



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y  
Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 16 de marzo de 2011, ha examinado el *expediente relativo a la procedencia de la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, publicada en el Boletín Oficial del Estado del día 23 de diciembre de 2010*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 21 de febrero de 2011 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre la *procedencia de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 25 de febrero de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 229/2011, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa reducción de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado mediante Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a los Consejeros Sr. Nalda García y Sr. Fernández Costales.



**Primero.-** El Boletín Oficial del Estado del día 23 de diciembre de 2010 publicó la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 (en adelante, LPGE 2011).

La LPGE 2011 se ocupa en el título VII de los entes territoriales y en su capítulo II (artículos 128 a 131) de las Comunidades Autónomas. En dicho capítulo se regulan los siguientes extremos:

- Artículo 128: Entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia Global.

- Artículo 129: Liquidación definitiva de los recursos del Sistema de Financiación del año 2009 de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

- Artículo 130: Transferencias a Comunidades Autónomas correspondientes al coste de los nuevos servicios traspasados.

- Artículo 131: Fondos de Compensación Interterritorial.

En el caso de Castilla y León, las entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia Global ascienden a la cantidad de 727.894.680 euros (crédito presupuestario 36.17.941M.451).

**Segundo.-** El expediente remitido consta de los siguientes documentos:

1) Propuesta de aplicación del procedimiento regulado en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional respecto de la regulación sobre la financiación de la Comunidad de Castilla y León en el capítulo II del Título VII de la LPGE 2011. La propuesta está firmada por el Director General de Financiación Autonómica de la Consejería de Hacienda el 29 de enero de 2011.

2) Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 8 de febrero de 2011, sobre la propuesta mencionada, en el que, tras exponer doctrina del Tribunal Constitucional sobre la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, concluye lo siguiente: "Desde la Consejería de Hacienda se manifiesta que la norma que se pretende impugnar determina, en su efectiva aplicación, una vulneración del principio de suficiencia financiera



respecto de la Comunidad de Castilla y León, en directa conexión a su vez con la lesión a su autonomía política y financiera. Sin perjuicio de la necesidad de que desde el centro directivo correspondiente se concreten en su momento de forma precisa y en los términos que exige la jurisprudencia constitucional la lesión de la autonomía política y financiera denunciada, se puede concluir hasta el momento que, en la medida que la Ley 39/2010 [LPGE 2011] pueda afectar al orden constitucional de distribución de competencias o de forma más directa a la autonomía financiera de la Comunidad de Castilla y León, podrá entenderse que existirán fundamentos suficientes para que el Alto Tribunal se pronuncie sobre la constitucionalidad de dicha norma en el seno del oportuno recurso de inconstitucionalidad”.

3) Propuesta de la Consejera de Hacienda de 18 de febrero de 2011, sin firmar, de interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la LPGE 2011.

**Tercero.-** La propuesta de la Consejera de Hacienda considera que la LPGE 2011 incumple el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas regulado en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

Los motivos de inconstitucionalidad de la LPGE 2011 alegados en dicha propuesta son, en síntesis, los siguientes:

1.- La entrega a cuenta del Fondo de Suficiencia Global de Castilla y León para el año 2011 “se ha calculado a partir de un Fondo de Suficiencia Global del año base 2007 regularizado por el Ministerio de Economía y Hacienda respecto del recogido en el Acuerdo de la Comisión Mixta Estado-Comunidad de Castilla y León de fecha 21 de diciembre de 2009, incumpliendo los requisitos establecidos en la Ley 22/2009 para esta modificación”. Se razona lo siguiente:

a) El artículo 129 de la LPGE 2011 señala que la liquidación definitiva del ejercicio 2009 se practicará una vez que se conozcan los valores definitivos en el año 2011 de los recursos correspondientes al año 2009. Por lo que el Estado ha aplicado la regularización prevista en el artículo 10.2 de la Ley 22/2009 sin cumplir uno de los requisitos exigidos en el propio precepto, cual es el de que se haya liquidado de forma definitiva la financiación del año 2009.



b) La entrega a cuenta del Fondo de Suficiencia Global de Castilla y León para el año 2011 (que se ha reducido en 176,88 millones de euros) "se ha calculado aplicando un Fondo de Suficiencia Global del año 2007 que ha sido reducido como consecuencia del incremento de los tipos impositivos del Impuesto sobre el Valor Añadido [en adelante, IVA] en vigor desde el 1 de julio del año 2010". Se expone que el Ministerio de Economía y Hacienda ha aplicado para dicha revisión el último párrafo del artículo 21.2 de la Ley 22/2009.

Se considera que la "revisión del Fondo de Suficiencia Global del año 2007 se ha realizado utilizando la previsión elaborada por el Ministerio de Economía y Hacienda respecto de una cantidad actualmente desconocida, por cuanto a la fecha de cuantificación de la entrega a cuenta no se conocía cuál es el incremento de la recaudación derivado del alza de los tipos de IVA que se producirá en el año 2011. Por lo tanto, la reducción del Fondo de Suficiencia Global del año 2007 aplicado para el cálculo de la entrega a cuenta del año 2011 respecto del importe de este Fondo de Suficiencia Global del año 2007 aprobado en Comisión Mixta Estado-Comunidad de Castilla y León celebrada el día 21 de diciembre de 2009 es contraria a la norma que regula el cálculo de la entrega a cuenta por este Fondo, que es el apartado 1 del artículo 20 de la Ley 22/2009". Y se señala que "Hasta que no se conozca de forma fehaciente el incremento de la recaudación en el año 2011 que se derive del alza de los tipos del IVA, no se dispondrá de esta información".

2.- La entrega a cuenta del Fondo de Suficiencia Global de Castilla y León para el año 2011 no incluye la financiación correspondiente a los recursos adicionales previstos en el artículo 6 de la Ley 22/2009.

3.- Las disposiciones contenidas en el capítulo II de la LPGE 2011 no recogen el Fondo de Cooperación correspondiente al año 2011 ni incluye el anticipo de dicho fondo, lo que supone un incumplimiento de la disposición transitoria segunda de la Ley 22/2009.

La propuesta considera que el incumplimiento del sistema de financiación autonómica en la regulación de los recursos que debe percibir la Comunidad de Castilla y León durante el año 2011, contenida en el capítulo II del título VII de la LPGE 2011 "lesiona la autonomía política y financiera de la Comunidad, al



adolecer de vicios constitutivos de infracciones constitucionales graves que afectan a los artículos 2, 9.3, 31, 127, 138.1, 156.1, 157.c) y 158.1 de la Constitución Española, en relación con los artículos 1, 2, 3, 4 y 15 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas [en adelante, LOFCA], en tanto integrantes estos últimos del bloque de constitucionalidad, de conformidad con el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional"; y que igualmente desconoce y lesiona el título VI del Estatuto de Autonomía de Castilla y León ("Economía y Hacienda"), en concreto los artículos 83 y 84.

Se concluye que la regulación contenida en el capítulo II del título VII de la LPGE 2011 vulnera el orden constitucional de competencias y "constituye una invasión competencial y una violación de los principios de autonomía política y financiera de la Comunidad de Castilla y León, así como de seguridad jurídica y lealtad institucional, cuando, como ocurre en el caso de la entrega a cuenta del Fondo de Suficiencia y del Fondo de Cooperación, se menoscabe la transferencia de los recursos de que ésta resulte acreedora".

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.**

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente asunto con carácter preceptivo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4.1.e) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León. Corresponde al Pleno la emisión del dictamen (artículo 19.2).

### **2ª.- Procedimiento para que la Junta de Castilla y León adopte el acuerdo de interposición de un recurso de inconstitucionalidad.**

Este Consejo ha declarado reiteradamente (dictámenes 868/2005, de 21 de septiembre; 1038/2005, de 1 de diciembre; 703/2006, de 18 de julio; 205/2008, de 30 de abril; o 268/2010, de 15 de abril) que la adopción del acuerdo de interposición de un recurso de inconstitucionalidad por parte de la Junta de Castilla y León no está sujeta a un procedimiento específico.



Las previsiones normativas en este sentido se limitan a la atribución a la Junta de Castilla y León de la competencia para adoptar dicho acuerdo (artículo 30.2 del Estatuto de Autonomía y artículo 16.g de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León); al preceptivo informe de los Servicios Jurídicos (artículo 4.1.g de la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León); a la necesidad de dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León (artículo 4.1.e) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, antes citada); y a la tramitación administrativa de la propuesta (apartado 3.1.1.b) del Acuerdo 12/2004, de 5 de febrero, de la Junta de Castilla y León, para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados de gobierno).

Como también se ha indicado en anteriores ocasiones la preceptividad de la consulta al Consejo Consultivo sólo opera desde la perspectiva “interna” de los requisitos para la adopción del acuerdo por parte de la Junta de Castilla y León de interposición del recurso, pero carece de relevancia desde el punto de vista de su admisión a trámite por parte del Tribunal Constitucional, en la medida en que la regulación del procedimiento ante el Tribunal Constitucional constituye una materia reservada a su específica Ley Orgánica (Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en adelante LOTC) (artículo 165 de la Constitución).

Así resulta con toda claridad de la Sentencia del Tribunal Constitucional 192/2000, de 13 de julio, en la que, al interpretar el artículo 22.6 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, el Alto Tribunal destacaba:

“Es importante señalar que el propio art. 22.6 LOCE, al prever que la consulta sea previa o por el contrario posterior a la interposición del recurso, permite que la impugnación se realice antes de haber el Gobierno de la Nación recibido la consulta, de modo que ésta puede ser evacuada durante la tramitación del recurso interpuesto. Ello es ya una muestra evidente de que no se trata de un requisito previo o *sine qua non* para la interposición de recursos constitucionales. Por lo demás, este Tribunal, a la hora de admitir o inadmitir los conflictos positivos de competencia, debe regirse únicamente por su propia Ley Orgánica (arts. 60 y ss.), que sólo prevé como requisito de admisibilidad *stricto sensu* el requerimiento previo que han de efectuar los órganos superiores de las Comunidades Autónomas que promuevan un conflicto (art. 63.1 LOTC) (...).



»De manera que, contrariamente a otras circunstancias o trámites previos, la consulta al Consejo de Estado contemplada en la LOCE no afecta a la interposición misma del conflicto de competencia o del recurso de inconstitucionalidad desde el punto de vista de su admisibilidad procesal. Por ello, la existencia o no de la consulta o su recepción por el Gobierno de la Nación no vician, en lo que hace a la citada fase procesal, la decisión del Gobierno de la Nación de interponer el conflicto y solicitar su tramitación en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad”.

Aunque el caso resuelto por el Tribunal en la sentencia transcrita se refería a un conflicto de competencia planteado por el Gobierno de la Nación sin la preceptiva consulta al Consejo de Estado, el criterio aplicado es plenamente trasladable, por la identidad de la situación planteada, a los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por un Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma sin la preceptiva consulta a su respectivo órgano superior consultivo autonómico.

Precisamente puede ponerse como ejemplo, en sentido contrario, la vía procesal (constitucional) de los conflictos en defensa de la autonomía local, para los que sí se exige con carácter necesario en la propia LOTC (artículo 75 ter) la solicitud del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma con carácter previo a la formalización del conflicto.

### **3ª.- Requisitos generales del recurso de inconstitucionalidad.**

El recurso de inconstitucionalidad constituye el principal instrumento de control de la adecuación de las leyes y de las disposiciones normativas con fuerza de ley a la Constitución, hasta el punto de que el criterio sentado por el Tribunal Constitucional al decidirlos trasciende del ámbito del asunto concreto resuelto y alcanza, en su caso, a la propia validez de la norma cuestionada, así como a su interpretación por los tribunales (artículos 161.1.a) y 164.1 de la Constitución).

El recurso, al igual que la cuestión de inconstitucionalidad, tiene por finalidad garantizar la primacía de la Constitución y sirve para enjuiciar la conformidad o disconformidad con ella de las leyes, disposiciones o actos impugnados (artículo 27.1 LOTC).



De la regulación contenida en la LOTC cabe destacar las siguientes notas características de esta específica vía procesal constitucional:

a) Su objeto viene constituido, en definitiva, por las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, concepto que se concreta y determina en el artículo 27.2 de la LOTC, que enumera los supuestos incluidos.

La concurrencia de este requisito no plantea duda alguna en el presente caso, en el que se cuestiona la constitucionalidad de determinados preceptos de una ley formal, la Ley 39/2010, de 23 de diciembre (LPGE 2011).

b) El recurso puede fundamentarse no sólo directa e inmediatamente en un precepto constitucional, sino también en la infracción de preceptos legales que formen parte del denominado bloque de la constitucionalidad, esto es, que se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas (artículo 28.1 LOTC), siempre que resulte afectado el ámbito de autonomía propio de la Comunidad Autónoma recurrente (artículo 31.2 LOTC).

En este sentido, el examen de los motivos concretos que podrían justificar la interposición del recurso se realiza posteriormente.

c) En el ámbito autonómico, están legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad sus órganos colegiados ejecutivos y sus asambleas legislativas, previo acuerdo adoptado al efecto (artículo 32.2 LOTC).

d) El recurso debe interponerse dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación de la disposición impugnada, salvo que se utilice el procedimiento especial ante la correspondiente Comisión Bilateral de Cooperación.

En el caso analizado, la LPGE 2011 fue publicada en el Boletín Oficial del Estado número 311, de 23 de diciembre de 2010.





**4ª.- Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía; en particular, el Fondo de Suficiencia Global.**

A) La Constitución Española dispone en su artículo 137, con el que se da comienzo al Título VIII, que “[e]l Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

En consonancia, el apartado 1 del artículo 156 establece que “[l]as Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”.

Por su parte, el artículo 157 enumera en su apartado 1 los recursos de las Comunidades Autónomas y prevé en su apartado 3 que una ley orgánica podrá regular el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado. En aplicación de lo dispuesto en este apartado 3 se promulgó la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

Además, el artículo 158 dispone en su apartado 1 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”; y contempla en su apartado 2 la constitución de un Fondo de Compensación con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad.

La LOFCA y las previsiones incorporadas a los distintos Estatutos de Autonomía conforman el marco jurídico del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, bajo cuyo amparo se han desarrollado los distintos modelos de financiación que se han venido sucediendo como consecuencia del desarrollo y consolidación del Estado de las Autonomías.



B) El Estatuto de Autonomía de Castilla y León dedica el capítulo II del título VI (artículos 82 y siguientes) a la Hacienda de la Comunidad. De acuerdo con el primero de los artículos, “La Hacienda de la Comunidad se inspirará en los principios de autonomía financiera, suficiencia, equidad, solidaridad, transparencia, economía y eficiencia” (apartado 1). Se consagra asimismo en la norma estatutaria que “La Comunidad de Castilla y León tiene autonomía financiera para desarrollar y ejecutar sus competencias. La autonomía financiera de la Comunidad y demás principios que inspiran la Hacienda de la Comunidad se ejercerán conforme a lo previsto en la Constitución, en el presente Estatuto y en la Ley Orgánica prevista en el artículo 157.3 de la Constitución, respetando los principios de coordinación con las Haciendas Estatal y Local y de solidaridad entre todos los españoles” (apartado 2).

El artículo 83 se ocupa de las relaciones de la Hacienda de la Comunidad con la Hacienda del Estado, y establece lo siguiente:

“1. La Comunidad Autónoma de Castilla y León dispondrá de los recursos suficientes para atender de forma estable y permanente la gestión y el desarrollo de sus competencias [inciso introducido *ex novo* con respecto a la redacción anterior del Estatuto de Autonomía]. La Comunidad Autónoma de Castilla y León velará por que, en los términos de los artículos 138 y 139 de la Constitución Española, el Estado garantice la realización efectiva de los principios de igualdad y solidaridad y el equilibrio económico de las diversas Comunidades Autónomas, sin que las diferencias entre sus Estatutos y competencias puedan implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales en perjuicio de Castilla y León.

»2. La Comunidad Autónoma de Castilla y León participará en los mecanismos de nivelación que se diseñen en el marco del sistema general de financiación.

»3. En el marco de lo establecido en el artículo 158.2 de la Constitución la Comunidad Autónoma de Castilla y León participará en el Fondo de Compensación Interterritorial de acuerdo con lo que establezca su normativa reguladora.

»4. La Comunidad Autónoma de Castilla y León velará por que se garantice el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre



las diversas partes del territorio español, previsto en el artículo 138 de la Constitución y participará en los mecanismos que se establezcan para hacer efectivo este principio, conforme a su normativa reguladora.

»5. De acuerdo con el principio de lealtad institucional, se valorará el impacto financiero, positivo o negativo, que las disposiciones generales y medidas adoptadas por el Estado tengan sobre la Comunidad de Castilla y León o las adoptadas por la Comunidad Autónoma tengan sobre el Estado, en un período determinado, en forma de una variación de las necesidades de gasto o de capacidad fiscal, con la finalidad de establecer los mecanismos de ajuste necesarios para evitar cualquier tipo de perjuicio a la suficiencia financiera de la Comunidad, al desarrollo de sus competencias o a su crecimiento económico. (inciso nuevo con respecto a la redacción anterior del Estatuto de Autonomía, coincidente en esencia con el artículo 2.1.g) de la LOFCA, introducido por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre).

»Ambas Administraciones se facilitarán mutuamente el acceso a la información estadística y de gestión necesaria para el mejor ejercicio de sus respectivas competencias, en un marco de cooperación y transparencia.

»6. Para determinar la financiación que dentro del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas corresponde a la Comunidad de Castilla y León se ponderarán adecuadamente los factores de extensión territorial, dispersión, baja densidad y envejecimiento de la población de la Comunidad.

»7. La Hacienda de Castilla y León participará, siempre que se establezca en el sistema general de financiación, en la suficiencia de la financiación de las Comunidades Autónomas en términos dinámicos.

»8. Para la fijación de las inversiones del Estado en Castilla y León en infraestructuras, se tendrá en consideración, con carácter prioritario, la superficie del territorio de la Comunidad y se incorporarán criterios de equilibrio territorial a favor de las zonas más desfavorecidas". (Contenido ex novo con respecto a la redacción anterior del Estatuto de Autonomía).



Finalmente, ha de citarse el artículo 84 que prevé entre los recursos de la Hacienda de la Comunidad, las asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (letra c).

C) El 15 de julio de 2009 el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas adoptó, a propuesta del Gobierno de España, el Acuerdo 6/2009, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, que conllevó las necesarias reformas legales.

Mediante la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, se introdujeron una serie de modificaciones en la LOFCA con objeto de incorporar en el marco jurídico general del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía las novedades contempladas el Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

En la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, se hace referencia a que la introducción del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales ha hecho necesario modificar el artículo 13 de la LOFCA, "afectando tanto a la denominación como a la determinación del Fondo de Suficiencia".

Por lo que se refiere a su determinación, se recoge que "este Fondo tiene por objeto cubrir la diferencia entre las necesidades de gasto y la suma de la capacidad tributaria de cada Comunidad Autónoma y las transferencias recibidas del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. En lo referente a la denominación del Fondo, éste pasa a denominarse Fondo de Suficiencia Global, ya que busca asegurar "la suficiencia en financiación de la totalidad de las competencias".

Así, el artículo 13 de la LOFCA, queda redactado a partir de esta modificación, de la siguiente manera:

"1. Las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía participarán, a través de su Fondo de Suficiencia Global, en los ingresos del Estado.



»2. El Fondo de Suficiencia Global cubrirá la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía y la suma de su capacidad tributaria y la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.

»3. El valor inicial del Fondo de Suficiencia Global de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía se determinará en Comisión Mixta. Dicho valor será objeto de regularización y evolucionará de acuerdo a lo previsto en la Ley.

»4. El valor del Fondo de Suficiencia Global de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía únicamente podrá ser objeto de revisión en los siguientes supuestos:

»a) Cuando se produzca el traspaso de nuevos servicios o se amplíen o revisen valoraciones de traspasos anteriores.

»b) Cuando cobre efectividad la cesión de nuevos tributos.

»c) Cuando se den otras circunstancias establecidas en la Ley.

»5. Las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía podrán ser titulares de otras formas de participación en los ingresos del Estado, a través de los fondos y mecanismos establecidos en las leyes”.

Por otra parte, la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, acomete las modificaciones que no requieren el rango de ley orgánica y que complementan la reforma de LOFCA llevada a cabo por la Ley Orgánica 3/2009. Dicha ley dedica su artículo 10 a la regulación del Fondo de Suficiencia Global, cuyo contenido es el siguiente:

»1. El Fondo de Suficiencia Global de cada Comunidad Autónoma en el año base es la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades globales de financiación de la Comunidad Autónoma en el año base y la suma de su capacidad tributaria, más la transferencia positiva o negativa del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, en el mismo año.



»2. Como consecuencia de lo señalado en el art. 5, la determinación del Fondo de Suficiencia Global de cada Comunidad Autónoma en el año base se realizará inicialmente de forma provisional sin perjuicio de una primera regularización cuando se conozcan las variables y los recursos necesarios para determinar el cumplimiento del objetivo señalado en el mencionado artículo.

»Para el cumplimiento de lo señalado en el párrafo anterior, se parte de las necesidades globales de financiación de cada Comunidad Autónoma en el año 2009, representadas por el cumplimiento del objetivo señalado en el art. 5. Se comparan dichas necesidades globales de financiación con la suma de la capacidad tributaria y de la transferencia positiva o negativa del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales que corresponden a cada Comunidad Autónoma en sus valores del año 2009, con arreglo a lo establecido en este título. Por diferencia se obtiene el Fondo de Suficiencia Global de la Comunidad Autónoma en el año 2009, cuyo importe se convierte a valores del año base, mediante la aplicación de la variación entre el ITE 2009 y el ITE 2007, determinados con arreglo a lo establecido en el art. 20.

»3. En el momento de la incorporación de los recursos adicionales descritos en el art. 6 a las necesidades globales de financiación y como consecuencia de la inclusión de estos recursos en la aportación del Estado al Fondo de Garantía en el año base, se procederá a determinar el Fondo de Suficiencia Global de cada Comunidad Autónoma para el año 2010, regularizándose definitivamente el correspondiente al año base.

»Para el cumplimiento de lo señalado en el párrafo anterior se parte de las necesidades globales de financiación de cada Comunidad Autónoma correspondientes al año 2010, una vez incrementadas con los recursos adicionales establecidos en el art. 6. Se comparan dichas necesidades globales de financiación con la suma de la capacidad tributaria y de la transferencia positiva o negativa del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales que corresponden a cada Comunidad Autónoma en sus valores del año 2010, calculada esta última a partir de la aportación definitiva del Estado al Fondo de Garantía en el año base, descrita en el último párrafo de la letra a) del art. 9. Por diferencia se obtiene el Fondo de Suficiencia Global de la Comunidad Autónoma en el año 2010, cuyo importe se convierte a valores del



año base, mediante la aplicación de la variación entre el ITE 2010 y el ITE 2007, determinados con arreglo a lo establecido en el art. 20”.

**5ª.- Posicionamiento del Tribunal Constitucional en relación con el principio de autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas, el principio de seguridad jurídica y su relación con las leyes de presupuestos, y el principio de lealtad institucional (cuya vulneración se alega por el órgano consultante).**

**A) Principio de autonomía política y financiera.**

El Tribunal Constitucional ha abordado la caracterización de la autonomía política y financiera en numerosas sentencias.

Así, la Sentencia 192/2000, de 13 de julio, señala en su fundamento jurídico 7º lo siguiente:

“(…) Ya hemos afirmado en otras ocasiones que la autonomía política que consagra art. 137 CE es un «principio que preside la organización territorial del Estado» (STC 135/1992 de 5 Oct., FJ 8) y, por consiguiente, «uno de los pilares básicos del ordenamiento constitucional» (SSTC 32/1981, de 28 Jul., FJ 3, y últimamente 104/2000, de 13 Abr., FJ 4), que no en vano «figura significativamente a la cabeza de los ‘principios generales’ que informan la organización territorial del Estado, que en los capítulos siguientes se regula en los niveles de la Administración local y de las Comunidades Autónomas» (STC 25/1981, de 14 Jul., FJ 3) y que, por todo ello, «la autonomía se reconoce a los entes territoriales enumerados en aquel artículo para la «gestión de sus propios intereses», lo cual exige que se dote a cada ente de «todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo» (de nuevo, STC 25/1981, de 14 Jul., FJ 3, con cita de la STC 4/1981, de 2 Feb.). Pues bien, para lo que aquí interesa, importa recordar lo dicho en la STC 13/1992, de 6 Feb., FJ 7. Tras reafirmar la «vertiente económica importantísima» de este principio general de autonomía, señalamos entonces que «la autonomía política de las Comunidades Autónomas y su capacidad de autogobierno se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia.»



»En cuanto a la autonomía financiera (art. 156.1 CE), hemos dicho que «las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de los ingresos que nutren sus Presupuestos» (STC 13/1992, de 6 Feb., FJ 7). En consonancia con ello, en las SSTC 63/1986, de 21 May., 201/1988, de 27 Oct., 14/1989, de 26 Ene., 96/1990, de 24 May., 13/1992, de 6 Feb., 135/1992, de 5 Oct., 237/1992, de 15 Dic. o 128/1999, de 1 Jul., establecimos la siguiente doctrina: «Este Tribunal ha explicado que... [la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas] implica «la plena disponibilidad» de sus ingresos «sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias y, en especial, las que se configuran como exclusivas» (SSTC 63/1986, 201/1988, y 96/1990)» (STC 135/1992, de 5 Oct., FJ 8). De ello se desprenden, entre otras posibles, dos consecuencias. La primera, que la autonomía financiera exige que los recursos o ingresos de las Comunidades Autónomas puedan ser destinados a los «objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos» a que alude la STC 13/1992, de 6 Feb., sin condicionamientos indebidos. A este respecto, la STC 68/1996, de 4 Abr., decía, en su FJ 10, que «resulta evidente que la garantía de la autonomía financiera en su vertiente de gasto --auténtica clave de bóveda de dicha autonomía en una Hacienda de transferencia--, salvando las fuentes de la financiación condicionada que regula la LOFCA, exige en línea de principio la libertad de los órganos de gobierno autonómicos para la distribución del gasto público dentro del marco de sus competencias (STC 13/1992 de 6 Feb., FJ 7)». Y la segunda consecuencia sería que la autonomía financiera se conecta con el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, tal y como señala expresamente el art. 156.1 CE (SSTC 202/1992, de 23 Nov., FJ 3, y la recién citada STC 13/1992).

»Desde una perspectiva más concreta, la autonomía financiera implica la competencia de las Comunidades Autónomas para «elaborar, aprobar y ejecutar sus propios presupuestos, lo que entraña su competencia para decidir la estructura de su presupuesto de gastos de inversión y la ejecución de los correspondientes proyectos» (STC 63/1986, de 21 May., FJ 9). En definitiva «la autonomía financiera supone la propia determinación y ordenación de los ingresos y gastos necesarios para el ejercicio de sus funciones» (STC 179/1987, de 13 Nov., FJ 2).





»De manera que cabría afirmar, pese a que en ocasiones, como la representada por la propia STC 13/1992, las autonomías política y financiera aparezcan utilizadas conjuntamente, que aquélla es, obviamente, más general y se manifiesta en «la pluralidad y en la capacidad de autogobierno» (STC 100/1984, de 8 Nov., FJ 1) y no tiene que ver solo con los ingresos y los gastos (sería equivalente al autogobierno y a la libre toma de decisiones sobre su esfera de intereses delimitada por las competencias asumidas) y, asimismo, que la autonomía financiera del art. 156.1 CE tiene un componente más económico y, en cualquier caso, más específico, al estar más relacionada con el montante y con los mecanismos de la financiación o del presupuesto y con la vertiente del gasto”.

Por su parte, la Sentencia 13/2007, de 18 de enero (dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998) declara en su fundamento jurídico 3º que:

“(…) si en un Estado compuesto ‘[l]a acción estatal es claro que debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales’ (STC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 4), esta exigencia es asimismo evidente ‘cuando se trata del ejercicio de la actividad financiera del Estado -ordenación y gestión de los ingresos y gastos públicos- que, naturalmente, habrá de desarrollarse dentro del orden competencial articulado en la Constitución, lo que supone, en definitiva, la necesidad de compatibilizar el ejercicio coordinado de las competencias financieras y las competencias materiales de los entes públicos que integran la organización territorial del Estado de modo que no se produzca el vaciamiento del ámbito competencial -material y financiero- correspondiente a ‘las esferas respectivas de soberanía y de autonomía de los entes territoriales’ (STC 45/1986, FJ 4)’ (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 2; y en el mismo sentido se manifiestan las SSTC 49/1995, de 16 de febrero, FJ 4; 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).

»Lo anterior se traduce en una doble exigencia: ‘[D]e una parte, prevenir que la utilización del poder financiero del Estado pueda ‘desconocer, desplazar o limitar’ las competencias materiales autonómicas. Y, de otra, evitar asimismo que la extremada prevención de potenciales injerencias competenciales acabe por socavar las competencias 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 su fundamento de derecho 7º añade:

"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 EAAnd 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 EAAnd). 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 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. 149.1.14 CE (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 3), el art. 157.3 CE atribuye al Estado la 'fijación del marco y los límites en que esa autonomía ha de actuar' (STC 179/1987, de 12 de noviembre, FJ 2) mediante una Ley Orgánica a la que confiere una función específica y constitucionalmente definida (a tal previsión responde la aprobación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas -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 debe olvidarse 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 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 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 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 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 las 'técnicas de cooperación y colaboración' son 'consustanciales a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías' (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7; y en el mismo sentido SSTC 132/1996, de 22 de julio, FJ 6, y 109/1998, de 21 de mayo, FJ 14), y que el principio de cooperación, 'que no necesita justificarse en preceptos constitucionales o estatutarios concretos' (STC 141/1993, de 22 de abril, FJ 6.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 Estado y las Comunidades Autónomas' (STC 13/1988, de 4 de febrero, FJ 2; en el mismo sentido, STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 31) o, lo que es igual, que la cooperación entre estos entes territoriales es precisa cuando existe 'conurrencia de títulos competenciales' (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30; en el mismo sentido, SSTC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7, y 204/2002, de 31 de octubre, FJ 30). En efecto, en tales casos, '[a]l objeto de integrar ambas competencias, se debe acudir, en primer lugar, a fórmulas de cooperación' (SSTC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30, y 204/2002, de 31 de octubre, FJ 30), mediante las cuales 'ambos niveles de gobierno coadyuvan a la consecución de un objetivo común que ninguno de ellos podría satisfacer, con igual eficacia, actuando por separado' (STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 10), y que permiten que el Estado 'arbitre mecanismos o cauces de colaboración mutua a fin de evitar interferencias y, en su caso, dispersión de esfuerzos e iniciativas perjudiciales para la finalidad prioritaria' (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 31; en el mismo sentido STC 118/1998, de 4 de junio, FJ 12). En suma, 'el principio de cooperación tiende a garantizar la participación de todos los entes involucrados en la toma de decisiones cuando el sistema de distribución



competencial conduce a una actuación conjunta del Estado y de las Comunidades Autónomas' (STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 10).

»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 Estado sino también el establecimiento de fórmulas de colaboración (en particular, de cooperación) entre el Estado y las Comunidades Autónomas, debemos añadir que las 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 relaciones entre las diversas instancias de poder territorial' y 'constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada' (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 11)".

En el mismo sentido, las SSTC 201/1988, de 27 de octubre (fundamento jurídico 4º), y 13/1992, de 6 de febrero (fundamento jurídico 7º), manifestaron que "la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas reconocida en los arts. 156.1 de la Constitución y 1.1 de la LOFCA exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que se configuran como exclusivas".

Directamente vinculado con el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, se encuentra el principio de suficiencia financiera. La STC 13/2007, de 18 de enero, se ocupa de esta materia en su fundamento jurídico 5º, al señalar lo siguiente:

"Con relación al principio de suficiencia financiera hemos dicho que ésta va íntimamente ligada a la autonomía financiera de los entes territoriales, instrumento indispensable para la consecución de su autonomía política. Ello exige que dichos entes 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 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 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 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.

»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 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 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 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 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 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 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 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 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 demás recursos y especialmente de los tributarios' (STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 8).

»Pues bien, con relación a los recursos financieros de las Comunidades Autónomas basta con acudir a los arts. 157.1 CE, 4.1 LOFCA y 56 EAAnd para comprobar cómo la participación en los ingresos del Estado es una más entre las diversas fuentes de financiación que se prevén para las Comunidades Autónomas, junto con, además, para algunas de ellas, las asignaciones de nivelación, llamadas a garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales [arts. 158.1 CE y 4.2 a) LOFCA], las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, destinadas a la cobertura de los gastos de inversión [arts. 158.2 CE y 4.2 b) LOFCA], y las transferencias de la Unión Europea por los fondos estructurales y el de cohesión, recursos todos ellos de los cuales la Comunidad Autónoma de





Andalucía, no sólo es perceptora, sino una de sus mayores beneficiarias. Sin embargo el Parlamento recurrente en ningún momento demuestra que la regulación discutida ponga en peligro la suficiencia económica de los recursos de la Comunidad Autónoma que representa.

»(...).

»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”.

## **B) Principio de seguridad jurídica.**

A este principio se refirió la STC 248/2007 (fundamento jurídico 5º *in fine*), al señalar que “(...) de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, el principio de seguridad jurídica previsto en el art. 9.3 CE ha de entenderse como la certeza sobre la regulación jurídica aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando ‘la claridad y no la confusión normativa’ (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4), de tal manera que ‘sólo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica’ (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15; y 96/2002, de 25 de abril, FJ 5)”.



### **C) Naturaleza de las Leyes de Presupuestos.**

El órgano consultante considera que la LPGE 2011 incumple el sistema de financiación autonómica establecido en la Ley 22/2009.

El principio de seguridad jurídica exige analizar, en el caso analizado, la naturaleza de las leyes de presupuestos y su relación con otras normas legales, a fin de valorar la posible infracción del principio de seguridad jurídica establecido en el artículo 9.3 de la Constitución.

Esta cuestión fue objeto de análisis por las SSTC 238/2007 y 248/2007 (dictadas en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra las leyes de presupuestos generales del Estado para los años 2002 y 2003, respectivamente), en las que se afirma lo siguiente:

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



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

»De otro lado, una vez admitido que la Ley de presupuestos generales del Estado puede abordar una modificación directa y expresa de cualquier otra norma legal, insistimos, en tanto en cuanto dicha modificación



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

Deben destacarse, además, que los votos particulares emitidos en las Sentencias 238/2007 y 248/2007 van más allá del criterio recogido en esas sentencias y señalan que la ley posterior -en este caso la Ley de Presupuestos-, no está en ningún sentido limitada por la anterior y puede no sólo modificarla sino también desconocerla, ya que lo contrario supondría constreñir de manera indebida la intervención de las Cortes Generales en un ámbito material que constitucionalmente le corresponde así como soslayar la regla *lex posterior derogat anterior* que rige las relaciones entre normas del mismo rango.

#### **D) Principio de lealtad institucional.**

El Tribunal Constitucional ha aludido de manera expresa al principio de lealtad constitucional en la STC 247/2007 de 12 diciembre (dictada en relación con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana). El fundamento jurídico 4º de dicho fallo analiza “los principios de la organización territorial del Estado que recoge nuestra Constitución, incidiendo para ello en los principios de unidad, autonomía, solidaridad e igualdad” (letras a), b) y c)) y alude al principio de lealtad constitucional en la letra d) en los siguientes términos:

“d) Por último ha de hacerse referencia también al principio de lealtad constitucional, aunque su relevancia sea de un orden diferente a la que es propia de los principios constitucionales examinados hasta ahora, pues, al contrario que éstos, aquél no aparece recogido en la Constitución de modo expreso.



»Al efecto, conviene recordar que, de acuerdo con la STC 25/1981, de 14 de julio, F. 3, antes citada, el principio de lealtad constitucional requiere que las decisiones tomadas por todos los entes territoriales, y en especial, por el Estado y por las Comunidades Autónomas, tengan como referencia necesaria la satisfacción de los intereses generales y que, en consecuencia, no se tomen decisiones que puedan menoscabar o perturbar dichos intereses, de modo que esta orientación sea tenida en cuenta, incluso, al gestionar los intereses propios. En suma, la lealtad constitucional debe presidir «las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial y constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada (STC 239/2002, F. 11)» (STC 13/2007, de 18 de enero, F. 7)».

Al versar este inciso sobre la doctrina constitucional, en la consideración jurídica 6ª del Dictamen se examina este principio desde la óptica del derecho positivo.

## **6ª.- Análisis de los motivos de inconstitucionalidad de la LPGE 2011 alegados por la Administración consultante.**

### **A) Consideraciones generales.**

Como primera cuestión, debe reiterarse que, como ya se ha expuesto *ut supra*, el Consejo Consultivo es una institución propia de la Comunidad (artículo 19.2 del Estatuto de Autonomía) cuya misión es la de coadyuvar en la toma de decisiones por parte de la Administración consultante, con el fin de garantizar su adecuación al ordenamiento jurídico. Dicho de otra manera, la función del Consejo Consultivo, en asuntos como el objeto del presente dictamen, es la de ofrecer al órgano consultante elementos de juicio suficientes para que adopte la decisión que corresponda con las máximas garantías jurídicas, sin que, en este tipo de consultas preceptivas, el criterio del Consejo tenga carácter vinculante para el órgano consultante.

Asimismo, ha de insistirse en el hecho de que, al no remitirse una memoria económica que avale las alegaciones de la Consejería de Hacienda, se ha impedido a este Consejo conocer de manera precisa los datos necesarios para valorar los motivos en los que la Administración pretende sustentar la inconstitucionalidad de los artículos cuestionados.



En segundo lugar, ha de advertirse que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (*a.e.* SSTC 13/2007, de 18 de enero, 237/2007, de 8 de noviembre, 248/2007, de 13 de diciembre), “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; 112/2006, de 19 de abril, FJ 19; y 13/2007, de 18 de enero, FJ 1). En suma, la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, sin que sean admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente (SSTC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2; 245/2004, de 16 de diciembre, FJ 3; 100/2005, de 19 de abril, FJ 3; y 13/2007, de 18 de enero, FJ 1)”.

En tercer lugar, ha de recordarse que “el control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse por este Tribunal de forma que no se impongan 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)" (STC 13/2007, de 18 de enero).

Una vez expuestas las anteriores consideraciones generales, la propuesta del órgano consultante afirma que el capítulo II del título VII de la LPGE 2011 incumple el sistema de financiación autonómica, al minorar los recursos que debe percibir la Comunidad de Castilla y León durante el año 2011; por lo que considera que "lesiona la autonomía política y financiera de la Comunidad, al adolecer de vicios constitutivos de infracciones constitucionales graves que afectan a los artículos 2, 9.3, 31, 127, 138.1, 156.1, 157.c) y 158.1 de la Constitución (...), en relación con los artículos 1, 2, 3, 4 y 15 de la [LOFCA]"; y que igualmente desconoce y lesiona el título VI del Estatuto de Autonomía de Castilla y León ("Economía y Hacienda"), en concreto los artículos 83 y 84. Y concluye que la LPGE 2011 vulnera el orden constitucional de competencias y "constituye una invasión competencial y una violación de los principios de autonomía política y financiera de la Comunidad de Castilla y León, así como de seguridad jurídica y lealtad institucional, cuando, como ocurre en el caso de la entrega a cuenta del Fondo de Suficiencia y del Fondo de Cooperación, se menoscabe la transferencia de los recursos de que ésta resulte acreedora".



Se procede a continuación al análisis particularizado de cada uno de los preceptos cuya constitucionalidad se cuestiona.

**B) La regularización del Fondo de Suficiencia Global del año base se ha realizado de manera indebida.**

El órgano consultante afirma que la entrega a cuenta del Fondo de Suficiencia Global de Castilla y León para el año 2011 “se ha calculado a partir de un Fondo de Suficiencia Global del año base 2007 regularizado por el Ministerio de Economía y Hacienda respecto del recogido en el Acuerdo de la Comisión Mixta Estado-Comunidad de Castilla y León de fecha 21 de diciembre de 2009, incumpliendo los requisitos establecidos en la Ley 22/2009 para esta modificación”. Dos son los motivos en los que se fundamenta este vicio y que se analizan a continuación:

1) El artículo 129 de la LPGE 2011 señala que la liquidación definitiva del ejercicio 2009 se practicará una vez que se conozcan los valores definitivos en el año 2011 de los recursos correspondientes al año 2009. Por lo que el Estado ha aplicado la regularización prevista en el artículo 10.2 de la Ley 22/2009 sin cumplir uno de los requisitos exigidos en el propio precepto, cual es el de que se haya liquidado de forma definitiva la financiación del año 2009.

Sin perjuicio de que la dicción del citado artículo 129 de la LPGE 2011 sea sustancialmente idéntica a la del artículo 122 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 -si bien referida la última a los ejercicios 2008 y 2010-, este Consejo Consultivo considera que, al encontrarnos ante un supuesto de entrega a cuenta del Fondo de Suficiencia Global correspondiente al año 2011 -y, por tanto, una vez que se ha producido la entrada en vigor del nuevo sistema de financiación a tenor de lo dispuesto en la disposición final quinta de la Ley 22/2009-, la regla que resulta de aplicación para el cálculo del importe de la entrega a cuenta es la prevista en el párrafo segundo del artículo 11.2 de esta norma y no la del artículo 10.2 como se sostiene en la propuesta remitida por el órgano consultante.

Así, el artículo 11 (cuyo título es “Evolución del sistema de financiación. Suficiencia dinámica”) dispone que para la determinación del importe de las entregas a cuenta señaladas en el párrafo anterior -entre las que figura la del





Fondo de Suficiencia Global- "se utilizarán las previsiones existentes a la fecha de elaboración por el Gobierno del anteproyecto de Ley de presupuestos generales del Estado del ejercicio que corresponda". Esta previsión se complementa con la de que "las Comunidades Autónomas recibirán, cada año, la financiación correspondiente a las entregas a cuenta de cada uno de los citados recursos que les sean de aplicación y, en el año en que se conozcan todos los valores definitivos de los citados recursos, la liquidación definitiva que corresponda, por diferencia entre el importe de los valores definitivos de los mismos y las entregas a cuenta percibidas". Por otro lado, y aún cuando la norma aplicable sea el artículo 11.2 de la Ley 22/2009, ha de llamarse la atención sobre el hecho de que el propio artículo 10.2 dispone que "Como consecuencia de lo señalado en el artículo 5, la determinación del Fondo de Suficiencia Global de cada Comunidad Autónoma en el año base se realizará inicialmente de forma provisional sin perjuicio de una primera regularización cuando se conozcan las variables y los recursos necesarios para determinar el cumplimiento del objetivo señalado en el mencionado artículo".

Ambas previsiones, la del artículo 10.2 y la del artículo 11.2, son totalmente lógicas habida cuenta de la dinámica de los Presupuestos y de la determinación de sus partidas, que, en ausencia de datos definitivos, necesariamente ha de operar sobre la base de las previsiones que en cada momento estén a disposición del órgano competente. Una solución contraria llevaría al absurdo de la imposibilidad, durante el ejercicio presupuestario, de conceder ninguna clase de anticipo cuya cuantificación hubiera de realizarse en función de datos definitivos cuyo conocimiento ha de producirse precisamente en el curso del mismo ejercicio.

En cualquier caso y al margen de todo lo hasta aquí expuesto, tal y como se desprende de la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 238/2007), el desajuste referente a la cifra -en este caso, del anticipo del Fondo de Suficiencia Global- carece de trascendencia constitucional, en tanto en cuanto la autorización de las Cortes Generales al Gobierno de España, consagrada en la cuantía de la dotación al Fondo de Suficiencia Global, no se efectúe con vulneración de los preceptos de la Norma Fundamental o de la LOFCA.

En este punto, el apartado 3 del artículo 13 de la LOFCA dispone que "El valor inicial del Fondo de Suficiencia Global de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía se determinará en Comisión Mixta. Dicho



valor será objeto de regularización y evolucionará de acuerdo a lo previsto en la Ley". Por ello, al margen de que existan discrepancias entre el Ministerio de Economía y Hacienda y la Comunidad de Castilla y León en cuanto a la forma de proceder a la regularización del Fondo de Suficiencia Global, no cabe apreciar que se haya producido una vulneración de trascendencia constitucional, ya que su valor inicial se ha determinado en Comisión Mixta en reunión de 21 de diciembre de 2009, con pleno respeto por consiguiente, del bloque de constitucionalidad.

2) La entrega a cuenta del Fondo de Suficiencia Global de Castilla y León para el año 2011 (que se ha reducido en 176,88 millones de euros) "se ha calculado aplicando un Fondo de Suficiencia Global del año 2007 que ha sido reducido como consecuencia del incremento de los tipos impositivos del Impuesto sobre el Valor Añadido [en adelante, IVA] en vigor desde el 1 de julio del año 2010". Se expone que el Ministerio de Economía y Hacienda ha aplicado para dicha revisión el último párrafo del artículo 21.2 de la Ley 22/2009.

Se considera en la propuesta remitida que la "revisión del Fondo de Suficiencia Global del año 2007 se ha realizado utilizando la previsión elaborada por el Ministerio de Economía y Hacienda respecto de una cantidad actualmente desconocida, por cuanto a la fecha de cuantificación de la entrega a cuenta no se conocía cuál es el incremento de la recaudación derivado del alza de los tipos de IVA que se producirá en el año 2011. Por lo tanto, la reducción del Fondo de Suficiencia Global del año 2007 aplicado para el cálculo de la entrega a cuenta del año 2011 respecto del importe de este Fondo de Suficiencia Global del año 2007 aprobado en Comisión Mixta Estado-Comunidad de Castilla y León celebrada el día 21 de diciembre de 2009 es contraria a la norma que regula el cálculo de la entrega a cuenta por este Fondo, que es el apartado 1 del artículo 20 de la Ley 22/2009". Y se señala que "Hasta que no se conozca de forma fehaciente el incremento de la recaudación en el año 2011 que se derive del alza de los tipos del IVA, no se dispondrá de esta información".

Este Consejo Consultivo difiere del parecer del órgano consultante, puesto que no cabe considerar que la revisión del Fondo de Suficiencia Global no haya respetado las normas que resultan de aplicación.

Así, tal y como se ha señalado con anterioridad, según el apartado 3 del artículo 13 de la LOFCA "El valor inicial del Fondo de Suficiencia Global de cada



Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía se determinará en Comisión Mixta. Dicho valor será objeto de regularización y evolucionará de acuerdo a lo previsto en la Ley”. El artículo 21.1. de la Ley 22/2009 establece al respecto que “Las variaciones en los tipos impositivos estatales de los Impuestos Especiales de Fabricación e IVA determinarán una revisión del Fondo de Suficiencia Global provisional o definitivo por el importe del incremento o bajada de recaudación estimado para cada Comunidad Autónoma o Ciudad con Estatuto de Autonomía. Dicha revisión se hará por el Ministerio de Economía y Hacienda de oficio, sin que sea preciso acuerdo en las Comisiones Mixtas, a estos efectos”. De este último precepto procede resaltar dos aspectos.

Por un lado, que para la revisión del Fondo de Suficiencia Global provisional o definitivo se tendrá en cuenta el importe del incremento o bajada de recaudación estimado, es decir, el que resulta de la evaluación que se efectúa en un momento dado en función de los datos con los que se cuente. En segundo lugar, que una vez determinado el valor inicial del Fondo de Suficiencia Global en Comisión Mixta -lo que se produjo en reunión celebrada el 21 de diciembre de 2009-, su alteración como consecuencia de la variación del tipo impositivo estatal del IVA se realizará de oficio por el Ministerio de Economía y Hacienda, tal y como efectivamente ha ocurrido y fue comunicado a la Consejería de Hacienda el 7 de octubre de 2010.

Por otro lado, sin perjuicio de que como se ha señalado con anterioridad, el desajuste referente a las cifras no pueda tener trascendencia constitucional, la ausencia de una memoria económica en el expediente remitido hace imposible que este Consejo Consultivo pueda apreciar, siquiera de una manera aproximada, que la cantidad anticipada no sea la correcta.

**C) No se ha incluido en la entrega a cuenta del Fondo de Suficiencia Global de Castilla y León para el año 2011 la financiación correspondiente a los recursos adicionales previstos en el artículo 6 de la Ley 22/2009.**

El artículo 6 de la Ley 22/2009 prevé que el Estado efectúe una incorporación de recursos adicionales a los recursos definitivos proporcionados por el sistema para el 2010, que “en virtud de la gradualidad, surtirá efectos por primera vez en 2012, con la liquidación definitiva de los recursos del sistema correspondientes al año 2010”. Por otro lado, la disposición transitoria



segunda de esta misma norma dispone que "Se autoriza al Ministro de Economía y Hacienda para que acuerde la concesión de anticipos en 2009, 2010 y 2011, a cuenta de los fondos y recursos adicionales, una vez que las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía lo hayan aceptado en Comisión Mixta, con objeto de que puedan recibir los recursos adicionales con la gradualidad correspondiente a los porcentajes del 70%, 85% y 100% respectivamente". El órgano consultante considera que la LPGE 2011 incumple los preceptos transcritos, al no haber incluido en la entrega a cuenta del Fondo de Suficiencia Global el importe de los recursos adicionales que corresponden a la Comunidad de Castilla y León.

Ahora bien, cabe reiterar aquí la observación de que la falta de una memoria económica en el expediente que acompaña a la propuesta de interposición del recurso, hace que no sea posible la valoración, por este Consejo Consultivo, de si la LPGE 2011 ha desconocido en este punto la Ley 22/2009.

Además, ha de añadirse que incluso en el supuesto de que se hubiera producido tal desconocimiento de la Ley 22/2009, la trascendencia constitucional de la infracción habría de examinarse desde la óptica de la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la naturaleza de las Leyes de Presupuestos y a los límites que pesan sobre ellas para modificar otras normas, doctrina que aparece recogida en la consideración jurídica 5ª de este dictamen y cuya vulneración tampoco se ha justificado.

Por último, puede señalarse en contra de lo que sostiene el órgano consultante, que la disposición transitoria segunda de la Ley 22/2009 no formula una obligación de concesión de anticipos en 2011 a cuenta de los recursos adicionales del sistema, sino que tan sólo autoriza al Ministro de Economía y Hacienda para que acuerde la concesión de anticipos en 2011, a cuenta de los fondos y recursos adicionales, una vez que las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía lo hayan aceptado en Comisión Mixta.

**D) La LPGE 2011 incumple la disposición transitoria segunda de la Ley 22/2009, ya que no recogen del Fondo de Cooperación correspondiente al año 2011 ni incluye el anticipo de dicho fondo.**



Una vez más este Consejo Consultivo vuelve a poner de manifiesto la imposibilidad de apreciar un posible incumplimiento de la Ley 22/2009 por la LPGE 2011, habida cuenta de la falta de una memoria económica y de una justificación de que la LPGE 2011 no haya respetado los límites constitucionales que le afectan en lo referente a la modificación de leyes anteriores.

### **6ª.- Consideración final: principio de lealtad institucional.**

Como se ha expuesto anteriormente, el Tribunal Constitucional ha declarado que “la lealtad constitucional debe presidir las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial y constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada”.

El principio de lealtad constitucional no viene recogido expresamente en la Constitución pero sí se contempla en la LOFCA y en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y en la doctrina del Consejo de Estado.

El Estatuto de Autonomía alude de manera expresa a dicho principio en dos preceptos:

a) En el título IV (“Relaciones institucionales y acción exterior de la Comunidad de Castilla y León”) el capítulo I se ocupa de las relaciones de la Comunidad con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas. El artículo 57 (“Disposiciones generales”) inicia dicho capítulo y establece lo siguiente:

“1. Las relaciones de la Comunidad de Castilla y León con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas estarán basadas en los principios de solidaridad, lealtad institucional y cooperación.

»2. Dichas relaciones se articularán a través de mecanismos bilaterales o multilaterales en función de la naturaleza de los asuntos y de los intereses que resulten afectados”.

b) En el capítulo II del título VI, dedicado a la Hacienda de la Comunidad, el artículo 83.5 prevé lo siguiente: “De acuerdo con el principio de lealtad institucional, se valorará el impacto financiero, positivo o negativo, que las disposiciones generales y medidas adoptadas por el Estado tengan sobre la



Comunidad de Castilla y León o las adoptadas por la Comunidad Autónoma tengan sobre el Estado, en un período determinado, en forma de una variación de las necesidades de gasto o de capacidad fiscal, con la finalidad de establecer los mecanismos de ajuste necesarios para evitar cualquier tipo de perjuicio a la suficiencia financiera de la Comunidad, al desarrollo de sus competencias o a su crecimiento económico”.

Por su parte, la LOFCA recoge este principio en términos similares a los del artículo 83.5 del Estatuto de Autonomía. Así, el artículo 2.1.g) de la LOFCA (introducido por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre) establece que la actividad financiera de las Comunidades Autónomas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado, con arreglo, entre otros, al principio de “lealtad institucional, que determinará el impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia tributaria o la adopción de medidas que eventualmente puedan hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas o sobre el Estado obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente, y que deberán ser objeto de valoración quinquenal en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, y en su caso compensación, mediante modificación del Sistema de Financiación para el siguiente quinquenio”.

Asimismo, el principio de lealtad institucional se recoge de manera expresa en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y se alude a él en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre.

La Ley 22/2009 se refiere en la disposición adicional sexta a la lealtad institucional, al prever lo siguiente:

“En el marco del principio de lealtad institucional, la Administración General [del Estado] establecerá todos los mecanismos que garanticen que las normas estatales que supongan incrementos de gasto o reducciones de los ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas contengan la valoración correspondiente.



»Por otra parte, con la incorporación de recursos adicionales por parte del Estado a las necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía en el marco de la presente Ley, se garantiza la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía para el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones legales existentes hasta la fecha de aprobación de esta Ley, dando satisfacción al principio de lealtad institucional”.

El artículo 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, bajo la rúbrica “Principios de las relaciones entre las Administraciones Públicas”, positiviza este principio y enumera las obligaciones que de él se derivan. Así, el apartado 1 establece que “Las Administraciones públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia, deberán:

»a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.

»b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.

»c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.

»d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias”.

Y el apartado 5 del mismo precepto dispone que “En las relaciones entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas, el contenido del deber de colaboración se desarrollará a través de los instrumentos y procedimientos que de manera común y voluntaria establezcan tales Administraciones”.

El Consejo de Estado, en su Dictamen 5.356/1997, de 22 de enero de 1998, relativo al anteproyecto de ley de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, señaló que el principio de lealtad puede inferirse de preceptos



constitucionales, al ser manifestación del principio de lealtad constitucional. Expuso que:

“La referencia a la ‘lealtad institucional’ arranca de la doctrina alemana que ha acuñado el principio de la ‘Bundestreue’ o ‘lealtad federal’. El Tribunal Constitucional español ya afirmó, en la Sentencia 18/1982, de 4 de mayo (fundamento jurídico 14), que el deber de colaboración, dimanante del general deber de auxilio recíproco entre autoridades estatales y autónomas, es un deber que ‘no es menester justificar en preceptos concretos’; se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución.

»Posteriormente, en la Sentencia 64/1990, de 5 de abril (fundamento jurídico 7), el propio Tribunal Constitucional reconoce que se ha referido con reiteración a la existencia de un deber de ‘recíproco apoyo y mutua lealtad’ (STC 96/1986, fundamento jurídico 3), ‘concreción, a su vez, del más amplio deber de fidelidad a la Constitución’ (STC 11/1986, fundamento jurídico 5) y que, aunque lo haya identificado como regla a la que debe acomodarse el proceder entre autoridades estatales y autonómicas, igualmente está vigente y ha de ser atendido entre los poderes de las diversas Comunidades Autónomas”.

Pues bien, de acuerdo con lo expuesto, este Consejo Consultivo entiende que una adecuada satisfacción del principio de lealtad institucional exige que ambas Administraciones se faciliten el acceso a cuantos datos sean relevantes para que se puedan valorar los recursos que van a financiar las respectivas competencias. Para ello, resulta imprescindible que las decisiones que tengan repercusión en la financiación, por variación del gasto o de la capacidad fiscal, contengan la correspondiente valoración, como exige la disposición adicional sexta de la Ley 22/2009, antes transcrita, y estén correctamente motivadas, justificando sus causas y efectos de manera cuantitativa y cualitativa.

Del expediente remitido no se puede apreciar si en la forma adoptada por el Ministerio de Economía y Hacienda para comunicar la reducción del Fondo de Suficiencia Global del año base 2007 derivada de la variación de los tipos del IVA (a que se alude en la página 4 de la propuesta de la Consejería) se ha observado el principio de lealtad institucional y, por ende, si la actuación estatal se ha ajustado al deber de colaboración, recíproco apoyo y mutua lealtad.





Es, por ello, criticable la omisión de una memoria económica o de una justificación de los datos sobre los que la Administración Autonómica pretende sustentar el recurso de inconstitucionalidad.

En resumen:

1.- La documentación remitida a este Consejo Consultivo impide apreciar que los motivos alegados en la propuesta de interposición del recurso tengan alcance constitucional.

2.- La conclusión anterior no obsta para que la Administración consultante, si así se infiere de los datos económicos de que dispone, de acuerdo con lo expuesto en las consideraciones jurídicas de este dictamen, pueda esgrimir motivos suficientes para interponer un recurso de inconstitucionalidad.

3.- Finalmente, cabe recordar que el ordenamiento jurídico prevé otros cauces a través de los cuales la Administración consultante puede reclamar de la Administración del Estado las cantidades sujetas a controversia.

### **III CONCLUSIÓN**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Los motivos alegados tienen incierto alcance constitucional de acuerdo con las consideraciones jurídicas del contenido del dictamen en relación con la doctrina del Tribunal Constitucional. Sin perjuicio de que la Administración consultante con los datos técnico-económicos y formales de que disponga puede esgrimir motivos y argumentos suficientes derivados de la memoria económica y de los principios constitucionales.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.