ª CE. En efecto, aun cuando el Abogado del Estado esgrime como títulos competenciales, al amparo de los cuales se han dictado las disposiciones impugnadas y, por ende, se ha fijado la participación en los ingresos del Estado, los de fijación de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE) y de Hacienda General (art. 149.1.14ª CE), la facultad ejercida por el Estado debe encajarse, fundamentalmente, en esta última materia o título competencial.

Como venimos señalando, la competencia de «coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13ª CE) «responde al principio de unidad económica y abarca las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de medidas precisas para garantizar la realización de los mismos» (entre muchas otras, SSTC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2; 95/1986, de 10 de julio, FJ 4; 188/1989, de 16 de

noviembre, FJ 4; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 3.A); 65/1998, de 18 de marzo, FJ 6; 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5; 235/1999, de 16 de diciembre, FJ 3; 45/2001, de 15 de febrero, FJ 8; 95/2001, de 5 de abril, FJ 3; y 124/2003, de 19 de junio, FJ 3], «con la finalidad de evitar contradicciones o reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema» (STC 70/1997, de 10 de abril, FJ 5). Y, aun cuando el anterior título competencial le permite incidir en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas mediante la imposición de límites en el desarrollo y ejecución de sus competencias, habida cuenta de que esa incidencia «está directamente relacionada con la responsabilidad del Estado de garantizar el equilibrio económico general» (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2; 103/1997, de 22 de mayo, FJ 1; 178/2006, de 6 de junio, FJ 3; y 222/2006, de 6 de julio, FJ 3), lo cierto es que, como se ha anticipado antes, es la competencia contemplada en el art. 149.1.14ª CE la que, en esencia, ampara la actuación del Estado a los específicos efectos que para la resolución del presente recurso ahora interesan. Y es que, como hemos señalado en relación con la participación de las Entidades Locales en los tributos (doctrina ésta de total aplicación a las Comunidades Autónomas), sea cual fuere el contenido que al concepto de «Hacienda general» se atribuya no parece discutible que haya de incluirse dentro del mismo una medida que, como la participación en los ingresos del Estado, tiene por objeto directo la relación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Comunidades Autónomas y como finalidad asegurar la suficiencia y, en última instancia, la autonomía financiera de éstas, constitucionalmente garantizada en el art. 156.1 CE [SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 1; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 4; 13/1992, de 6 de febrero, FJ 6; y 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2.B)]. A la misma conclusión hemos llegado en relación con los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado a las Comunidades Autónomas, que constituye otro de los recursos de estas últimas, conforme al art. 157.1 CE, y que también hemos enmarcado en la competencia exclusiva atribuida al Estado por el art. 149.1.14ª CE (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 3).

Siendo ello así no cabe la menor duda de que la determinación de los criterios de distribución de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado corresponde exclusivamente a este último, mediante la ley a la que precisamente hacen referencia los arts. 13.4 LOFCA y 58.3 EAA. Y es que, debe recordarse, «cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace -o, al menos, así lo entiende el constituyente- un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas» (STC

40/1998, de 19 de febrero, FJ 30; y en el mismo sentido, STC 204/2002, de 31 de octubre, FJ 7). Así es; en cuanto se trata de fondos que garantizan el funcionamiento de las Haciendas de las Comunidades Autónomas dentro del conjunto de la Hacienda general, mediante los que se pretende posibilitar al conjunto de las Comunidades Autónomas, en general, y a cada una de ellas, en particular, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, es al legislador estatal a quien, de conformidad a lo estatuido por los arts. 138.1 y 156.1 CE, incumbe dar efectividad a los principios de suficiencia de las Comunidades Autónomas y de solidaridad y equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español [SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; y 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2.C)].

En suma, es de competencia exclusiva del Estado, en ejercicio de la que le atribuye al efecto el art. 149.1.14ª CE, no sólo el señalamiento de los criterios para el reparto de la participación que se les conceda a las Comunidades Autónomas en los ingresos estatales, sino también la concreción por ley de esa participación.

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

Sobre este particular debe subrayarse, en primer lugar, que el art. 137 CE atribuye a las Comunidades Autónomas «autonomía» para la gestión de sus propios intereses; en segundo lugar, que el art. 156.1 CE incorpora dentro de aquélla la «autonomía financiera» para el desarrollo y ejecución de sus competencias; en tercer lugar, que el art. 157.3 CE establece que mediante Ley Orgánica podrá regularse el ejercicio de las «competencias financieras» enumeradas en el apartado 1, entre las cuales se encuentran las participaciones en los ingresos del Estado; en cuarto lugar, que la Ley Orgánica a la que llama el art. 157.3 CE, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, acoge entre los recursos de las Comunidades Autónomas «[l]as participaciones en los ingresos del Estado» [art. 4.1.e)]; y, en fin, que el art. 54 EAA dispone que la Comunidad Autónoma andaluza «contará para el desempeño de sus

competencias con patrimonio y hacienda propios», constituyendo parte de su hacienda, entre otros recursos, «[u]n porcentaje de participación en los ingresos impositivos del Estado» (art. 56.3 EAA). De los preceptos anteriores cabe deducir, no sólo la existencia de una Hacienda propia que permita a la Comunidad Autónoma de Andalucía el ejercicio y la financiación de las competencias asumidas, sino la existencia de unas competencias financieras relativas a la obtención de los recursos necesarios y la utilización de los mismos.

Debe recordarse, sin embargo, a renglón seguido, que el ejercicio de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas tiene como límites materiales los principios de solidaridad entre todos los españoles y de coordinación con la Hacienda estatal (arts. 138.1 y 156.1 CE). Principio de coordinación que constituye un límite condicionante de su autonomía financiera (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2; 103/1997, de 22 de mayo, FJ 1; y 62/2001, de 1 marzo, FJ 4), con el alcance previsto en el art. 2.1.b) LOFCA, que «exige a las Comunidades Autónomas que su actividad financiera se acomode a las medidas oportunas que adopte el Estado "tendientes a conseguir la estabilidad económica interna y externa", toda vez que a él corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general» (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2; y 24/2002, de 31 de enero, FJ 5; y en el mismo sentido, SSTC 68/1996, de de 18 de abril, FJ 10; 62/2001, de 1 de marzo, FJ 4; y 222/2006, de 6 de julio, FJ 13). Esta coordinación, como hemos señalado en otras ocasiones, «persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema» (SSTC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2; y 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8), razón por la cual «debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades [...] estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema» (SSTC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2; y 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8).

De lo hasta ahora expuesto ha de concluirse que al Estado le corresponde la coordinación en materia de financiación de las Comunidades Autónomas, fundamentalmente, por tres razones. En primer lugar porque, aun cuando las Comunidades Autónomas en virtud de su autonomía sean titulares de determinadas competencias financieras, en indudable conexión con la potestad originaria del Estado para establecer tributos (art. 133.1 CE) y con la

competencia exclusiva de éste en materia de «Hacienda general», conforme establece el art. 149.1.14ª CE (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 3), el art. 157.3 CE atribuye al Estado la «fijación del marco y los límites en que esa autonomía ha de actuar » (STC 179/1987, de 12 de noviembre, FJ 2) mediante una Ley Orgánica a la que confiere una función específica y constitucionalmente definida (a tal previsión responde la aprobación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, -LOFCA-), esto es, le atribuye, no sólo la regulación del ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, sino también el establecimiento de normas para resolver los conflictos que pudieran surgir, así como la determinación de las posibles fórmulas de colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado (STC 250/1988, de 20 de diciembre, FJ 4). No debemos olvidar que, de conformidad a nuestra doctrina, «[c]on el art. 157.3 CE, que prevé la posibilidad de que una Ley Orgánica regule las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, no se pretendió sino habilitar la intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía» (STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 9).

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

Y, en tercer lugar, porque el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas es el vehículo a través del cual se articula el principio de solidaridad interterritorial, razón por la cual, no sólo le corresponde al Estado garantizar, de conformidad con el art. 138 CE, «la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español» [en este sentido, SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7;

237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; y 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2.C], sino que, de acuerdo con la previsión del art. 2.1.c) LOFCA, las Comunidades Autónomas vienen obligadas a coordinar el ejercicio de su actividad financiera con la Hacienda del Estado de acuerdo al principio de «solidaridad entre las diversas nacionalidades y regiones» [art. 2.1.c) LOFCA]. En efecto, es nuestra doctrina la de que «[e]s cierto que los principios de igualdad material y solidaridad que sancionan los arts. 2, 9.2, 40, 138.1 y 2 y 139 de la Constitución y concordantes de los Estatutos de Autonomía, y que reitera el art. 2 de la LOFCA, no suponen por sí mismos la atribución de competencia a las Comunidades Autónomas. Pero es asimismo evidente que tales principios vinculan a todos los poderes públicos, en el ejercicio de sus respectivas competencias, y no sólo al Estado, sin que pueda entenderse que se oponga a esta conclusión la mención que el art. 138.1 de la Constitución hace del Estado como garante del principio de solidaridad, ni la reserva al Estado de la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1.^a de la Constitución), o el expreso encargo de adoptar las medidas oportunas para conseguir el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español que el art. 2 de la LOFCA asigna asimismo al Estado. Una interpretación semejante chocaría con lo dispuesto en otros preceptos constitucionales, en los Estatutos de Autonomía y en el propio art. 2.2 de la LOFCA, que obliga expresamente a cada Comunidad Autónoma a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad. En consecuencia, si bien las Comunidades Autónomas carecen de una competencia específica para desarrollar, con cualquier alcance, los principios constitucionales de solidaridad e igualdad material, sí pueden, e incluso deben, por mandato constitucional, estatutario y legal, atender a la realización de tales principios en el ejercicio de sus competencias propias» (STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 11).

Ahora bien, en la medida en que, como hemos anticipado, el establecimiento y el desarrollo del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas son factores que inciden decisivamente sobre la articulación del ámbito competencial (material y financiero) correspondiente al Estado y a las Comunidades Autónomas, es claro que al referirnos a ellos nos situamos, no sólo en el ámbito de la coordinación, sino también en el de la cooperación, principio este último que hemos conectado «con la idea de la voluntariedad», a diferencia del de coordinación que hemos vinculado «con la de la imposición» (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 9). Al respecto conviene recordar que este Tribunal ha venido señalando que

2 las «técnicas de cooperación y colaboración» son «consustanciales a la estructura compuesta
del Estado de las Autonomías» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7; y en el mismo sentido
4 SSTC 132/1996, de 22 de julio, FJ 6, y 109/1998, de 21 de mayo, FJ 14), y que el principio de
cooperación, «que no necesita justificarse en preceptos constitucionales o estatutarios
6 concretos» [STC 141/1993, de 22 de abril, FJ 6.º]; y en el mismo sentido STC 194/2004, de 4
de noviembre, FJ 9], «debe presidir el ejercicio respectivo de competencias compartidas por el
8 Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 13/1988, de 4 de febrero, FJ 2; en el mismo
sentido, STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 31), o, lo que es igual, que la cooperación entre
10 estos entes territoriales es precisa cuando existe «conurrencia de títulos competenciales»
(STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30; en el mismo sentido, SSTC 13/1992, de 6 de febrero,
12 FJ 7, y 204/2002, de 31 de octubre, FJ 30). En efecto, en tales casos, «[a] objeto de integrar
ambas competencias, se debe acudir, en primer lugar, a fórmulas de cooperación» (SSTC
14 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30, y 204/2002, de 31 de octubre, FJ 30), mediante las cuales
«ambos niveles de gobierno coadyuvan a la consecución de un objetivo común que ninguno
de ellos podría satisfacer, con igual eficacia, actuando por separado» (STC 68/1996, de 4 de
16 abril, FJ 10), y que permiten que el Estado «arbitre mecanismos o cauces de colaboración
mutua a fin de evitar interferencias y, en su caso, dispersión de esfuerzos e iniciativas
18 perjudiciales para la finalidad prioritaria» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 31; en el mismo
sentido STC 118/1998, de 4 de junio, FJ 12). En suma, «el principio de cooperación tiende a
20 garantizar la participación de todos los entes involucrados en la toma de decisiones cuando el
sistema de distribución competencial conduce a una actuación conjunta del Estado y de las
22 Comunidades Autónomas» (STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 10).

24 A la conclusión de que, en el ámbito de la participación en los ingresos del Estado
como recurso propio de las Comunidades Autónomas, no sólo es precisa la coordinación del
26 Estado sino también el establecimiento de fórmulas de colaboración (en particular, de
cooperación) entre el Estado y las Comunidades Autónomas, debemos añadir que las
28 actuaciones de aquél y de éstas han de estar presididas por el principio de lealtad
constitucional, principio que, como hemos venido señalando, resulta «esencial en las
30 relaciones entre las diversas instancias de poder territorial» y «constituye un soporte esencial
del funcionamiento del Estado Autonómico y cuya observancia resulta obligada» (STC
32 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 11).

2 8. Pues bien, precisamente con fundamento en los citados principios de coordinación
3 (art. 156.1 CE), colaboración y lealtad constitucional, así como en la llamada a la negociación
4 que hacen los arts. 13 LOFCA y 58 EAA para la determinación del porcentaje de
5 participación en los ingresos del Estado a la que estos últimos se refieren, el Parlamento de
6 Andalucía considera que el art. 85 así como las cuantías fijadas en la Sección 32 de la Ley
7 65/1997 son inconstitucionales al haberse establecido dicho porcentaje sin una negociación
8 previa con la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en última instancia sin su aquiescencia,
9 circunstancia ésta que pondría de manifiesto el hecho de que no se haya reunido la Comisión
10 Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma a la que hace referencia la Disposición
11 transitoria sexta del Estatuto de Autonomía.

12 No le falta razón al Parlamento recurrente cuando afirma que tanto el art. 13.1 LOFCA
13 (en relación con la disposición transitoria primera, apartado 2, LOFCA) como el art. 58.1
14 EAA (en conexión con la disposición transitoria sexta, apartado 2, EAA), exigen que el
15 porcentaje de participación de la Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado se negocie
16 de conformidad con las bases previstas en los citados preceptos (entre las cuales se encuentra
17 el discutido coeficiente de población), sin perjuicio de que, posteriormente, en cualquier caso,
18 se apruebe «por ley» (arts. 13.4 LOFCA y 58.3 EAA); trámite procedimental que sin duda
19 «entronca con un principio inherente de colaboración y lealtad constitucional, que postula la
20 adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo
21 previo» (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 4) en orden a concreción normativa de un tema
22 de tanto relieve para la consecución de la autonomía financiera de las Comunidades
23 Autónomas. En efecto, si «la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las
24 Autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas
25 racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo
26 previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía» (SSTC 181/1988, de 13 de
27 octubre, FJ 7, y 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30), este tipo de fórmulas son especialmente
28 necesarias en los supuestos de concurrencia de competencias («competencias financieras» en
29 el caso que ha dado lugar al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de
30 Andalucía) «en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consigan optimizar
31 el ejercicio de ambas competencias» (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30).

32 Ahora bien, es necesario precisar el alcance que tiene la disposición transitoria sexta,
33 apartado 2, EAA (y la disposición transitoria primera, apartado 2, LOFCA), en la negociación
34

2 del porcentaje de participación en los ingresos del Estado, pues dicho alcance no es el que de
dicha disposición transitoria extrae el Parlamento de Andalucía porque, como hemos
avanzado en el anterior Fundamento Jurídico 7, la autonomía financiera de las Comunidades,
4 correlato imprescindible de su autonomía política, debe necesariamente partir de la
consideración de que dicha autonomía financiera ha de tener en cuenta «los principios de
6 coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles» (art. 156.1
CE) y, consiguientemente, la competencia estatal en materia de “Hacienda general” (art.
8 149.1.14ª CE), y dado que en la determinación de la participación de cada Comunidad
Autónoma en los ingresos del Estado están en juego la suficiencia de todas las Comunidades
10 Autónomas, su autonomía financiera y la solidaridad entre todas ellas (y, en último término,
la suficiencia financiera del Estado y la de todo el sector público), es evidente la necesidad de
12 que en este ámbito se adopte la decisión correspondiente de forma coordinada entre el Estado
y las Comunidades Autónomas en el seno de un órgano en el que estén representados todas
14 éstas y aquél. Y, en la actualidad, de acuerdo con el art. 3.1 LOFCA, es al Consejo de Política
Fiscal y Financiera, órgano consultivo y deliberante, integrado por el Ministro de Economía y
16 Hacienda y cada uno de los Consejeros de Hacienda de cada Comunidad y Ciudad Autónoma,
a quien corresponde la coordinación «entre la actividad financiera de las Comunidades
18 Autónomas y de la Hacienda del Estado» (art. 3.1 LOFCA). Se trata, pues, de una
«conferencia sectorial» (en terminología del art. 5.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre,
20 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo
Común), de composición multilateral, con funciones de coordinación y cooperación, razón
22 por la cual se le atribuye competencia para «[e]l estudio, la elaboración, en su caso, y la
revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a
24 las Comunidades Autónomas» [art. 3.1.c) LOFCA], y, «[e]n general, todo aspecto de la
actividad financiera de las Comunidades y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza,
26 precise de una actuación coordinada» [art. 3.1.g) LOFCA], como es el caso de la participación
de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado.

28
Por tanto la intervención de la Comisión Mixta reclamada por el Parlamento de
30 Andalucía no puede ignorar o soslayar el señalado marco de coordinación y cooperación
interterritorial, pues, como acabamos de decir, este marco ha de ser necesariamente respetado
32 para subvenir a los principios establecidos en el art. 156.1 CE. Ahora bien, este marco
multilateral tampoco puede desplazar, en el ámbito específico de sus competencias, la
34 actuación de las Comisiones Mixtas, es decir, ha de integrarse también con las funciones que

dichas Comisiones tengan en su caso atribuidas en las normas estatutarias y en la LOFCA en cuanto órganos bilaterales específicamente previstos para concretar la aplicación a cada Comunidad Autónoma de los criterios acordados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. De acuerdo con el doble marco de integración señalado, el que la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de los criterios de reparto de los recursos del Estado deba producirse en el seno de un órgano como el Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 3 LOFCA) no significa que, antes o después de que dicho órgano delibere y en su caso adopte un acuerdo (que no olvidemos que, conforme al art. 10.2 del Reglamento de Régimen de Interior del Consejo de Política Fiscal y Financiera, tendría la naturaleza de mera recomendación elevada al Gobierno, a quien correspondería elevar por su parte a las Cortes Generales su propia propuesta), no puedan tener lugar contactos entre el Estado y cada Comunidad Autónoma, en particular, en el seno de las Comisiones Mixtas a que hacen referencia las diferentes normas estatutarias, bien de carácter previo, con el fin de poner de manifiesto sus pretensiones y acercar posiciones, bien *a posteriori*, para concretar la aplicación a cada Comunidad Autónoma de los recursos previstos en el sistema de financiación que, a la vista de las recomendaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiero, pudieran establecer las Cortes Generales.

9. Por otro lado, como hemos señalado anteriormente, el principio de cooperación exige, a los efectos que ahora interesan, que se garantice «la participación de todos los entes involucrados en la toma de decisiones cuando el sistema de distribución competencial conduce a una actuación conjunta del Estado y de las Comunidades Autónomas» (STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 10), lo que impone, «en su caso, la búsqueda del acuerdo previo» (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 4), razón por la cual, debiéndose producir la negociación en el ámbito de un órgano multilateral como el Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano consultivo de «coordinación» (según lo define el art. 3 LOFCA), pero también de «cooperación» (tal y como lo calificamos en la STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 10), es claro que dicha negociación no debe implicar necesariamente que haya de producirse en ella la aceptación de las pretensiones de cada una de las Comunidades Autónomas.

En efecto, aun cuando la negociación citada se configura como un trámite no facultativo, sino preceptivo, pues así resulta de lo imperativo de las expresiones utilizadas en los arts. 13.1 LOFCA y 58.1 EAA, lo cierto es que modo alguno cabe admitir que la determinación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado pueda depender de la

2 voluntad de una determinada Comunidad Autónoma, pues ello, ni resulta de los términos
expresos de los preceptos del bloque de la constitucionalidad a que se ha hecho referencia, ni
es compatible con el carácter exclusivo de la competencia que corresponde al Estado, de
4 acuerdo con el art. 149.1.14ª CE, para el señalamiento de los criterios de distribución de la
participación de las Comunidades Autónoma en los ingresos de aquél. Conferir carácter
6 vinculante a la voluntad autonómica, no sólo anularía la potestad exclusiva del Estado para
configurar el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que considere más
8 idóneo, sino que le privaría, tanto de ejercer sus potestades de coordinación (art. 156.1 CE),
como de garantizar «la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2
10 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y
justo entre las diversas partes del territorio español» (art. 138.1 CE). En suma, dotar de
12 carácter vinculante a aquella voluntad sería tanto como conceder un derecho de veto a una
Comunidad Autónoma sobre el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado,
14 permitiéndole bloquear cualquier iniciativa de aquél dirigida a modificar el sistema de
financiación [en sentido similar, y con relación a la audiencia previa al Parlamento canario
16 prevista en la Disposición adicional tercera CE y en el art. 46 del Estatuto de Autonomía,
SSTC 16/2006, de 30 de enero, FJ 9, y 109/2004, de 30 de junio, FJ 7.b)].

18
20 Como hemos señalado, la negociación previa a la cual hace referencia el art. 13.1
LOFCA es un instrumento al servicio de la cooperación que en este ámbito debe existir
necesariamente entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Ahora bien, ello no obsta a
22 que, cuando «estos cauces resulten en algún caso concreto insuficientes para resolver los
conflictos que puedan surgir», «la decisión final corresponderá al titular de la competencia
24 prevalente» (SSTC 77/1984, de 3 de julio, FJ 3; 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30; y 204/2002,
de 31 de octubre, FJ 7). En todo caso «el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus
26 competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva,
de una Comunidad Autónoma» (SSTC 56/1986, de 13 de mayo, FJ 3, y 40/1998, de 19 de
28 febrero, FJ 30). Y debe tenerse en cuenta, «en última instancia, que cuando la Constitución
atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace -o, al
30 menos, así lo entiende el constituyente- un interés general, interés que debe prevalecer sobre
los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, aunque, evidentemente,
32 esto sólo será así cuando la competencia se ejerza de manera legítima: es decir, cuando la
concreta medida que se adopte encaje, efectivamente, en el correspondiente título
34 competencial, cuando se haya acudido previamente a cauces cooperativos para escuchar a las

entidades afectadas, cuando la competencia autonómica no se limite más de lo necesario, etc.»
(STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30).

10. Señalado lo anterior queda únicamente por determinar si, como exigen los arts. 13.1 LOFCA (en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre) y 58.1 EAA, ha existido la correspondiente negociación o, por el contrario, y como defiende la Comunidad Autónoma recurrente, se le ha privado de ella. Y a este respecto hay que destacar que, como consecuencia del proceso de negociación seguido para el establecimiento de un nuevo modelo de financiación, el Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en sesión de 23 de septiembre de 1996, adoptó el Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre, por el cual se aprobó el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001, cuyo «Acuerdo Primero» (“Modelo para la aplicación del Sistema de coordinación con las Haciendas Territoriales”) fue secundado por una mayoría de 29 votos a favor, dos abstenciones (País Vasco y Navarra) y tres votos en contra (Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura) sobre un total de 34 votos. Si la aprobación de este Acuerdo supuso, a la postre, para aquellas Comunidades Autónomas que así lo aceptaron, la aplicación de un nuevo modelo de financiación en el quinquenio 1997-2001, la negativa a suscribirlo implicó la prórroga del sistema previsto para el quinquenio anterior, aprobado por el Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera en su Acuerdo 1/1992, de 20 de enero, sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996, que fue suscrito positivamente por 33 votos (de un total de 34). En efecto, en este sentido, el «Acuerdo Segundo» del Acuerdo 1/1996, en su apartado 1º, bajo la rúbrica de «aplicación subsidiaria del método», dispone que «[el] Modelo del sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001, regulado en el Acuerdo Primero de este documento, se aplicará a las Comunidades Autónomas cuyas respectivas Comisiones Mixtas lo adopten como propio», añadiendo a continuación que «[l]a financiación durante dicho quinquenio de las Comunidades Autónomas cuyas respectivas Comisiones Mixtas no hayan adoptado como propio el Modelo se continuará rigiendo por el Método aprobado en el Acuerdo de 20 de enero de 1992, que a estos efectos se considerará prorrogado». Este Acuerdo Segundo fue aprobado por una mayoría de 29 votos y dos abstenciones (País Vasco y Navarra), no participando en la votación los Consejeros de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura.

No cabe duda, pues, de que ha existido negociación previa entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía relativa al sistema de financiación aplicable, y por tanto

2 a la participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los ingresos del Estado;
negociación que fue desarrollada en el seno del órgano consultivo, de coordinación y
cooperación que establece la LOFCA: el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Lo que
4 ocurre es que el rechazo expreso por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía del
Acuerdo Primero («Modelo para la aplicación del Sistema de Financiación de las
6 Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001») del Acuerdo 1/1996, de 23 de
septiembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, supuso, conforme al Acuerdo
8 Segundo («Aplicación subsidiaria del Método»), aprobado por una mayoría superior a los dos
tercios de los votos de los miembros que integran el Consejo de Política Fiscal y Financiera
10 [como exige el art. 10.3.a) de su Reglamento Interior] y, en consecuencia, de aplicación
general a todas las Comunidades Autónomas, la prórroga del modelo del quinquenio anterior
12 y, por tanto, de la forma de determinación de su participación en los ingresos del Estado, con
la única finalidad de procurar a las Comunidades Autónomas contrarias al nuevo Modelo los
14 recursos financieros necesarios para el ejercicio de sus competencias; forma de determinación
de la citada participación en los ingresos del Estado que, además, en su momento, fue
16 igualmente negociada y, entonces, aceptada por la citada Comunidad Autónoma, a través de
la correspondiente Comisión Mixta.

18
20 Por tanto, en virtud de todo lo expuesto, no cabe sino desestimar también este segundo
motivo del recurso.

22 11. Una vez examinadas las alegaciones del Parlamento de Andalucía en relación con
la participación de la Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado corresponde dar
24 respuesta a la denuncia del último vicio de inconstitucionalidad que se refiere a otro de los
mecanismos de financiación autonómica: las asignaciones de nivelación de los servicios
26 públicos esenciales. En particular denuncia el Parlamento de Andalucía el incumplimiento por
parte del Estado de la previsión recogida en la disposición adicional segunda del Estatuto de
Autonomía de Andalucía, norma que, a su juicio, exigiría la puesta a disposición de la
28 Comunidad Autónoma de Andalucía de cantidades adicionales a las recogidas en la Sección
32 de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998
(en concepto de asignaciones de nivelación de servicios públicos fundamentales, Programa
32 911-B: transferencias a Comunidades Autónomas por participación en los ingresos del
Estado, concepto 453), que corresponderían a la aplicación del art. 15 LOFCA. Para el
34 Abogado del Estado, sin embargo, la previsión estatutaria de la Disposición adicional segunda

no es sino desarrollo del art. 158.1 CE, con el que guarda identidad de objeto, no pudiendo entenderse como realidades diferentes las previsiones del art. 15 LOFCA y del EAA, constituyendo una vía excepcional de financiación de las Comunidades Autónomas que no se erige en contenido obligatorio de todas las leyes de presupuestos, en la medida en que su aplicación presupuestaria está vinculada a las competencias del Estado en materia económica (art. 149.1.13ª y 14ª CE) y se condiciona a los fondos que puedan destinarse a tal fin. Como puede apreciarse, el problema que se somete a nuestra consideración desde esta última perspectiva no es si la cuantía consignada en la Ley de Presupuestos es o no suficiente para atender la necesaria, en su caso, nivelación de servicios públicos fundamentales, ni tampoco si la misma ha sido o no efectivamente liquidada, sino única y exclusivamente si las asignaciones a las que hace referencia el art. 15 LOFCA (y que el Parlamento recurrente reconoce expresamente que han sido consignadas en el instrumento presupuestario correspondiente al ejercicio 1998) son algo distinto de aquellas a las que se refiere la Disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía, habida cuenta que no existe reconocimiento o consignación de cantidad alguna al amparo de esta última disposición estatutaria en la citada Ley 65/1997.

Sentado lo anterior debe subrayarse, en primer lugar, que el apartado primero del art. 158 CE recoge la posibilidad de que se establezcan («podrá[n] establecerse», se señala) asignaciones en favor de las Comunidades Autónomas para garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español. Por su parte el art. 15.2 LOFCA (en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre), que no hace sino aplicar la previsión constitucional del art. 158.1 CE, condiciona la aplicación de aquellas asignaciones a que las Comunidades Autónomas que hubieran de recibirlas «no pudiera[n] asegurar» un nivel mínimo de la prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales que hubieran asumido con la utilización de los recursos financieros regulados en los arts. 11 y 13 LOFCA (en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre), esto es, mediante los recursos derivados de la cesión de tributos del Estado y de la participación en los ingresos del Estado. Y sobre este particular la disposición adicional segunda, apartado 1, del propio Estatuto de Andalucía dispone que «[d]adas las circunstancias socioeconómicas de Andalucía, que impiden la prestación de un nivel mínimo en alguno o algunos de los servicios efectivamente transferidos, los presupuestos generales del Estado consignarán, con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación, unas asignaciones complementarias para garantizar la consecución de dicho nivel mínimo»,

2 asignaciones excepcionales cuyos «criterios, alcance y cuantía», de conformidad con el
apartado 2 de esa misma disposición, serán fijados en la Comisión Mixta a que se refiere la
4 disposición transitoria sexta del propio Estatuto. Esta disposición recoge una especificidad
que resalta la excepcionalidad de las circunstancias socioeconómicas de Andalucía y que no
6 existe en otras normas estatutarias, salvo en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, el cual
también prevé que «[m]ientras las circunstancias socioeconómicas de Extremadura impidan la
8 prestación de un nivel mínimo en alguno o algunos de los servicios efectivamente
transferidos, los Presupuestos Generales del Estado consignarán, con especificación de su
destino y como fuentes excepcionales de financiación, unas asignaciones complementarias
10 para garantizar la consecución de dicho nivel mínimo en el territorio nacional» (Disposición
adicional segunda, apartado 1). La diferencia entre la norma estatutaria andaluza y la
12 extremeña está en que el apartado 2º de esta última establece que «[l]os criterios, alcance y
cuantía de dichas asignaciones excepcionales se fijarán con arreglo a lo establecido en el
14 artículo 15 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas».

16 Pues bien, del tenor de los anteriores preceptos se desprende claramente que **estamos**
en presencia de un instrumento de financiación de las Comunidades Autónomas de
carácter extraordinario, que únicamente procede en aquellos supuestos en los que los
restantes recursos o instrumentos dirigidos a la financiación de las Comunidades
Autónomas (en particular, los tributos cedidos y la participación en los tributos del
Estado) resulten insuficientes para garantizar la consecución de un nivel mínimo en la
prestación de aquellos servicios públicos que tengan la consideración de fundamentales.
En efecto, basta con acudir a la Exposición de Motivos que acompañaba al Proyecto de Ley
24 Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOCG, Congreso de los
Diputados, Serie A, núm. 66-I, 11 de julio de 1979) para comprobar cómo la idea básica que
26 preside la norma es la de que la financiación del coste de los servicios transferidos se efectúe
fundamentalmente mediante el grupo de recursos constituido por los ingresos de Derecho
28 privado, las aportaciones del Estado en forma de transferencias o como tributos estatales cuya
recaudación se cede, así como los recursos que proceden de la propia capacidad impositiva de
30 la Comunidad. Ahora bien, «[a]demás de las anteriores fuentes de financiación de las que
puede disponer cualquier Comunidad Autónoma, la ley recoge otras dos que no tienen
32 carácter general ni habitual. La primera son determinadas y excepcionales asignaciones del
Presupuesto del Estado a favor de una Comunidad cuyos anteriores recursos financieros,
34 plenamente utilizados, no le permitan suministrar el nivel mínimo de servicios garantizado en

todo el territorio nacional. Es, pues, como se indica, una fuente de financiación excepcional que, además, debe ser especificada en cada caso en el Presupuesto anual del Estado, y en el de la respectiva Comunidad Autónoma» (apartado II: recursos financieros).

En segundo lugar ha de observarse que no cabe duda de que las asignaciones complementarias que, conforme a la Disposición adicional segunda EAA (de la misma manera que sucede con las previstas en la Disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Extremadura), deben consignarse en los Presupuestos Generales del Estado «con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación» para garantizar la consecución de un nivel mínimo de prestación en alguno o algunos de los servicios efectivamente transferidos por el Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuya legitimidad constitucional está fuera de duda, responden, como también ocurre con aquellas a las que hace referencia el art. 15 LOFCA, a la exigencia concretada en el art. 158.1 CE, al tener idéntica finalidad: la de garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español. La citada Disposición adicional constata y reconoce, en un momento dado, la singularidad de Andalucía de cara a la consecución de un nivel mínimo en la prestación de determinados servicios, razón por la cual prevé un mecanismo de financiación que, aun cuando excepcional, es complementario, **operando cuando las restantes fuentes de financiación previstas en la norma estatutaria (concretamente, en su art. 56) se revelen insuficientes para garantizar la consecución de aquel mínimo. En este sentido no puede aceptarse que las asignaciones a las que se refiere el Estatuto de Andalucía sean un recurso que el Estado deba consignar obligatoriamente en los Presupuestos Generales de cada ejercicio económico.** Esta interpretación no se compadece, ni con el carácter excepcional o extraordinario de este mecanismo de financiación, ni con el hecho de que, tal y como sucedía en relación con la participación en los ingresos del Estado, **es a este último a quien corresponde en exclusiva, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las Comunidades Autónomas, a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía aquellas asignaciones** en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14ª CE (Hacienda general). De la afirmación de la legitimidad constitucional del mecanismo excepcional de financiación considerado **no cabe concluir la consecuencia de que el Estado deba, necesariamente y en todo caso, dotar una concreta partida presupuestaria si no se ha alcanzado al efecto acuerdo entre el Estado y la Comunidad**

2 **Autónoma en el seno de la Comisión Mixta a que hace referencia la Disposición**
3 **adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía. **Corresponde al Estado****
4 **adoptar la decisión de establecer dicha dotación, si bien su actuación debe resultar**
5 **presidida por el principio de lealtad constitucional que, como hemos afirmado en un caso**
6 **que presenta alguna similitud con el ahora sometido a nuestro enjuiciamiento, «obliga a**
7 **todos», y que impone que el Gobierno deba «extremar el celo por llegar a acuerdos en la**
8 **Comisión Mixta» (STC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4). En suma, también debe**
9 **desestimarse este último motivo de recurso.**

10 FALLO

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

14 Ha decidido

16 **Desestimar el recurso de inconstitucionalidad núm 1383/98, interpuesto por el**
17 **Parlamento de la Comunidad Autónoma de Andalucía.**

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

22