

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5905 *Pleno. Sentencia 76/2014, de 8 de mayo de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 1425-2011. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia en relación con sendos preceptos de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011. Sistema de financiación autonómica: constitucionalidad de los preceptos legales relativos a las entregas a cuenta del fondo de suficiencia global y la liquidación definitiva de los recursos del sistema de financiación del año 2009.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Enrique López y López, y don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1425-2011, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia contra los arts. 128 y 129 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011, y los capítulos, secciones, servicios y conceptos en ellos citados, al considerar que se vulneran los arts. 2, 9.3, 31, 137, 138.1, 156.1, 157 c) y 158.1 de la Constitución, en relación con los arts. 1, 2, 3, 4 y 15 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, y los arts. 40 y 42 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, que expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 9 de marzo de 2011 el Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en representación del Consejo de Gobierno de esta Comunidad, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 128 y 129 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011 (Ley 39/2010, en adelante), y capítulos, secciones, servicios y conceptos en ellos citados, por considerar que los mismos vulneran los arts. 2, 9.3, 31, 137, 138.1, 156.1, 157 c) y 158.1 de la Constitución, en relación con los arts. 1, 2, 3, 4 y 15 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), y los arts. 40 y 42 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (EARM).

Comienza el escrito exponiendo las razones por las que concurre la legitimación activa del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad.

Se refiere a continuación la demanda al menoscabo de la autonomía política y financiera que supone la merma de financiación a obtener por esta Comunidad Autónoma a consecuencia de los preceptos impugnados. Se describe en este punto el esquema constitucional y normativo del sistema de financiación autonómica, refiriéndose, además de

a la Constitución y la LOFCA, al acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 6/2009 y a 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 (Ley 22/2009, en adelante), exponiéndose también, de forma pormenorizada, los recursos del sistema en ella contenidos.

De esta exposición extrae la demanda, como primera conclusión, que todo lo dispuesto en la Ley 22/2009 en materia de anticipos debe interpretarse en el sentido del citado acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 6/2009, de manera que «la referencia a que el Estado podrá acordar la concesión de anticipos debe entenderse a que el Estado concederá los anticipos», interpretación conforme que resulta del auténtico valor interpretativo que ha de atribuirse a los citados acuerdos (STC 68/1996, de 4 de abril). A partir de ahí, razona que la Ley de presupuestos generales del Estado para 2011 omite incluir los anticipos a cuenta a que se refiere la disposición transitoria segunda de la Ley 22/2009, desconociendo así lo prescrito por las normas integrantes del bloque de constitucionalidad, y haciendo peligrar la suficiencia los recursos de la Comunidad Autónoma.

Se considera además que las entregas a cuenta del fondo de suficiencia global no se adaptan a lo establecido en la citada Ley 22/2009 y en el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 6/2009. En ese sentido, se menciona en la demanda el informe económico-financiero de los presupuestos del año 2011, en cuyas páginas 314 y 317 se hace referencia a que en el año 2011 se conocería el rendimiento definitivo de los recursos del sistema de financiación regulado en la Ley 22/2009. Sin embargo, en los cálculos del fondo de suficiencia global para el año 2011 contenidos en la Ley de presupuestos se hacen unas regularizaciones que no se adaptarían, según la demanda, al contenido de dicha Ley 22/2009, lo que se explica en la comunicación de 5 octubre 2010, del Ministerio de Economía y Hacienda, que se aporta en el expediente. Se refiere en este punto la demanda a la exigencia del mantenimiento del statu quo de la Comunidad de Castilla y León (sic, se refiere a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia), que habría sido incumplido ya que la Ley de presupuestos, frente a lo exigido en el art. 10.2 de la Ley 22/2009, no habría liquidado la financiación definitiva de 2009. Añade que la entrega a cuenta del fondo de suficiencia global para el año 2011 se ha calculado aplicando una reducción al mismo fondo del año 2007 como consecuencia del incremento de los tipos impositivos del impuesto sobre el valor añadido (IVA) en vigor desde el 1 de julio de 2010, lo que según la demanda es contrario a lo dispuesto en la Ley 22/2009, cuyo art. 21.2, último párrafo, establece que habría sido preciso esperar a conocer el importe real de la recaudación por IVA. Además afirma que asociar la revisión del fondo de suficiencia global a los futuros incrementos de IVA o de impuestos especiales «lesiona el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas al limitar su capacidad para obtener recursos».

En concreto, y a partir de lo anterior, se formulan los siguientes reproches de inconstitucionalidad a los preceptos impugnados:

a) El art. 128 de la Ley 39/2010 incumple los requisitos legales para calcular el importe del fondo de suficiencia global para el año 2011, lo que tiene como consecuencia la reducción de los ingresos de la Comunidad Autónoma. Dicho cálculo es incorrecto, se ha efectuado con anterioridad a la liquidación definitiva del ejercicio 2009 y, además, la cuantía del fondo se ha visto minorada como consecuencia de la modificación de los tipos impositivos del IVA, minoración que considera la demanda que solamente debería haberse producido cuando se hubiera determinado el importe real de incremento de la recaudación impositiva imputable al aludido incremento de tipos de gravamen. Por tanto, el Estado habría aplicado la regularización prevista en el art. 10.2 de la Ley 22/2009 sin cumplir con uno de los requisitos que establece dicho precepto y que se reitera en el art. 4 de la misma Ley, y es que esta regularización se produzca con los datos definitivos, no provisionales; esto es, una vez liquidada la financiación definitiva del ejercicio 2009.

Se alega además que el art. 128 incumple directamente la disposición transitoria segunda de la Ley 22/2009 y el acuerdo 6/2009 del Consejo de Política Fiscal y

Financiera, ya que no incluye las entregas a cuenta correspondientes a los recursos adicionales de los años 2009 y 2010, y cuyo objetivo era aproximar la financiación real de las Comunidades Autónomas a las verdaderas necesidades globales de financiación. En concreto, en diversas comunicaciones recibidas por parte del Ministerio de Economía y Hacienda, que se citan en la demanda y se adjuntan como documento anexo, se habrían omitido dichas cuantías para el ejercicio de 2011, frente a lo previsto en la citada disposición transitoria segunda de la Ley 22/2009, así como en el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Finalmente, el art. 128 también habría incumplido el deber de consignar las entregas a cuenta correspondientes a los «fondos de convergencia», que fueron concedidas a la Comunidad Autónoma en los ejercicios 2009 y 2010, incluyendo tan sólo un crédito, que tiene carácter ampliable, destinado a la liquidación de 2009. Se citan en este sentido las órdenes dictadas por la Ministra de Economía y Hacienda de 23 de diciembre de 2009 y de 22 de marzo de 2010 por las que se concedían a esta Comunidad Autónoma los anticipos de 2009 y fondos de convergencia de 2009 y 2010, que sí incluían el importe correspondiente al fondo de cooperación.

La merma de financiación a percibir por la Comunidad Autónoma que resulta de la incorrecta aplicación, por parte del precepto impugnado, de las reglas contenidas en la citada Ley 22/2009 y en el citado acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 6/2009, habrían resultado según la demanda en una disminución de ingresos total de 317,53 millones de euros, poniendo «en peligro la suficiencia de los recursos de la Comunidad Autónoma» (cita de las SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5 y 237/2007).

En fin, en tanto que se limitan los anticipos a cuenta a percibir por la Región de Murcia, se consideran vulneradores de los principios de lealtad constitucional y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), puesto que se apartan de la práctica seguida en ejercicios presupuestarios anteriores, desconociendo además, como se reitera a lo largo de la demanda, lo establecido en la Ley 22/2009 y en el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 6/2009.

b) El art. 129 de la Ley 39/2010 establece las normas y premisas necesarias para efectuar la liquidación de la financiación autonómica del año 2009, reconociendo de esta manera que los valores del año 2009 no son definitivos por lo que, hasta que no se conozcan no se podrá efectuar la correspondiente liquidación.

Según la demanda, este precepto corrobora que «el Estado ha aplicado la regularización prevista en el art. 10.2 de la Ley 22/2009 sin cumplir con uno de los requisitos que establece el propio art. 10.2 y que se repite en el art. 4, que se haya liquidado la financiación definitiva del año 2009». Se considera, en fin, que no deberían haberse aplicado las regularizaciones del fondo de suficiencia global previstas en los arts. 10.2 y 21.2 de la Ley 22/2009 hasta que dichos valores fueran definitivos.

Una vez concretadas las tachas de inconstitucionalidad que se predicán de los arts. 128 y 129 de la Ley de presupuestos, continua la demanda describiendo el funcionamiento del modelo de financiación aprobado en el año 2009 y regulado en la citada Ley 22/2009. Se expone, entre otros aspectos, que este sistema tiene, entre otras novedades, la creación del «fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales», cuyo objeto es garantizar la misma financiación por habitante ajustado para cubrir dichos servicios. La entrada en vigor del nuevo sistema se llevó a cabo estableciendo un periodo transitorio, a consecuencia del cual deberían haberse obtenido entregas a cuenta de los recursos adicionales del año 2010 durante el año 2011 lo que no ha sucedido. A esto añade que tanto en el año 2008 como en el 2009 el Estado elaboró unos presupuestos generales con unas optimistas previsiones de ingresos, que finalmente no llegaron a cumplirse y que condicionan además unas optimistas entregas a cuenta a las Comunidades Autónomas que no se ajustan a la realidad. Eso determina que dos años después, cuando se liquidan los datos reales las Comunidades Autónomas se vean obligadas a devolver una parte de lo recibido, lo que merma también su capacidad de financiación.

2. Por providencia de 29 de marzo de 2011, el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, así como dar traslado de la demanda y

documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes, así como publicar la incoación del proceso en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se llevó a efecto en el de 8 de abril de 2011 (número 84).

3. El 4 de abril de 2011 se registra el escrito del Abogado del Estado por el que solicita se le tenga por personado y concedida una prórroga, por el máximo legal permitido, del plazo para formular alegaciones.

4. El 5 de abril de 2011 el Pleno del Tribunal acuerda incorporar a las actuaciones el escrito anterior del Abogado del Estado, y concederle la prórroga solicitada.

5. El 13 de abril de 2011 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Presidente del Senado por el que se comunicó el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal con fecha 13 de abril de 2011, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de dar por personada a la misma en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Asimismo acordó su remisión a la Dirección de estudios, análisis y publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

7. El 5 de mayo se registra en el Tribunal el escrito del Abogado del Estado, por el que se interesa la desestimación total del recurso con base en las alegaciones que en lo que sigue se resumen:

Comienza el escrito cuestionando que la demanda haya levantado suficientemente la carga alegatoria.

A continuación, expone brevemente la finalidad de los dos preceptos impugnados. El art. 128 de la Ley 39/2010 regula las entregas a cuentas del «Fondo de Suficiencia Global», establecidas en el art. 20.1 en relación con el art. 10.2 de la Ley 22/2009, de 18 diciembre, reguladora del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía. A partir de ahí detalla las diferencias, dentro del propio sistema de financiación, entre la denominada «suficiencia estática», que se centra en la determinación de las necesidades básicas de financiación y recursos financieros del sistema en el año base, y la «suficiencia dinámica», que se refiere a la evolución del sistema de financiación, lo que abarca las entregas a cuenta o financiación provisional, y las liquidaciones definitivas o financiación definitiva. La financiación de cada Comunidad Autónoma está constituida por el valor definitivo una vez conocidas todas las variables, sin perjuicio de que las entregas a cuenta se basen en previsiones. Añade que el fondo de suficiencia global es un mecanismo de cierre del sistema de financiación, al igual que el similar fondo que preveía la Ley 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 (Ley 21/2001), que regulaba el anterior sistema de financiación. Así se expuso en la STC 248/2007, de 13 diciembre, FJ 5, con consideraciones que son aplicables ahora.

En tanto que recurso de cierre del sistema, el fondo de suficiencia global asegura que las necesidades globales de financiación de cada Comunidad Autónoma se cubren con su capacidad tributaria, la transferencia del fondo de garantía y el propio fondo de suficiencia. Esto es, de acuerdo con el art. 10.1 de la Ley 22/2009, el fondo de suficiencia global, con referencia al año base, es la diferencia positiva o negativa entre las necesidades globales de financiación, por un lado, y la suma algebraica de su capacidad

tributaria (art. 8 de la Ley 22/2009) y la transferencia positiva o negativa del fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales (art. 9 de la misma norma), por el otro.

Ahora bien, cuando de lo que se trata es de la financiación provisional, que se refleja en las entregas a cuenta, el fondo de suficiencia global depende fuertemente en su evolución de la marcha de los ingresos tributarios del Estado en los denominados impuestos compartidos (el denominado «ITE» al que se refiere el último párrafo del art. 20.2 de la Ley 22/2009), tal y como resulta de la propia fórmula prevista en el art. 20.1 de la misma Ley. Pues bien, precisamente por su función de cierre del sistema el valor inicial del fondo de suficiencia (cuyo valor se determina en comisión mixta, lo que para la Región de Murcia tuvo lugar el 21 de diciembre de 2009), debe ser «objeto de regularización y evolucionará de acuerdo a lo previsto en la Ley» (arts. 13.3 LOFCA y 10.2 y 3, 11 y 20 de la Ley 22/2009) debiendo asimismo revisarse como prevén los arts. 13.4 LOFCA y 21 de la Ley 22/2009, para lo cual no resultan precisos ulteriores acuerdos en comisión mixta (arts. 20.3 y 21.1 de la Ley 22/2009).

Por su parte, el también impugnado art. 129 de la Ley 39/2010, establece las reglas para la liquidación definitiva del ejercicio 2009. Esta liquidación definitiva es la primera a la que resulta aplicable la Ley 22/2009, y como efectivamente las entregas a cuenta para el ejercicio 2009 se habían basado en unas previsiones de mayor crecimiento económico que el finalmente producido, a falta de liquidación definitiva de los recursos del sistema para 2009, los mejores datos disponibles en el momento de redactar el anteproyecto de Ley de presupuestos generales del Estado para 2011 revelaban que existiría saldo a favor del Estado. De ahí resulta el ajuste de la liquidación.

Expone a continuación el funcionamiento del sistema de relaciones financieras derivado de la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, centrándose en el papel de los anticipos a cuenta de la liquidación final.

Hechas las anteriores consideraciones acerca del funcionamiento del sistema, se centra el alegato del Abogado del Estado en los concretos argumentos de inconstitucionalidad, insistiendo con carácter previo, nuevamente, en que no se ha levantado suficientemente la carga de argumentar que la doctrina reiterada de este Tribunal exige para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de toda norma susceptible de ser impugnada en esta jurisdicción. Tras citar la extensa doctrina constitucional que alude a la exigencia de dicha carga (por todas, STC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 1, con cita de muchas otras), concluye que, en concreto, la demanda no aporta ni una sola razón constitucional de por qué se recurre el art. 129. Por ello, considera que en su caso la pretendida insuficiencia financiera habrá de entenderse imputada únicamente al art. 128, ya que el art. 129 establece las normas para la liquidación definitiva de la financiación relativa a un ejercicio ya pasado, 2009, por lo que es evidente que carece de todo sentido imputarle que limita los anticipos a cuenta de la liquidación definitiva de 2011, que todavía no se ha producido.

El art. 128 tiene por objeto regular «entregas a cuenta» del fondo de suficiencia global, y no «anticipos» como se afirma en la demanda. Se trata sin embargo de figuras distintas, y dado que la regulación de las entregas a cuenta contenida en el art. 128 nada dice en relación con la concesión de anticipos de tesorería por vía extrapresupuestaria, carece de sentido imputar a dicho precepto la restricción o limitación de una figura financiera, como los anticipos, que este precepto no regula. Adicionalmente, el escrito de alegaciones del Abogado del Estado llama la atención sobre el hecho de que la demanda en ocasiones parezca referirse también a determinados actos administrativos, como son los que dan ejecución a la regulación del sistema de financiación, y que la demanda da a entender que estarían también siendo impugnados, lo que a su juicio revela que en realidad se ha utilizado indebidamente al recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos legales con el fin de conseguir del Estado financiación adicional para 2011 en beneficio de esta Comunidad Autónoma, otorgando así relevancia constitucional a una mera disconformidad con las cifras utilizadas por el Estado (en el sentido de la citada STC 248/2007).

El fondo de la discrepancia puede resumirse en que se estaría vulnerando la suficiencia financiera (art. 156.1 CE) porque no se le han entregado a esta Comunidad Autónoma los anticipos que para 2011 previeron tanto el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 6/2009 y la disposición transitoria segunda de la Ley 22/2009, sin que por otro lado la argumentación contenida en la demanda ofrezca argumentos de fondo adicionales de inconstitucionalidad, pese a invocar la lesión de otros preceptos. El argumento de la demanda debe ser, sin embargo, desestimado, pues del tenor literal de ambos textos se puede concluir que no se trata en ningún caso de exigencias sino que se deja un margen de apreciación al Estado, toda vez que además dichas aportaciones de recursos se contemplan dentro del marco de la política de estabilidad macroeconómica y presupuestaria. Añade, a renglón seguido que, frente a lo que se afirma en la demanda, la Ley 22/2009 no integra el bloque de la constitucionalidad (art. 28.1 LOTC) por lo que no puede atribuírsele el valor que la demanda considera al pretendido incumplimiento de lo establecido en la disposición transitoria segunda citada.

En todo caso, se precisa que la citada disposición transitoria segunda de la Ley 22/2009 tan solo contiene una autorización al Ministro de Economía y Hacienda para proceder al pago de anticipos a cuenta, de forma que en su caso la vía reaccional a este supuesto incumplimiento habría sido un recurso contencioso-administrativo y no un recurso de inconstitucionalidad. Además, ignoraría la demanda el propio tenor del art. 11, apartado dos, de la Ley 22/2009, precepto que establece que para la determinación del importe de las entregas a cuenta señaladas en el párrafo anterior se utilizarán las previsiones existentes a la fecha de la elaboración por el Gobierno del anteproyecto de ley de presupuestos generales del Estado del ejercicio que corresponda. Ello es coherente porque habría sido «no sólo financieramente absurdo sino gravemente perjudicial para la estabilidad macroeconómica y presupuestaria del Estado español que las entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia Global de 2011 no tuvieran en cuenta la información disponible en relación con el ejercicio de 2009 en el momento de elaborar el anteproyecto de Ley de Presupuestos».

En cuanto a las alegaciones del recurso relativas a que el art. 128 no incluye en las entregas a cuenta los recursos adicionales ni los fondos de convergencia incumpliendo así la citada disposición transitoria segunda de la Ley 22/2009, responde el escrito del Abogado del Estado que la incorporación de los recursos adicionales de 2010 surtirían efectos por primera vez en 2012, lo que desvirtúa la pretendida discordancia entre el art. 128 de la Ley de presupuestos para 2011 y lo establecido en la citada disposición transitoria segunda de la Ley 22/2009.

Por último, considera el Abogado del Estado totalmente infundadas las alegaciones relativas a la infracción del resto de preceptos de la Constitución, de la LOFCA y del EARM que también se alegan.

Se solicita en consecuencia la desestimación íntegra de la demanda.

8. Por providencia de 6 de mayo de 2014, se señaló el día 8 de mayo de 2014, para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad tiene como objeto la impugnación de los arts. 128 y 129 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011 (Ley 39/2010, en adelante), y capítulos, secciones, servicios y conceptos en ellos citados.

Con los argumentos recogidos en el antecedente primero de esta Sentencia, la demanda considera que los arts. 128 y 129 vulneran los arts. 2, 9.3, 31, 137, 138.1, 156.1, 157 c) y 158.1 de la Constitución, en relación con los arts. 1, 2, 3, 4 y 15 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA, en lo que sigue), y los arts. 40 y 42 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (EARM).

El Abogado del Estado, de acuerdo con las alegaciones recogidas en el antecedente séptimo, interesa la desestimación del recurso.

2. Antes de examinar el fondo de este recurso de inconstitucionalidad, procede realizar las siguientes precisiones en relación con su objeto.

a) En primer lugar, los preceptos impugnados, recogidos en la Ley de presupuestos 39/2010, para el ejercicio de 2011, ya han agotado sus efectos, pues se refieren, por un lado, a fijar los créditos presupuestarios destinados a hacer efectivas las entregas a cuenta del fondo de suficiencia global (art. 128) y, por otro, a determinar las reglas para practicar la liquidación definitiva del sistema de financiación autonómica en el ejercicio de 2011 (art. 129).

Esta circunstancia no impide el examen de constitucionalidad ya que, por un lado, su objeto tiene un evidente contenido competencial, pues se considera vulnerada la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma recurrente, y, junto a ello, por otro lado, la vigencia limitada en el tiempo que resulta propia tanto de las leyes de presupuestos como de otro tipo de normas, singularmente las que rigen el sistema de financiación autonómica, que tampoco pueden por ese motivo quedar extramuros del ámbito del recurso de inconstitucionalidad «pues ello sería tanto como negar la posibilidad de control por este Tribunal Constitucional de determinadas normas con vigencia limitada en el tiempo (en particular, las de contenido presupuestario), creándose así un ámbito normativo (estatal o autonómico) inmune al control de la jurisdicción constitucional» [entre otras, SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 2; 13/2007, de 18 de enero, FJ 1; 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 2; 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 a), y STC 100/2013, de 23 de abril, FJ 2 a)].

b) En segundo lugar, el Abogado del Estado considera que no se ha levantado la carga argumental exigible para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas jurídicas. En concreto, insiste en su escrito en que no se aportan argumentos frente al art. 129 que se impugna, precepto que de hecho se emplea en la demanda como argumento adicional de inconstitucionalidad del art. 128, lo que demuestra que el primero no se considera realmente objeto de impugnación. Añade a ello que en diversos lugares de la demanda se dirige el alegato en realidad contra las concretas liquidaciones practicadas por el Ministerio de Economía y Hacienda, lo que queda extramuros de la jurisdicción constitucional.

Pues bien, por un lado, hemos afirmado que no corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre el mayor o menor acierto técnico de las demandas, bastando con que en ellas se pueda vislumbrar algún motivo de inconstitucionalidad suficientemente fundado que levante la referida carga en los términos que hemos reiterado [por todas, STC 96/2013, de 23 de abril, FJ 3, con cita de anteriores]. Ahora bien, junto a ello hemos insistido en que el examen de las impugnaciones en concreto debe partir de los argumentos contenidos en las demandas, pues «hay una presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley que no puede desvirtuarse sin más, prescindiendo de una razón suficientemente fundada» [SSTC 136/2012, de 19 de junio, FJ 2 b); con cita de las SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1; 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 b), y 22/2012, de 16 de febrero, FJ 2 b)].

Efectivamente en la demanda, que se refiere en general a todo el sistema de financiación autonómica, con cita prolija de las distintas comunicaciones recibidas por parte del órgano competente del entonces denominado Ministerio de Economía y Hacienda, no se encuentran alegaciones en apoyo de la inconstitucionalidad del art. 129 que, a mayor abundamiento, tiene la función de precisar cómo se habrá de realizar la futura liquidación del sistema de financiación, a lo largo del ejercicio siguiente.

En efecto, el art. 129 de la Ley 39/2010, titulado «Liquidación definitiva de los recursos del Sistema de Financiación del año 2009 de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía», establece según su título las reglas que habrán de seguirse, por parte de los órganos competentes de la Administración General del Estado, para efectuar la liquidación definitiva de los recursos del sistema de financiación del año 2009

de las Comunidades Autónomas. El precepto, que tiene nueve apartados, y quince subapartados, contiene así un conjunto de directrices que concretan y desarrollan lo dispuesto en la Ley 22/2009 para la eventual liquidación de los recursos del sistema, que aún no se había producido sino que tendrá lugar en un momento posterior, como establece el apartado 1 del precepto, esto es «cuando se conozcan los valores definitivos en el año 2011». Se trata de la primera liquidación a la que será de aplicación el sistema de financiación vigente, pues como se expone en la propia Ley 22/2009 (disposición transitoria primera, apartado 2) hasta entonces las entregas a cuenta correspondían al sistema de la Ley 21/2001.

Pues bien, efectivamente la demanda, no controvierte ninguna de las reglas contenidas en el art. 129 ni expone las razones por las que se producirían las lesiones constitucionales invocadas en general en el alegato. Adicionalmente, el propio tenor del art. 129 se utiliza como prueba de la inconstitucionalidad del art. 128 también impugnado, afirmándose así, por ejemplo que el art. 129 corrobora que «el Estado ha aplicado la regularización prevista en el art. 10.2 de la Ley 22/2009 sin cumplir con uno de los requisitos que establece el propio art. 10.2 y que se repite en el art. 4, que se haya liquidado la financiación definitiva del año 2009», insistiéndose, en relación con el mismo art. 129, en que no deberían haberse aplicado las regularizaciones del fondo de suficiencia global previstas en los arts. 10.2 y 21.2 de la Ley 22/2009 hasta que dichos valores fueran definitivos.

Debe por tanto atenderse la alegación del Abogado del Estado y excluir del objeto del recurso el art. 129, toda vez que no hay contenido argumentativo dirigido su impugnación, con lo que no sólo se falta, en los términos tantas veces reiterados por nuestra doctrina, a la mínima diligencia procesal exigible a las partes, sino que además no se puede desvirtuar la presunción de constitucionalidad de toda norma legal.

c) Todavía es necesario concretar adicionalmente el objeto del proceso, desde la perspectiva del canon de constitucionalidad aplicable a su resolución.

Hemos reiterado la obligación que tienen quienes tratan de postular la inconstitucionalidad de una norma de expresar en sus alegaciones razonamientos suficientes en apoyo de su petición, sin que baste para ello con una invocación, meramente formal, de una serie de preceptos de la Constitución o 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. Es preciso, para dar respuesta a cada vulneración concreta, que en el recurso se contenta la argumentación específica que fundamente la presunta contradicción constitucional (por todas, SSTC 237/2007, de 8 de noviembre, FJ 3; y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 1).

A partir de esta consolidada doctrina, este Tribunal no puede examinar la compatibilidad de las disposiciones impugnadas cuando lo que hace el escrito de demanda es citar, en bloque, numerosos preceptos cuya vulneración se afirma sin más. Así sucede con la invocación de los arts. 2, 9.3, 31, 137, 138.1, 156.1, 157 c) y 158.1 CE, en relación con los arts. 1, 2, 3, 4 y 15 LOFCA, y los arts. 40 y 42 EARM, preceptos todos ellos invocados sin expresión, siquiera sucinta, de los motivos que justifican su vulneración.

3. A partir de lo anterior, el objeto de este proceso es la impugnación del art. 128, que tiene el siguiente tenor:

«Artículo 128. *Entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia Global.*

Los créditos presupuestarios destinados a hacer efectivas las entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia Global establecidas en el artículo 20 de 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, una vez tenidas en cuenta la regularización del Fondo de Suficiencia Global del año base en los términos previstos en el artículo 10.2 de la citada Ley, las revisiones, correcciones

y demás preceptos aplicables a las mismas son, para cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía, los que se incluyen en los correspondientes Servicios de la Sección 36 "Sistemas de financiación de Entes Territoriales", Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, Programa 941M "Transferencias a Comunidades Autónomas por participación en los ingresos del Estado", concepto 451 "Fondo de Suficiencia Global".»

La demanda dirige su alegato tanto al art. 128 como a los créditos en él fijados. En concreto, según ha quedado expuesto en los antecedentes, considera que se incumplen los requisitos legales para calcular las entregas a cuenta del fondo de suficiencia global para el año 2011, en detrimento de la cantidad a percibir por la Comunidad Autónoma recurrente y vulnerando en consecuencia tanto la seguridad jurídica y la lealtad constitucional como su autonomía financiera (arts. 9.3 y 156.1 CE).

La controversia guarda así semejanza con la resuelta en nuestra STC 248/2007, de 13 de diciembre, que resolvió la impugnación, por parte del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, del art. 76 (entregas a cuenta del fondo de suficiencia) y las cuantías fijadas en la sección 32 de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2003, si bien el sistema de financiación ha experimentado sustanciales variaciones, pues entonces se regulaba en la Ley 21/2001 mientras el vigente se contiene en la Ley 22/2009.

4. Así delimitado el objeto del recurso, la principal tacha que invoca la demanda, es que el art. 128 de la Ley 39/2010, y los créditos a él anudados, contradicen tanto lo pactado en el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 6/2009 como el contenido de la Ley 22/2009, norma que se alega que formaría parte del bloque de la constitucionalidad y que, además, debe ser interpretada a la luz de dicho acuerdo. Dicha contradicción, además de infringir el principio de seguridad jurídica y de lealtad constitucional, vulneraría según el alegato la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma recurrente ya que a consecuencia de la misma ha percibido menor financiación que la acordada. Así, como también sucedía en el caso resuelto en la citada STC 248/2007, el centro de la controversia es que la Ley de presupuestos impugnada habría ignorado lo establecido en la Ley 22/2009 y en el citado acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera. A consecuencia de ello, se alega, la Comunidad Autónoma habría sufrido una disminución de ingresos total de 317,53 millones de euros, lo que habría puesto en peligro la suficiencia de los recursos de la Comunidad Autónoma.

a) Para resolver esta controversia, debe antes de nada recordarse que la eventual discrepancia entre el acuerdo 6/2009 y la Ley 22/2009 no puede tener, por sí sola, ninguna consecuencia constitucional, pues ello supondría tanto como otorgar a dichos acuerdos un valor del que carecen.

En efecto, es cierto que, partiendo de la competencia del Estado para establecer un sistema u otro de financiación autonómica, a través de la ley orgánica prevista en el art. 157.3 CE, hemos reiterado la relevancia que en este ámbito tiene el principio de lealtad constitucional, que «constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico cuya observancia resulta obligada» (SSTC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8; y 123/2012, de 5 de junio, FJ 8), y del que se depende el mandato de que «"el Gobierno extreme el celo por llegar a acuerdos con las Comunidades Autónomas" (SSTC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8; 123/2012, de 5 de junio, FJ 8; y 162/2010, de 20 de septiembre, FJ 6)» [por todas, STC 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 6 e)]. En concreto, el principio de lealtad constitucional es preciso ponerlo en relación con el papel que en el sistema desempeña en la actualidad el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en tanto que órgano de coordinación de las competencias financieras entre Estado y Comunidades Autónomas (art. 3 LOFCA) de manera que, sin perjuicio de que corresponde a las Cortes Generales la decisión final acerca del sistema de financiación, resulta necesario que este tipo de decisiones

sobre el conjunto de las Comunidades Autónomas se adopten en el órgano multilateral en el que el Estado ejercita funciones de cooperación y coordinación ex art. 149.1.14 CE, sin perjuicio del papel que en su caso puedan desempeñar las Comisiones mixtas (por todas, SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 8 y 31/2010, de 28 de junio, FJ 130).

Ahora bien, sin perjuicio del papel como órgano multilateral al servicio de los principios de cooperación y coordinación, también hemos insistido en que el valor de los acuerdos adoptados en su seno no puede anteponerse a las Cortes Generales, a quienes corresponde, en última instancia, establecer el sistema de financiación aplicable a las Comunidades Autónomas (entre otras, SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 8; 31/2010, de 28 de junio, FJ 130; y 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 7).

b) En cuanto a la contradicción entre la Ley de presupuestos y la Ley 22/2009, es preciso también descartar que, incluso de producirse, ello tuviera las consecuencias pretendidas por la demanda. Para ello es preciso partir de la doctrina contenida en la citada STC 248/2007, de 13 de diciembre en la que constatamos que la entonces vigente Ley del sistema de financiación (Ley 21/2001) no integraba el bloque de la constitucionalidad (art. 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) sin que por tanto se pueda atribuir alcance constitucional a la mera divergencia entre la norma presupuestaria y la Ley del sistema de financiación autonómica, toda vez 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» (FJ 4). El primer límite se concreta en el contenido propio que corresponde al instrumento presupuestario constituido, por un lado por lo que representa su contenido esencial mínimo, que es la previsión de ingresos y habilitación de gastos para un ejercicio económico y, por otro, por su contenido eventual o disponible, representado por 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 criterios de política económica o, en fin, se dirigen a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto. Respecto a este segundo límite, que es el que ahora nos interesa, deriva, tal como declaramos en dicha Sentencia, el que «una vez admitido que la Ley de presupuestos generales del Estado pueda abordar una modificación expresa y directa 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.» (ibídem).

En consecuencia, nada impedía a la Ley de presupuestos impugnada modificar la Ley 22/2009 de forma limitada y puntual sin que ello pueda determinar sin más, la infracción del art. 9.3 CE en los términos pretendidos en la demanda. Al mismo tiempo, y de no acometerse modificación alguna por parte de la Ley de presupuestos, el mismo principio de seguridad jurídica exige que el sistema de financiación establecido en una ley (en este caso, la Ley 22/2009) tenga la correspondiente plasmación en el estado de gastos del presupuesto, esto es, los correspondientes créditos presupuestarios. Dicho de otro modo, la ley de presupuestos puede modificar, en su articulado, el sistema de financiación previamente contenido en una ley, pero lo que no podrá hacer es ignorarlo

sin más o desconocerlo tácitamente, plasmando en la norma créditos presupuestarios que no se correspondan ni se expliquen por lo dispuesto en la citada ley, pues ello vulneraría la seguridad jurídica.

c) Por lo que se refiere a la autonomía financiera, debemos recordar que no corresponde a este Tribunal determinar cuál sea el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas más acertado (ya desde la STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3; doctrina reiterada en las SSTC 68/1996, de 4 de abril, FJ 2; 13/2007, FJ 3; o 204/2011, FJ 6, entre muchas otras), pues nuestra función debe ceñirse, como es lógico, a decidir si las normas impugnadas en cada proceso exceden de lo constitucionalmente admisible, pero sin que ello pueda extenderse a determinar cuál haya de ser el sistema más adecuado para la financiación de las Comunidades Autónomas o de coordinación de las actividades financieras entre los distintos entes territoriales.

La Constitución garantiza a las Comunidades Autónomas «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» (art. 156.1 CE), principio que exige que las Comunidades Autónomas «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» (STC 13/2007, FJ 5, con cita de las 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).

Junto a la garantía de autonomía financiera, la Constitución otorga al Estado la competencia de coordinar y establecer la financiación de las Comunidades Autónomas, en virtud del título contenido en el art. 149.1.14 CE en conexión con el art. 157.3 CE, lo que le otorga un margen de discrecionalidad para la fijación del marco y los límites en que la autonomía financiera puede desenvolverse, mediante una ley orgánica a la que confiere una función específica y constitucionalmente definida; en la actualidad, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (por todas, SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 9; 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 3; 248/2007, FJ 3; 31/2010, de 28 de junio, FJ 135; 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 7; y 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 5).

Con carácter general, en desarrollo del principio de autonomía financiera en el art. 156.1 CE, y para alcanzar la suficiencia de recursos, las Comunidades Autónomas disponen de distintos medios de financiación posibles, enumerados en el art. 157.1 CE, en los términos que desarrolla y delimita la LOFCA. Entre éstos medios o fuentes de ingresos de la hacienda autonómica se encuentran las participaciones en ingresos del Estado, o las asignaciones a cargo de los presupuestos generales del Estado, recurso éste que en todo caso no agota, como afirmamos en la STC 204/2011, de 15 de diciembre, la autonomía financiera garantizada en el art. 156.1 CE, pues ésta «se refiere a la totalidad de recursos de que disponen las Comunidades Autónomas para el efectivo ejercicio de las competencias asumidas, no encontrándose por tanto limitada a un único recurso como son las transferencias garantizadas por el Estado» (FJ 8, con cita de las SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5, y 58/2007, de 14 de marzo, FJ 3). En concreto, y como recordamos en la misma Sentencia, no es posible soslayar en este análisis la evolución experimentada por el sistema de financiación autonómica, de manera que, como recordamos en la misma STC 204/2011 «el sistema permite en la actualidad que las Comunidades Autónomas puedan, por sí mismas, incrementar sustancialmente los recursos con los que han de financiarse. En consecuencia, esta evolución del sistema de financiación ha supuesto un mayor desarrollo del principio de autonomía financiera, de manera que la financiación autonómica no descansa ya, casi en su totalidad, en las transferencias del Estado» (FJ 8). De hecho, esta mayor autonomía financiera encuentra su contrapartida en el mayor riesgo que asumen las Comunidades Autónomas al adquirir mayor control sobre sus propios recursos, que al mismo tiempo no se garantizan de forma

estática sino en función de la propia evolución de los ingresos públicos. En concreto, el sistema de financiación autonómica prevé, como uno de los ingresos principales de las Comunidades Autónomas, la cesión de tributos del Estado (regulados en los arts. 10 y ss. LOFCA), recurso sobre el que, desde el ejercicio de 1997, las Comunidades Autónomas ostentan además determinadas potestades normativas en el marco de lo dispuesto por la legislación del Estado (por todas, STC 161/2012, de 20 de septiembre, FJ 3). Pues bien, esta mayor dependencia de la recaudación tributaria, que obedece a lo que las sucesivas leyes de financiación autonómica denominan «corresponsabilidad fiscal», supone, lógicamente, que buena parte de los ingresos de las Comunidades Autónomas dependa directamente del comportamiento recaudatorio del sistema tributario.

Esto tiene como consecuencia inmediata que el sistema de financiación, en su aplicación práctica, no garantice a las Comunidades Autónomas unas cantidades cerradas a futuro, de la misma manera que resulta imposible prever, con una mínima exactitud, los ingresos tributarios que se obtendrán en un determinado ejercicio, pues ello depende como es notorio de diversos factores entre los que adquieren particular relevancia el propio comportamiento de la economía española, que encuentra su reflejo en indicadores generalmente aceptados como es la estimación del producto interior bruto (PIB) y la estimación de su crecimiento o disminución. Todo ello teniendo en cuenta, en fin, como hemos reiterado, que «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).» (STC 101/2013, de 23 de abril, FJ 3). Dicho de otro modo, ni la Constitución ni el bloque de la constitucionalidad garantizan un quantum de financiación a las Comunidades Autónomas al margen de los rendimientos del conjunto del sistema. Así, y de acuerdo con nuestra consolidada doctrina la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas, no sólo no depende íntegramente de las transferencias del Estado (pues el sistema ha avanzado hacia la corresponsabilidad fiscal, en los términos ya expuestos) sino que encuentra un límite insoslayable en las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto, «presidido por el principio de solidaridad entre todos los españoles» (por todas, SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5, y 58/2007, de 14 de marzo, FJ 3), y depende de factores diversos entre los que debe destacarse, por lo que aquí importa, el rendimiento de los recursos tributarios (STC 13/2007, FJ 5), de manera que el sistema de financiación no puede evolucionar al margen de dichos recursos, so pena de terminar incidiendo en la propia suficiencia financiera del Estado en su conjunto o lo que es lo mismo, «el manejo y la disponibilidad por el Estado de sus propios recursos» (STC 13/2007, FJ 3).

Asimismo, en los términos expuestos, resulta inherente al vigente sistema de financiación autonómica, tal como ha sido diseñado por el legislador estatal, el incluir reglas que regulen ingresos estables, a través de los recursos establecidos en el art. 157.1 CE y que desarrolla la LOFCA, y al mismo tiempo normas de adaptación dinámica, que permitan la adecuación de los mecanismos de financiación a la propia evolución del sistema de ingresos del Estado.

5. Así delimitado tanto el objeto del recurso como el marco jurídico en el que se desenvuelve la controversia, procede a continuación abordar las concretas vulneraciones constitucionales denunciadas por el Consejo de Gobierno de Murcia, desde la doble perspectiva alegada de su conformidad con la autonomía financiera y con la seguridad jurídica. En concreto, debemos determinar en primer lugar si se producen las discrepancias alegadas entre el art. 128 que se impugna y la Ley 22/2009, que habría sido desconocida o modificada tácitamente según el alegato de la demanda.

Con esta finalidad, debemos comenzar por examinar el régimen jurídico de las entregas a cuenta del fondo de suficiencia global así como el contexto normativo en el que éste se enmarca. Sólo entonces se podrán enjuiciar, en el siguiente fundamento, si

concurrer, y qué alcance tienen en su caso, las alegadas discrepancias entre el art. 128 de la Ley 39/2010 y lo previsto en la Ley 22/2009.

a) Los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, enumerados como se ha constatado en el art. 157.1 CE y desarrollados por la LOFCA, se detallan en el sistema de financiación vigente, 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 (Ley 22/2009).

Esta Ley tiene su origen en el acuerdo 6/2009 del Consejo de Política Fiscal y Financiera para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía, que fue aprobado en el Pleno celebrado el 15 de julio de 2009 con los votos a favor de la Administración general del Estado y de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria, Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura e Illes Balears y la Ciudad con Estatuto de Autonomía de Ceuta y las abstenciones de las Comunidades Autónomas de Galicia, La Rioja, Región de Murcia, Comunitat Valenciana, Comunidad de Madrid y Castilla y León y de la ciudad con Estatuto de Autonomía de Melilla.

Entre los recursos de financiación allí previstos y que habrán de nutrir las Haciendas autonómicas, se encuentra el denominado «Fondo de Suficiencia Global», que constituye una modalidad de participación en los ingresos del Estado [art. 4.1 f) LOFCA].

La función de este fondo en el sistema de financiación autonómica se precisa en el art. 13.1 LOFCA, que establece que «[l]as Comunidades Autónomas... participarán, a través de su Fondo de Suficiencia Global, en los ingresos del Estado», Fondo que «cubrirá la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma... y la suma de su capacidad tributaria y la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales», a partir de un valor inicial que en cada Comunidad Autónoma «se determinará en Comisión Mixta» y que «será objeto de regularización y evolucionará de acuerdo a lo previsto en la Ley» (art. 13.3), añadiendo finalmente el art. 13.4 que el citado valor del fondo de suficiencia global sólo podrá ser revisado «[c]uando se produzca el traspaso de nuevos servicios o se amplíen o revisen valoraciones de traspasos anteriores» [a)]; «[c]uando cobre efectividad la cesión de nuevos tributos» [b)] o, finalmente, «[c]uando se den otras circunstancias, establecidas en la Ley» [c)]. Es decir, la propia configuración del fondo de suficiencia que hace la LOFCA prevé, en consecuencia, que su cuantía no sólo evolucione sino que éste pueda ser también revisado.

En desarrollo del art. 13 LOFCA, el art. 10 de la Ley 22/2009 precisa que el fondo de suficiencia de cada Comunidad Autónoma estará constituido por «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».

De esta forma, de acuerdo con su regulación legal, contenida en la LOFCA y desarrollada por la Ley 22/2009, el fondo de suficiencia funciona como un mecanismo de financiación residual o de cierre del sistema. Esta misma finalidad residual tenía el homónimo fondo en el sistema anterior de financiación autonómica, cuya regulación concreta se contenía en 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 (Ley 21/2001), y como se expuso, entre otras, en la citada STC 248/2007, FJ 3, y recientemente, STC 101/2013, de 23 de abril, FJ 8.

Al mismo tiempo, y con la finalidad de garantizar la suficiencia de recursos a lo largo del ejercicio, el sistema de financiación arbitra un mecanismo de «entregas a cuenta» del fondo de suficiencia, precisando asimismo las reglas que deberán informar la liquidación definitiva de las transferencias del fondo, que en principio tiene lugar una vez conocidas todas las variables de la fórmula del sistema de financiación, lo que se contiene en el art. 20, en conexión con los arts. 10 y 11, de la Ley 22/2009.

b) Por lo que se refiere, en concreto, a los términos en los que la citada Ley 22/2009 regula el fondo de suficiencia global, éste se define como una transferencia del Estado residual que contribuye a allegar a la Comunidad Autónoma los recursos que, con carácter general y de acuerdo con la fórmula del sistema de financiación, se ha estimado que precisa para el ejercicio de sus competencias.

Así, la fórmula sobre la que descansa el vigente modelo de financiación autonómica tiene, como primer elemento o punto de partida, las necesidades determinadas de financiación de las Comunidades Autónomas, que deberán cubrirse con los recursos del sistema. Dichas necesidades, que la norma denomina «necesidades globales de financiación en el año base» (título I, sección 1, arts. 2 a 6 de la Ley 22/2009), conforman la denominada garantía de «suficiencia estática», porque suponen el punto de partida del sistema. La garantía tiene además como objetivo que las Comunidades Autónomas perciban, como mínimo, la financiación obtenida en 2007 (art. 3 de la Ley 22/2009), además de una serie de recursos adicionales (arts. 4, 5 y 6 de la Ley 22/2009). Estos recursos últimos se añaden a la fórmula del sistema de financiación de forma paulatina y en función de las liquidaciones definitivas.

Las citadas necesidades globales se financian en concreto con tres grandes tipos de recursos:

– Primero, por la «capacidad tributaria», esto es, la recaudación de tributos a que se refiere el art. 8 de la Ley 22/2009, incluyéndose aquí las distintas modalidades de tributos cedidos, con reglas específicas en función de que impliquen o no la delegación de potestades normativas a las Comunidades Autónomas, en los términos concretados en la Ley.

– Segundo, por el «Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales» (art. 9) y que se extrae de los citados recursos tributarios (art. 9, primer párrafo). En este fondo participan todas las Comunidades Autónomas del sistema común aportando «un porcentaje de sus recursos tributarios anteriormente definidos, en términos normativos, y el Estado con su aportación de recursos adicionales» (art. 9 de la Ley 22/2009), lo que determina que algunas Comunidades sean aportantes al fondo y otras receptoras del mismo, como establece el art. 19.1 de la misma Ley 22/2009 («las Comunidades Autónomas recibirán una entrega a cuenta de la Transferencia positiva o negativa del Fondo de Garantía que les corresponda en cada ejercicio»).

– Tercero, mediante el ya citado fondo de suficiencia global (art. 10 de la Ley 22/2009), cuyo carácter subsidiario o residual hace explícito el citado art. 10, en su apartado primero, definiéndolo como «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».

De ello resulta, en suma, que la cuantía de los fondos previstos en la Ley depende, entre otras variables, tanto de la capacidad tributaria como de su evolución, pues de conformidad con su papel residual o de cierre del sistema, su papel es cubrir la diferencia entre dicha recaudación y las necesidades globales estimadas para cada Comunidad Autónoma.

c) Asimismo, el sistema de financiación autonómica depende de distintos tipos de recursos, cuya evolución cuantitativa está vinculada a la propia evolución de los ingresos tributarios, lo que explica que se establezcan mecanismos para reglar las consecuencias de esta evolución en las transferencias a percibir por las Comunidades Autónomas.

De esta manera, el sistema de financiación regulado en la Ley 22/2009 parte también en este punto del mismo esquema establecido en su predecesora, la Ley 21/2001 al prever tanto reglas fijas del sistema como reglas que arbitren su evolución. Con esta finalidad, tanto en el sistema anterior como en el recogido en la Ley 22/2009, se distingue entre la denominada «suficiencia estática» y «suficiencia dinámica». Esto significa que se toma como punto de partida un quantum de financiación calculado para cada Comunidad Autónoma, (y aceptado expresamente por ésta en comisión mixta), pero, al mismo tiempo

que se establece dicha financiación, se prevén también los criterios que habrán de regir la evolución de los recursos («suficiencia dinámica»).

En concreto, el sistema de entregas a cuenta del fondo de suficiencia global —que concreta el impugnado art. 128 de la Ley 39/2010— responde a la citada garantía de la «suficiencia dinámica», pues como se ha expuesto, si la suficiencia denominada «estática» se refiere a la fijación de los diferentes recursos que aporta a las Comunidades Autónomas el sistema de financiación regulado en la Ley, la suficiencia dinámica se refiere a su evolución.

Con esta finalidad, la Ley 22/2009, como también hacía la anterior (Ley 21/2001), regula en detalle el sistema de entregas a cuenta y su coordinación con la liquidación definitiva, esto es, lo que la sección 3 del título I denomina «Evolución del sistema de financiación. Suficiencia dinámica» (arts. 11 a 21 de la Ley 22/2009).

La fórmula general que rige dicha evolución se contiene en el art. 11 de la Ley 22/2009 que, partiendo de que «la financiación de cada Comunidad Autónoma estará constituida por el valor definitivo, correspondiente a cada año, de los recursos del Sistema de Financiación que le sean aplicables» (apartado 1), establece en su apartado 2 un sistema de entregas a cuenta, precisándose que la determinación de su importe se llevará a cabo a partir de «las previsiones existentes a la fecha de elaboración por el Gobierno del anteproyecto de Ley de presupuestos generales del Estado del ejercicio que corresponda».

A los efectos de las concretas cuestiones que se plantean en este proceso, es pertinente tener en cuenta, como ya se ha adelantado, que existe siempre un desfase, de aproximadamente dos años, entre la recaudación tributaria que se estima inicialmente y que sirve de base para presupuestar las entregas a cuenta que percibirá cada Comunidad Autónoma, y la recaudación definitiva, que lógicamente no coincide con la estimada en su totalidad, lo que determina la necesidad de practicar la correspondiente liquidación posterior. Esto determina la particular relevancia de que el mecanismo de entregas a cuenta esté establecido en la Ley, cuyo art. 11.3 prevé que, una vez conocida la liquidación definitiva, ésta arroje un saldo que podrá ser positivo o negativo, dependiendo de su contraste con las entregas a cuenta.

Además, los citados arts. 11 a 21 de la Ley 22/2009 prevén otros supuestos de determinación de la evolución del sistema de financiación, estableciendo, a partir de las reglas generales de evolución (art. 11), reglas específicas para fijar las entregas a cuenta en los tributos cedidos así como para las entregas a cuenta del Fondo de Garantía (art. 19) y del fondo de suficiencia global (art. 20).

De acuerdo con el art. 20, el punto de partida para las entregas a cuenta del fondo de suficiencia es el fijado en el año base, 2007, si bien una vez aplicada la siguiente fórmula:

$$FSi(x) = FSi(2007) * [ITE(x)/ITE(2007)] * 0.98$$

Siendo $FSi(x)$ el importe anual de la entrega a cuenta para la Comunidad Autónoma i , en el año (x) , de su fondo de suficiencia global, $FSi(2007)$ el importe para la Comunidad Autónoma i , en el año base, de su fondo de suficiencia global e $ITE(x)$ e $ITE(2007)$, los importes provisionales disponibles de los ingresos tributarios del Estado (ITE) en el año (x) y en el año base, respectivamente.

Los créditos así calculados se dotarán en la sección 32 de los presupuestos generales del Estado.

De esta manera, y tal y como prevén el art. 13 LOFCA y el art. 10 de la Ley 22/2009, el fondo de suficiencia global, tomando como partida el año base, está sujeto a la correspondiente actualización en función de la recaudación tributaria, de la que depende, variando en consecuencia. Por tanto la cuantía correspondiente a cada ejercicio es el resultado de actualizar el valor en el año base del fondo correspondiente a ese ejercicio por la variación del ITE aplicable, esto es, la variación de «la recaudación estatal en el ejercicio, excluidos los recursos tributarios cedidos a las Comunidades Autónomas, por IRPF, IVA y los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y

Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco» (art. 20.2).

Finalmente, la liquidación del sistema tiene lugar de acuerdo con el art. 20 de la Ley 22/2009, precepto que concreta el art. 129 de la Ley 39/2010. Será en este momento, esto es, una vez conocidas todas las variables y con las entregas a cuenta previamente transferidas a las Comunidades Autónomas, cuando se determinará si el «saldo» final, la cuantía resultante de la compensación entre liquidación final y entregas a cuenta, es negativa o positiva. Será negativa cuando las entregas a cuenta hayan sido sistemáticamente superiores a los rendimientos de los recursos que lo integran.

6. A partir de lo anterior, estamos ya en condiciones de examinar las concretas discrepancias que se alegan entre los preceptos impugnados de la Ley de presupuestos y el sistema de financiación regulado en la Ley 22/2009, para determinar si se producen en consecuencia las vulneraciones de la autonomía financiera y del principio de seguridad jurídica denunciadas por la demanda de forma conjunta.

Según su tenor, el art. 128 concreta los créditos presupuestarios que recogerán las «entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia Global», es decir, no fija estrictamente el fondo de suficiencia, sino las entregas a cuenta a cargo del mismo, de manera que no se modifica este concreto recurso sino que se aplican las reglas que determinan su evolución (suficiencia dinámica).

a) Se alega, en primer lugar, que el cálculo del fondo de suficiencia global se llevó a cabo con anterioridad a la liquidación definitiva del ejercicio 2009 y que además su cuantía se minoró como consecuencia de la modificación de los tipos impositivos del impuesto sobre el valor añadido.

Considera en concreto la demanda que ello es contradictorio con los arts. 4 y 10.2 de la Ley 22/2009, a cuyo tenor esta regularización del fondo debería haber tenido lugar sólo una vez liquidada la financiación definitiva del ejercicio 2009. Se refiere en este punto la demanda, no sólo al art. 128, sino también a la comunicación de 5 de octubre de 2010 firmada por el Director general de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, en la que se adelantaba información relativa a los créditos a que se refiere el art. 128.

Pues bien, sin perjuicio de que la anterior comunicación carece notoriamente de contenido normativo, limitándose a adelantar a la Comunidad Autónoma interesada los datos que se habrían de tener en cuenta en la Ley de presupuestos que ahora se impugna, la mera lectura de la Ley 22/2009, cuyas líneas generales se han expuesto en el fundamento sexto, permite descartar la pretendida discrepancia entre el art. 128 impugnado y lo allí dispuesto, pues como ha quedado expuesto la propia Ley exige y prevé la regularización de las entregas a cuenta del fondo de suficiencia en función de la propia evolución de las variables que integran el sistema, refiriéndose en distintos lugares a la necesidad de «estimar» los recursos sin perjuicio de su posterior regularización, una vez conocidos los datos definitivos (así, los citados arts. 13.3 LOFCA; y los arts. 4, segundo párrafo; 10, apartados 2 y 3; y 20, apartados 1 y 2 de la Ley 22/2009), así como el art. 11.2, segundo párrafo, que exige que para la determinación del importe de las entregas a cuenta se utilicen «las previsiones existentes a la fecha de elaboración por el Gobierno del anteproyecto de Ley de presupuestos generales del Estado del ejercicio que corresponda».

b) En segundo lugar, considera la demanda que la cuantía del fondo, rectius, de las entregas a cuenta del fondo de suficiencia reguladas en el art. 128, se ha visto minorada como consecuencia del incremento de los tipos impositivos del impuesto sobre el valor añadido (que tuvo lugar en el ejercicio de 2010), minoración que es prematura, pues solamente debería haberse producido cuando se hubiera determinado el importe real de incremento de la recaudación impositiva imputable al aludido incremento de tipos, tal y como establece el art. 21.2 de la Ley 22/2009, resultando también contrario al art. 20.1 (sobre las entregas a cuenta).

Pues bien, tampoco aquí hay ninguna discrepancia entre el art. 128 impugnado y el art. 20.1 de la Ley 22/2009, precepto que se refiere a la fórmula aplicable en el caso de las entregas a cuenta del fondo de suficiencia. De otra parte, el propio tenor del propio art. 21 de la Ley 22/2009 permite también descartar que la Ley de presupuestos haya ignorado las reglas del sistema de financiación, pues precisamente se prevé la variación de tipos de gravamen del IVA como uno de los supuestos posibles de revisión de dicho fondo, sin que sea preciso ni acuerdo de comisión mixta ni tampoco que se conozca la recaudación definitiva consecuencia de la modificación de tipos, como entiende la demanda, pues la norma se refiere al importe «estimado», con este tenor, que despeja toda duda: «[l]as 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... 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.»

c) En tercer lugar, según la demanda, el art. 128 habría omitido la inclusión de las entregas a cuenta correspondientes a los recursos adicionales de los años 2009 y 2010, recursos cuyo objetivo era aproximar la financiación real de las Comunidades Autónomas a las verdaderas necesidades globales de financiación. En vinculación con lo anterior, también se habrían omitido, se alega, las entregas a cuenta correspondientes a los «fondos de convergencia», frente a la práctica seguida en los dos ejercicios anteriores (2009 y 2010), en los que sí fueron concedidas, incluyendo tan sólo un crédito, que tiene carácter ampliable, destinado a la liquidación de 2009. En concreto, esto resultaría contradictorio tanto con el contenido del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera como con la disposición transitoria segunda de la Ley 22/2009.

Pues bien, basta la lectura de dicha disposición transitoria segunda para descartar, igualmente toda contradicción en los términos pretendidos por la demanda. En efecto, a su tenor: «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 por 100, 85 por 100 y 100 por 100 respectivamente». Los anticipos a cuenta son una figura presupuestaria que nada tiene que ver con las «liquidaciones a cuenta del Fondo de Suficiencia», a que se refiere el art. 128 que se impugna, lo que permite descartar íntegramente esta alegación.

Y por lo que se refieren a los fondos de convergencia autonómico regulados en los artículos 22 y siguientes de la Ley 22/2009, el artículo 128 impugnado nada tiene que ver con ellos y el recurrente no alcanza a concretar precepto legal alguno que haya sido desconocido o infringido en la Ley de presupuestos en que aquel precepto se inserta.

En conclusión, en los términos expuestos, el art. 128 se limita a concretar, sin contradecirlos, los mandatos contenidos en la Ley 22/2009, que establece una regulación general de la fórmula para calcular las entregas a cuenta del fondo de suficiencia («suficiencia dinámica»). Así, y en coherencia con el citado papel residual del fondo de suficiencia, que hemos expuesto en el fundamento tercero, la financiación provisional (formada por las citadas entregas a cuenta) depende directamente de la evolución de los ingresos tributarios del Estado en los tributos cedidos (compartidos). Sigue a ello lógicamente que no podrá exigirse del Estado una financiación provisional superior a la que se estima que será la definitiva, en el momento de elaborarse la Ley de presupuestos, pues ello sería contradictorio no ya con lo dispuesto en la propia Ley 22/2009, sino con la propia sostenibilidad del sistema en su conjunto, sin que pueda una Comunidad Autónoma demandar, sin más, la financiación que considere que mejor conviene a sus intereses en cada momento (STC 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4, con cita de anteriores). La demanda se queja, en este punto, de que unas previsiones presupuestarias en exceso optimistas condujeran a unas estimaciones de entregas a cuenta en exceso elevadas, que finalmente tuvo como consecuencia la necesidad de regularización. Ahora bien, ello

trae causa de la mayor vinculación que tienen los ingresos de las Comunidades Autónomas a los ingresos tributarios, a consecuencia del desarrollo de la corresponsabilidad fiscal a que ya hemos hecho referencia.

En fin, todo lo anterior permite excluir que se haya producido una situación de inseguridad jurídica en los términos denunciados, pues la Ley de presupuestos no sólo no contradice sino que da pleno cumplimiento a lo dispuesto en el sistema de financiación autonómica establecido en la LOFCA y concretado en la Ley 22/2009, por lo que debe descartarse íntegramente la inconstitucionalidad del art. 128 de la Ley 39/2010.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia contra los arts. 128 y 129 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011.

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

Dada en Madrid, a ocho de mayo de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Enrique López y López.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.