

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

5973 *Pleno. Sentencia 96/2016, de 12 de mayo de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 439-2016. Interpuesto por el Consell de la Generalitat Valenciana en relación con la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para 2016. Sistema de financiación autonómica: constitucionalidad de los preceptos presupuestarios relativos a las transferencias por el fondo de suficiencia global.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, 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 José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 439-2016, interpuesto por el Consell de la Generalitat Valenciana contra la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para 2016, en lo que respecta a las transferencias por el fondo de suficiencia global a las que se refieren los arts. 111 y 112 de la citada Ley. En concreto, se impugnan las transferencias previstas en el concepto 451 del presupuesto de gastos por «Fondo de Suficiencia Global» (Sección 36 «Sistemas de Financiación de Entes Territoriales», Programa 941M «Transferencias a las Comunidades Autónomas por participación en los ingresos del Estado»); así como la recogida en el concepto 458 «Por Fondo de Suficiencia y otros» del presupuesto de ingresos (Sección 98. Servicio 01. Artículo 45 «Transferencias corrientes de las Comunidades Autónomas»). Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en este Tribunal el 28 de enero de 2016, la Directora General de la Abogacía General de la Generalitat Valenciana, en representación y defensa del Gobierno Valenciano, interpuso recurso de inconstitucionalidad (registrado con el núm. 439-2016) contra la Ley 48/2015, de 29 de octubre, por la que se aprueban los presupuestos generales del Estado para 2016 («Boletín Oficial del Estado» núm. 260, de 30 de octubre de 2015, LPGE 2016, en lo que sigue).

El recurso se dirige contra las transferencias previstas en el concepto 451 del presupuesto de gastos por «Fondo de Suficiencia Global» (Sección 36 «Sistemas de Financiación de Entes Territoriales», Programa 941M «Transferencias a las Comunidades Autónomas por participación en los ingresos del Estado»); así como la recogida en el concepto 458 «Por Fondo de Suficiencia y otros» del presupuesto de ingresos (Sección 98. Servicio 01. Artículo 45 «Transferencias corrientes de las Comunidades Autónomas»), por la posible vulneración de los arts. 2, 9.3, 31.2, 40.1, 137, 138, 156.1, 157, apartados 1 c) y 3, y 158.1, todos ellos de la Constitución; arts. 1, 2, 4.2, 15 y 16 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (en lo sucesivo, LOFCA); y del art. 67 del

Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, en adelante, EAV).

El escrito de demanda comienza señalando que la financiación autonómica incide en la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas y que la aplicación del fondo de suficiencia global previsto en la LPGE 2016 priva a la Comunidad Valenciana de una financiación suficiente para garantizar a sus ciudadanos un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales, por lo que se consideran afectados los arts. 2, 9.3, 31.2, 40.1, 137, 138, 156.1, 157, apartados 1 c) y 3, y 158.1 CE; invocando, asimismo, el art. 67 EAV, así como los arts. 1, 2, 4.2, 15 y 16 LOFCA.

Tras recordar cuál es la normativa que configura actualmente el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y los principios en torno a los que se construye, la demanda expone los dos motivos de inconstitucionalidad que imputa a la LPGE 2016, que se sintetizan a continuación, en el mismo orden expositivo que sigue el recurso:

a) El fondo de suficiencia global no permite a la Comunidad Valenciana hacer frente a sus competencias, ni siquiera para la prestación de los servicios públicos fundamentales, lo que vulnera los arts. 31.2, 157 y 158 CE, entre otros.

El recurso invoca el art. 158.1 CE, que prevé la posibilidad de asignaciones de los presupuestos generales del Estado a las Comunidades Autónomas en función del volumen de servicios asumidos y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales, para, a renglón seguido, afirmar que, con la aplicación del fondo de suficiencia global a la Comunidad Valenciana que hace la LPGE 2016, esta no puede prestar dichos servicios con el nivel mínimo al que le obliga el citado artículo constitucional.

En concreto, el Gobierno autonómico recurrente manifiesta que, para garantizar los servicios públicos fundamentales, los presupuestos de la Generalitat Valenciana para 2016 han consignado un gasto que es incompatible con el fondo de suficiencia global negativo para la Comunidad que, por importe de 1.329.533.560 euros, establece la LPGE 2016, aquí recurrida. Y, si bien reconoce que este importe se deriva de la forma en que 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 lo sucesivo), calculó el fondo de suficiencia global con el fin de garantizar a cada Comunidad los recursos del sistema anterior (cláusula de *statu quo*), sostiene que este criterio «perjudicó y perjudica a la Comunidad Valenciana, pues la mantiene con un nivel de recursos y gastos claramente inferiores a la media, obligándole en 2016 incluso a devolver unos ingresos que necesita para financiar su menor nivel de gasto por habitante». Y achaca esto a la discrecionalidad con que el Gobierno de la Nación ha diseñado los presupuestos generales del Estado para 2016, lo que ha obligado a la Generalitat a prever transferencias del Estado por «otros fondos de financiación» de 1.325.000.000 euros, a causa de la insuficiencia de ingresos necesarios para hacer frente a su presupuesto de gastos.

El escrito de demanda alega que, según la exposición de motivos de la Ley 22/2009, el fondo de suficiencia global permite asegurar la financiación de la totalidad de las competencias de las Comunidades Autónomas, al tiempo que respeta los resultados del modelo anterior, a través de la cláusula de *statu quo*, para que ninguna Comunidad pierda con el cambio de sistema. Sin embargo, según el Consell Valencià, en la LPGE 2016 dicho fondo incumpliría su propio objetivo, pasando a ser una herramienta formal cuyo único propósito es el mantenimiento del citado *statu quo*.

Se alude, igualmente, a que las necesidades globales de financiación, para cuya cobertura el fondo de suficiencia global opera como cláusula de cierre, no se han calculado atendiendo al volumen de competencias, sino que se hacen equivaler a los ingresos de cada Comunidad en el año base, de forma que si en tal año los ingresos de una Comunidad no son suficientes para prestar los servicios de su competencia a un nivel similar al resto (como arguye que le sucedía a la Generalitat Valenciana ya antes del cambio de modelo de financiación), dicho fondo no puede cubrir en años sucesivos las necesidades reales de financiación si no se actualizan los cálculos. Concluye, por ello, el Gobierno de la Comunidad Valenciana que, en realidad, este instrumento no trata de lograr el objetivo de

cubrir las necesidades reales de financiación, sino tan solo mantener el nivel de ingresos en el año base, con lo que pasa a convertirse en un obstáculo para la suficiencia, habida cuenta de que «la cantidad fijada por el *statu quo* inicial era muy baja».

El Gobierno de la Comunidad Valenciana aporta una serie de datos relativos al porcentaje en que los recursos del sistema de financiación contribuyen a financiar el gasto en servicios públicos fundamentales presupuestado (alegando que la Comunidad Valenciana tiene el menor nivel de cobertura de todas las Comunidades Autónomas), así como ciertos datos puestos de manifiesto por la autoridad independiente de responsabilidad fiscal en su informe de 20 de noviembre de 2015, según los cuales la presión fiscal autonómica en esta Comunidad presenta un índice algo superior a la media y el gasto primario (es decir, sin considerar los gastos financieros por endeudamiento y similares) presupuestado por ella no es mayor que la media de las Comunidades. Esta valoración de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal vendría a coincidir, según el escrito de recurso, con la que se extrae del sistema de cuentas públicas territorializadas publicado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el año 2015.

Dado que, según el recurrente, la LPGE 2016 y, en particular, el fondo de suficiencia global previsto en ella no cumplen con el principio de suficiencia, ni con la garantía de prestación los servicios públicos fundamentales en condiciones de igualdad con el resto de Comunidades, se estarían vulnerando los arts. 158.1 CE y 2.1 f) y 15 LOFCA.

Se consideran infringidos, de igual forma, los arts. 31.2 y 40.1 CE; el primero, debido a que el legislador estatal ha aprobado una distribución de los fondos de garantía de los servicios públicos fundamentales y de suficiencia global sin atender al volumen de competencias asumido por la Comunidad Valenciana, por lo que no efectúa una asignación eficiente del gasto público, teniendo en cuenta que el mayor volumen de gestión de competencias corresponde a las Administraciones territoriales; y el segundo, porque se impide que la Comunidad Valenciana pueda financiar el nivel de gasto previsto en sus presupuestos para 2016, que se ha determinado de acuerdo con lo previsto en los arts. 2.1 f) y 15 LOFCA.

Y añade, en último lugar, que, a pesar de la imposibilidad de la Comunidad Valenciana de alcanzar el gasto medio en los servicios asumidos, la LPGE 2016 no establece una asignación en los términos exigidos por los arts. 158.1 CE y 15 LOFCA, incumpléndose la doctrina constitucional aplicable (invoca las SSTC 104/2000, de 13 de abril, FJ 4, y 13/2007, de 18 de enero, FFJJ 5 y 7).

b) La prórroga del sistema de financiación vulnera el bloque de la constitucionalidad y no ampara las previsiones de la LPGE 2016 en relación con los fondos de financiación y sus partidas de ingresos y gastos, incurriendo en arbitrariedad, lo que incumple el art. 9.3 CE.

El escrito de demanda aduce, a este respecto, que el sistema de financiación actual está prolongando sus efectos temporales más allá de lo previsto en la Ley 22/2009, cuya disposición adicional séptima prevé una revisión quinquenal, como también se recoge en el art. 2.1 g) LOFCA. Así, según el recurso, desde el 1 de enero de 2014 debería tener efectos un nuevo modelo «más justo y equilibrado que garantice los principios constitucionales», a pesar de lo cual el modelo de 2009 se ha seguido aplicando «por decisión unilateral y no consensuada con las Comunidades Autónomas», provocando que sus «efectos perniciosos» se extiendan a ejercicios posteriores «sin marco jurídico alguno».

El Consell de la Generalitat Valenciana invoca, en este extremo, la regulación del principio de lealtad institucional recogido en el art. 2.1 g) LOFCA, que prevé la valoración quinquenal del impacto en materia de ingresos y de gastos de las actuaciones legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas; para, posteriormente, enunciar una serie de disposiciones normativas del Estado que habrían supuesto ciertas obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del actual sistema, junto con una relación de medidas estatales que han significado una reducción de ingresos tributarios para las Comunidades Autónomas. Al no tener en consideración estas modificaciones, la LPGE 2016 estaría desconociendo el mandato del art. 2.1 g) LOFCA.

Ante la falta de un modelo quinquenal pactado que sustituya al de la Ley 22/2009, el Gobierno autonómico recurrente considera que «no hay forma de hacer un cálculo

razonable y razonado del Fondo de Suficiencia Global, ni de los Ingresos Tributarios del Estado (ITES) necesarios para el sistema», de modo que, dada la falta de revisión del sistema prevista por la LOFCA y el establecimiento de un nuevo quinquenio para el período 2014-2018, quedan vacías de contenido todas las previsiones de la LPGE 2016 en lo atinente a la financiación de las Comunidades Autónomas.

A lo anterior anuda el recurrente que los arts. 111 y 112 LPGE 2016 y las partidas presupuestarias vinculadas a ellos incurrir en arbitrariedad, violando el art. 9.3 CE. Asimismo, se considera vulnerado el principio de seguridad jurídica, recogido también en el art. 9.3 CE, por cuanto la no revisión del sistema de financiación deja sin soporte jurídico alguno el contenido de la LPGE 2016 en lo tocante a la financiación autonómica.

El escrito concluye reiterando que la LPGE 2016 incumple las previsiones del art. 158.1 CE y del art. 67 EAV y su normativa de desarrollo, por no garantizar el nivel de ingresos que asegure la financiación de los servicios públicos fundamentales a un nivel medio equiparable al del conjunto del Estado. La aplicación de dicha Ley de presupuestos, con unos criterios de cálculo para el fondo de suficiencia global «sin base legal», tiene como resultado que la Generalitat Valenciana dispondrá en 2016 de una insuficiente financiación para el ejercicio de sus competencias estatutarias, pues el nivel de recursos que le proporciona no respeta los principios que establecen la Constitución, la LOFCA y el Estatuto de Autonomía, referidos tanto a la suficiencia de recursos para el ejercicio del conjunto de competencias autonómicas, como a la igualdad de recursos por habitante para atender los servicios públicos fundamentales; a lo que se suma que es un sistema de financiación autonómica caduco, que ya ha perdido vigencia por no haber sido revisado en el plazo que marca la ley.

Como consecuencia de lo expuesto, el Consell solicita que el Tribunal Constitucional anule la cuantía prevista en el presupuesto de ingresos del Estado, concepto 458 «Por Fondo de Suficiencia y otros», por lo que se refiere a la aportación de la Comunidad Valenciana, fijada en el importe de 1.329.533.560 €, lo que implica que las transferencias a la misma se incrementen en esa misma cantidad, al no descontarse dicha aportación de las entregas a cuenta previstas a favor de la Comunidad.

2. Por providencia de 16 de febrero de 2016 el Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el 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 de la Nación por conducto del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Al tiempo, se dispuso publicar la incoación del recurso de inconstitucionalidad en el «Boletín Oficial del Estado» (lo que se llevó a efecto en el «BOE» núm. 44, de 20 de febrero).

3. El Presidente del Congreso de los Diputados —mediante escrito registrado en este Tribunal el 26 de febrero de 2016— y el Presidente del Senado —por medio de escrito registrado el 2 de marzo del mismo año— comunicaron los acuerdos de las respectivas Mesas de las Cámaras de personación en el procedimiento y de ofrecimiento de colaboración a efectos del art. 88.1 LOTIC.

4. Por escrito registrado el 9 de marzo de 2016, el Abogado del Estado solicitó su personación en nombre del Gobierno de la Nación y una ampliación del plazo de presentación de alegaciones, accediéndose a ambas peticiones mediante providencia de la misma fecha, que amplió en ocho días el plazo inicialmente conferido.

5. El 22 de marzo de 2016 el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, presentó su escrito de alegaciones, interesando la inadmisión y, con carácter subsidiario, desestimación íntegra del recurso, por las razones que resumidamente se pasan a exponer:

a) El Abogado del Estado comienza destacando los objetivos y las líneas fundamentales del sistema de financiación autonómica en vigor desde 2009, junto con los elementos principales que lo componen y la interconexión entre ellos. Dichos elementos

son la capacidad tributaria (tributos cedidos), el fondo de garantía de servicios públicos fundamentales, el fondo de suficiencia global y los fondos de convergencia (de competitividad y de cooperación), a los que se suman otros recursos financieros de las Comunidades Autónomas no integrados en sentido estricto dentro del sistema, como el fondo de compensación interterritorial.

Recuerda, a continuación, que el sistema regulado en la LOFCA (según redacción dada por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre) y en la Ley 22/2009 fue aprobado en ejercicio de la competencia que los arts. 149.1.14 y 157.3 CE reconocen al Estado, como señala la doctrina constitucional en esta materia (cita especialmente las SSTC 13/2007, de 18 de enero, y 76/2014, de 8 de mayo).

Tras detallar el funcionamiento del fondo de suficiencia global, como mecanismo de cierre del sistema, el Abogado del Estado aborda la impugnación de las partidas de la LPGE 2016 sobre las que se plantea el recurso de inconstitucionalidad mencionando, en primer término, que no han sido adoptadas discrecionalmente por el legislador presupuestario —como pretende el recurrente—, sino que son el resultado de la aplicación reglada y automática de la Ley 22/2009 que, además, fue expresamente aceptada por la Comunidad Valenciana en la sesión de la comisión mixta de transferencias con el Estado celebrada el 21 de diciembre de 2009, en prueba de lo cual aporta el acta de la mencionada reunión.

El Abogado del Estado resalta que el Gobierno de la Comunidad Valenciana no cuestiona que las partidas impugnadas se ajusten a las normas reguladoras del sistema de financiación, sino que discrepa del sistema en sí, desde la óptica de que debería llegar a la Comunidad más recursos de los que le proporciona. Por esta razón, el representante del Gobierno de la Nación sostiene que el recurso debería inadmitirse, puesto que se dirige contra una ley de presupuestos que no hace sino aplicar las prescripciones de la Ley 22/2009, que no ha sido impugnada en tiempo y forma por la Comunidad Autónoma sino que, al contrario, ha sido expresamente asumida por ella, como pone de manifiesto el acta de la comisión mixta de transferencias aportada.

Para la Administración del Estado, el recurso tampoco invoca argumentos jurídicos, sino políticos, para demandar una financiación mayor que la reconocida por el vigente sistema, que fue acordado entre el Estado y las Comunidades Autónomas (incluida la aquí recurrente), sin que pueda acogerse la pretensión de que, asumiendo el papel de legislador, el Tribunal Constitucional anule o modifique la cuantía del fondo de suficiencia global de la Comunidad Valenciana para el año 2016. Las alegaciones del Abogado del Estado, además, enfatizan la incoherencia que supone impugnar el importe del fondo de suficiencia global del resto de Comunidades Autónomas (incluido en la Sección 36 «Sistemas de Financiación de Entes Territoriales»), sin aportar fundamento alguno de tal impugnación ni de su conexión con la pretensión del recurrente, que se circunscribe al fondo de suficiencia global de su Comunidad Autónoma.

Aunque el Abogado del Estado entiende que con lo expuesto sería suficiente para la inadmisión o desestimación íntegra del recurso, a renglón seguido entra a rebatir la pretendida insuficiencia de recursos denunciada por el Gobierno Valenciano, recordando que, con arreglo a la doctrina constitucional, el principio de suficiencia financiera es, en primer lugar, un concepto relativo, que está condicionado por las disponibilidades financieras del Estado en su conjunto; y, en segundo término, que la suficiencia solo puede valorarse atendiendo a la totalidad de recursos a disposición de la Comunidad, y no solo a uno de ellos, de tal suerte que la cuantía de uno de los recursos que conforman el sistema de financiación no puede utilizarse para extraer conclusiones sobre la suficiencia del conjunto.

Frente a los datos sobre la financiación de la Comunidad Valenciana que se hacen valer en el recurso, el representante del Gobierno de la Nación razona, por una parte, que el hecho de haber presupuestado para 2016 un gasto superior al que puede cubrir con sus recursos financieros (considerando el margen de déficit autorizado) en absoluto puede interpretarse como prueba de que el sistema de financiación incumple el principio de suficiencia; por otra, descarta la interpretación del art. 15 LOFCA que postula el recurso, según la cual se estaría incumpliendo dicho precepto porque el sistema no le permite

alcanzar el nivel medio de gasto del conjunto de las Comunidades Autónomas. En este segundo punto el Abogado del Estado argumenta que el art. 15 LOFCA dispone expresamente que el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales garantizado es el derivado del fondo de garantía de servicios públicos fundamentales, que proporciona a cada Comunidad Autónoma una cantidad igual por habitante ajustado (que es la población ponderada según los indicadores de gasto acordados).

El Abogado del Estado concluye este apartado señalando que el actual sistema de financiación no persigue garantizar que el nivel de financiación o de gasto per cápita sea idéntico en todas las Comunidades Autónomas y que la existencia de diferencias, siempre que estén comprendidas dentro de los límites previstos por el legislador, no vulnera los principios constitucionales en juego.

b) En lo concerniente a la alegada caducidad del sistema de financiación autonómica regulado en la LOFCA, tras su modificación por la Ley Orgánica 3/2009, y en la Ley 22/2009, el Abogado del Estado comienza apuntando a que este motivo de impugnación debería ser el primero en analizarse, pues si el actual sistema fuera ilegal, como se pretende, decaerían necesariamente las disposiciones normativas impugnadas (y el resto que estén conectadas con la financiación autonómica), para interesar, acto seguido, la inadmisión del recurso en este punto, por la «falta evidente de conexión con su objeto».

En todo caso, el Abogado del Estado discrepa de la interpretación que hace la Comunidad Autónoma demandante del art. 2.1 g) LOFCA y de las disposiciones adicional séptima y transitoria tercera de la Ley 22/2009, toda vez que en ninguna de dichas normas se prevé una fecha a partir de la cual el actual sistema deje de ser aplicable, como alega la Letrada de la Generalitat Valenciana, sino que se limitan a fijar la forma y el momento en que deben valorarse los efectos de la aplicación del sistema actual para su revisión y, en su caso, reforma, pero sin establecer una fecha concreta para que dicha revisión o reforma entren en vigor. Por esta misma razón, carece de sentido la mención a los supuestos incrementos de gastos o reducciones de ingresos autonómicos imputables a decisiones del Estado, ya que la LPGE 2016 no es el instrumento para tener en cuenta su impacto en la financiación de la Comunidad Valenciana.

En suma, y como corolario de lo expuesto, la representación de la Administración del Estado solicita la inadmisión y, subsidiariamente, íntegra desestimación del recurso, por ser la LPGE 2016 plenamente respetuosa con los principios constitucionales de aplicación en materia de financiación autonómica.

6. Por providencia de 10 de mayo de 2016, se señaló el día 12 de mayo de ese mismo año para la deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente resolución tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consell de la Generalitat Valenciana contra las transferencias por el fondo de suficiencia global a las que se refieren los arts. 111 y 112 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para 2016 (LPGE 2016, en adelante). En concreto, según se ha expuesto en los antecedentes, el escrito de recurso centra la impugnación en el concepto 451 del presupuesto de gastos del Estado, que recoge las transferencias por fondo de suficiencia global a las Comunidades Autónomas para las que este arroja un importe positivo; y en el concepto 458 del presupuesto de ingresos, que incluye, entre otras partidas, las transferencias de las Comunidades Autónomas al Estado por el fondo de suficiencia global en aquellos casos en los que este presenta un importe negativo, entre los que se halla la Comunidad Valenciana.

El *petitum* de la demanda se concreta en que este Tribunal anule la cuantía prevista en el concepto 458 del presupuesto de ingresos del Estado para 2016, correspondiente al fondo de suficiencia global negativo de la Comunidad Valenciana, por importe de 1.329.533.560 euros, por considerarlo inconstitucional. El efecto de dicha anulación habría de ser un incremento de la misma cuantía en la financiación correspondiente a dicha Comunidad Autónoma en el año 2016. Esto es, se solicita la declaración de

inconstitucionalidad del fondo de suficiencia global previsto en la LPGE 2016 para esta Comunidad Autónoma lo que, dado su signo negativo (transferencia de la Comunidad Autónoma al Estado), significa que la participación en ingresos del Estado que le correspondería se vería aumentada en el mismo importe que se anula.

2. Con carácter previo al examen de fondo, procede efectuar determinadas consideraciones preliminares, a fin de delimitar con precisión el objeto de la controversia y el alcance de nuestro enjuiciamiento:

a) Debemos comenzar recordando que no existe ningún óbice para que el presente recurso de inconstitucionalidad se extienda a las indicadas partidas presupuestarias pues, como ya indicamos en la STC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 5, y hemos reiterado en otras posteriores (por todas, STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1; y, específicamente en relación con las partidas de ingreso, STC 101/2013, de 13 de abril, FJ 7), no solo el articulado de las leyes de presupuestos generales del Estado, sino también los estados de ingresos y gastos que se incluyen en ellas son susceptibles de impugnación y, por tanto, constituyen un «objeto idóneo» del recurso de inconstitucionalidad.

De la lectura del escrito de demanda se deduce, no obstante, que la pretensión del Gobierno de la Comunidad Valenciana solo se dirige realmente contra el fondo de suficiencia global (negativo) de dicha Comunidad que se incluye en el concepto 458 del presupuesto de ingresos del Estado para 2016, cuya anulación interesa, sin formular ninguna reclamación respecto de las transferencias a las Comunidades Autónomas por el fondo de suficiencia global (positivo) que están presupuestadas en el concepto 451 del estado de gastos, sobre cuya supuesta inconstitucionalidad no aporta argumento alguno.

Lo anterior se confirma a la luz de la pretensión del Gobierno recurrente, que es obtener una mayor financiación del Estado con cargo a los recursos de este, es decir, aumentar su participación en los ingresos estatales, sin que del escrito de recurso se desprenda una solicitud de menor financiación para otras Comunidades Autónomas (las que cuentan con un fondo de suficiencia global positivo), de tal modo que las transferencias a dichas Comunidades consignadas en el concepto 451 del estado de gastos no resultan verdaderamente controvertidas. En consecuencia, tales partidas deben quedar fuera del objeto de nuestro enjuiciamiento, al no existir ningún contenido argumentativo sobre ellas, con lo que no solo se falta, en los términos tantas veces reiterados por nuestra doctrina [por todas, STC 76/2014, FJ 2 b)], a la diligencia procesal exigible a las partes, sino que, además, no queda alterada la presunción de constitucionalidad de toda norma legal «que no puede desvirtuarse sin más, prescindiendo de una razón suficientemente fundada» [SSTC 13/2007, FJ 1; 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 b); 22/2012, de 16 de febrero, FJ 2 b), y 136/2012, de 19 de junio, FJ 2 b)].

b) Con independencia de lo anterior, el Abogado del Estado solicita la inadmisión del recurso en su totalidad, en la medida en que se dirige contra una ley de presupuestos que da cumplimiento a la normativa reguladora del vigente sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, que no solo no fue impugnada en tiempo y forma por la Comunidad Valenciana, sino que esta aceptó expresamente en la comisión mixta de transferencias con el Estado de 21 de diciembre de 2009.

En efecto, en el escrito de recurso no se niega que el fondo de suficiencia global (negativo) de la Comunidad Valenciana para el año 2016 responda a una correcta aplicación de las normas reguladoras del vigente sistema de financiación autonómica. Antes al contrario, se reconoce que su importe deriva de la forma en que 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, en lo sucesivo) calculó el fondo de suficiencia global, con el fin de garantizar a cada Comunidad sus recursos anteriores (*statu quo*). En este sentido, señala la Abogacía del Estado, la inconstitucionalidad que hace valer el Consell de la Generalitat Valenciana se predicaría de las normas reguladoras del sistema de financiación y no de la LPGE 2016.

A la vista de ello, si el Consell no pone en tela de juicio que el fondo de suficiencia global (negativo) de la Comunidad Valenciana incluido en la LPGE 2016 haya sido calculado cumpliendo los mandatos de la Ley 22/2009, nos enfrentamos a una impugnación diferente de la que fue resuelta por las SSTC 76/2014, de 8 de mayo; 152/2014, de 25 de septiembre; 163/2014, de 8 de octubre, y 172/2014, de 23 de octubre, en tanto que, en todas estas, la controversia giraba en torno a si los presupuestos generales del Estado recurridos daban cumplimiento o no a las prescripciones de las normas reguladoras del sistema de financiación.

En el supuesto que ahora se examina, por el contrario, la pretensión del Consell es denunciar la inconstitucionalidad de las leyes reguladoras del sistema de financiación, con ocasión del recurso contra la Ley de presupuestos que las aplica, en lo que hemos denominado una suerte de recurso *per saltum* que ya en ocasiones anteriores hemos rechazado. Así, en un caso próximo al aquí enjuiciado, la STC 101/2013, en la que examinábamos la constitucionalidad de la compensación por el impuesto general sobre el tráfico de empresas incluida en el fondo de suficiencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, señalamos que «por lo que [se refiere] al diseño del sistema de financiación de régimen común y el método para acomodar al mismo las concretas especialidades que supone el régimen económico-fiscal de Canarias, debemos limitarnos a examinar los concretos motivos de inconstitucionalidad alegados, sin que proceda en consecuencia enjuiciar, *per saltum*, el propio sistema de financiación en su aplicación a esta Comunidad Autónoma» (FJ 7). Y hemos confirmado este criterio, más recientemente, en nuestra STC 208/2014, de 15 de diciembre, FJ 3, excluyendo «una impugnación *per saltum* de preceptos que no han sido formalmente recurridos en el propio proceso constitucional».

En consecuencia, debemos excluir *a limine* que el presente recurso pueda extenderse a enjuiciar la constitucionalidad de las leyes reguladoras del sistema de financiación con base en las cuales se han calculado los créditos presupuestarios de la LPGE 2016 ya que, en aplicación de la doctrina antedicha, para discutir el sistema debería haberse presentado, en su caso, un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 3/2009, por la que se modifica la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y la Ley 22/2009, que no pueden cuestionarse ahora al hilo de su aplicación en cada ley de presupuestos. Y conviene recordar que la Comunidad Valenciana no solo no se opuso a dichas normas, sino que las aceptó expresamente en la comisión mixta de transferencias con el Estado.

Sin perjuicio de lo anterior, conviene tener presente, por una parte, que el recurrente pone en duda la vigencia de la Ley 22/2009 y que tal norma sea la que debe regir la financiación de las Comunidades Autónomas en 2016; y, por otra, que el recurso achaca a la LPGE 2016 que no haya previsto las asignaciones a que se refiere el art. 158.1 CE, con el fin de asegurar la suficiencia financiera de la Comunidad Valenciana y, en particular, la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales. Por consiguiente, es preciso abordar ambas tachas, a fin de despejar toda duda de constitucionalidad al respecto.

c) Es necesario acotar adicionalmente el objeto del proceso, desde la perspectiva del canon de constitucionalidad aplicable. Hemos reiterado así la obligación que tienen quienes tratan de postular la inconstitucionalidad de una norma de expresar en sus alegaciones unos 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 contenga la argumentación específica que fundamente la presunta contradicción constitucional [entre otras, SSTC 237/2007, de 8 de noviembre, FJ 3; 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 1, y 76/2014, FJ 2 c)].

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 una argumentación específica. Así sucede en el presente recurso con la mención de los arts. 2, 137, 138

y 157, apartados 1 c) y 3, todos ellos de la Constitución, y de los arts. 1, 4.2 y 16 LOFCA, preceptos todos ellos invocados sin expresión, siquiera sucinta, de los motivos concretos que justifican su vulneración. En cuanto al art. 2.1 LOFCA, que se invoca en todos sus apartados, tan solo se aprecia una argumentación específica en relación con el apartado f), suficiencia financiera, y g), valoración quinquenal del principio de lealtad institucional, por lo que a ellos debe ceñirse nuestro examen.

De acuerdo con lo anterior, los preceptos del bloque de la constitucionalidad a los que debemos circunscribir nuestro análisis son los arts. 9.3 y 158.1 CE y 2.1 f) y g) y 15 LOFCA. La infracción de los arts. 31.2, 40.1 y 156.1 CE y 67 EAV, también invocados, sería, en su caso, consecuencia de la de aquellos, por lo que su examen queda condicionado a la conclusión que se alcance al respecto.

En suma, el presente proceso constitucional debe contraerse a enjuiciar si el fondo de suficiencia global (negativo) de la Comunidad Valenciana que, por importe de 1.329.533.560 euros, está incluido en el concepto 458 del presupuesto de ingresos del Estado para 2016 es respetuoso con los arts. 9.3 y 158.1 CE y 2.1 f) y g) y 15 LOFCA.

3. El examen de los vicios de inconstitucionalidad que se achacan al fondo de suficiencia global (negativo) de la Comunidad Valenciana que se incluye en el concepto 458 («Transferencias de las Comunidades Autónomas por Fondo de Suficiencia y otros») del presupuesto de ingresos del Estado para 2016 debe acometerse, en un *iter* lógico, aclarando previamente cuál es la normativa reguladora del sistema de financiación conforme a la que debe determinarse la participación de la Comunidad Valenciana en los ingresos del Estado en el año 2016.

Como se ha expuesto en los antecedentes, el Gobierno de la Comunidad Valenciana considera que el sistema de financiación regulado en la actual LOFCA y en la Ley 22/2009, en aplicación del cual se han cuantificado las transferencias referidas a las Comunidades Autónomas recogidas en la LPGE 2016, se está prorrogando en contra de dichas leyes. Cita, al respecto, el art. 2.1 g) LOFCA y las disposiciones adicional séptima y transitoria tercera de la Ley 22/2009 que, a su juicio, establecen un límite quinquenal para la vigencia del sistema. Con ello se estaría vulnerando el art. 9.3 CE, tanto en la vertiente de interdicción de la arbitrariedad como en la de garantía de la seguridad jurídica, al tiempo que se perpetúa, continúa afirmando la demanda, la desigualdad de los ciudadanos de la Comunidad Valenciana en relación con el resto de los españoles.

El Abogado del Estado puntualiza que el examen de este motivo de impugnación debe anteponerse al que afecta al principio de suficiencia financiera, y opone que ninguna de las normas citadas prevén una fecha a partir de la cual el actual sistema deje de ser aplicable, sino que establecen únicamente la forma y el momento en que deben valorarse los efectos del mismo para su revisión y, en su caso, posterior reforma.

En todo caso, debemos descartar que el sistema configurado en la actual LOFCA y en la Ley 22/2009 haya perdido su validez, sencillamente, porque no hay norma alguna que así lo disponga. Al contrario, tanto la actual LOFCA como la Ley 22/2009 entraron en vigor con carácter indefinido el 1 de enero de 2009 (disposición final de la Ley Orgánica 3/2009, por la que se modifica la LOFCA, y disposición final quinta de la Ley 22/2009), en sustitución del sistema anterior, que estaba vigente desde el 1 de enero de 2002 y, por tanto, serán aplicables mientras no se deroguen por la normativa rectora de un nuevo sistema.

En este sentido, el art. 2.1 g) LOFCA, en que se apoya el recurso, dispone:

«Uno. La actividad financiera de las Comunidades Autónomas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado, con arreglo a los siguientes principios:

...

g) La 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, la disposición adicional séptima de la Ley 22/2009, bajo el título de «Revisión quinquenal», prevé lo siguiente:

«El Comité Técnico Permanente de Evaluación, creado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, valorará los distintos aspectos estructurales del Sistema de Financiación, con carácter quinquenal, para informar sobre las posibles modificaciones que se puedan someter a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en aras de una mejor coordinación financiera, garantizando la autonomía y suficiencia de las Comunidades y el equilibrio y sostenibilidad del sistema.»

Por su parte, la disposición transitoria tercera de la misma Ley 22/2009, con el rótulo de «Aplicación y revisión del Sistema de Financiación», establece en su párrafo primero:

«Teniendo en consideración la aplicación gradual de los cambios introducidos en el nuevo sistema, la primera evaluación de los resultados del mismo se realizará con referencia al año 2013. Hasta dicho ejercicio, la financiación de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía que no acepten el sistema contenido en esta Ley en los 6 meses siguientes a la aprobación de la misma, se regirá, a todos los efectos, por 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, con las adaptaciones que sean necesarias. La posterior adscripción al sistema contenido en esta Ley no contemplará en ningún caso compensaciones por los recursos y fondos adicionales no percibidos respecto al periodo comprendido entre 2009 y 2013.»

A partir de lo anterior, es inmediato concluir que el art.2.1 g) LOFCA tan solo viene a disponer la valoración global del impacto financiero que puedan tener las medidas tributarias y de gasto, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, y no únicamente de aquel, como parece sostener el escrito de recurso, sin que del mismo pueda extraerse la pretendida pérdida de vigencia del actual sistema. Tampoco cabe inferir semejante conclusión del contenido de las disposiciones adicional séptima y transitoria tercera de la Ley 22/2009, ya que aquella tan solo prevé que el comité técnico permanente de evaluación, creado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, «valorará» los aspectos estructurales del sistema de financiación, con el fin de «informar» sobre las «posibles» modificaciones del mismo que se puedan someter al citado Consejo; mientras que la disposición transitoria tercera de la citada Ley se refiere, asimismo, a una «primera evaluación» de los resultados del sistema; de forma que, en ningún caso, tales preceptos persiguen poner un límite temporal al mismo.

Abundando en lo anterior, la interpretación que sostiene el recurrente, conforme a la cual no habría un sistema pactado que estuviera en vigor, ni «forma de hacer un cálculo razonable y razonado del Fondo de Suficiencia Global, ni de los Ingresos Tributarios del Estado necesarios para el sistema» (sin que se razone cuál habría de ser, entonces, la financiación de la Comunidad Valenciana en el año 2016), resultaría contraria a la necesidad de que, antes de configurar el nuevo sistema de financiación (competencia del Estado ex arts. 149.1.14 y 157.3 CE), se busque el acuerdo con las Comunidades Autónomas, según exige nuestra doctrina (SSTC 181/1988, FJ 4; 68/1996, FJ 10, y 13/2007, FJ 9). Con su interpretación, el Consell parece estar proponiendo que se reemplace un sistema acordado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera y aceptado por todas las Comunidades Autónomas, incluida la Comunidad Valenciana, aquí recurrente, por una financiación autonómica regulada únicamente en la Ley de presupuestos.

Por lo expuesto, no puede acogerse la pretendida vulneración del art. 2.1 g) LOFCA, que no cabe interpretar en el sentido postulado por el Consell de la Generalitat Valenciana, ni, por tanto, del art. 9.3 CE puesto que, al dar cumplimiento a una normativa reguladora del sistema de financiación autonómica plenamente vigente, la LPGE 2016 no viola el principio de seguridad jurídica. Antes al contrario, tal infracción podría producirse en caso de atender la posición del recurrente pues «[l]a 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» (STC 248/2007, de 8 de mayo, FJ 4); y, precisamente en punto a la aplicación del sistema de financiación previamente contenido en una ley, hemos afirmado que la ley de presupuestos no puede «ignorarlos sin más o desconocerlos 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» [STC 76/2014, FJ 4 b)].

En cuanto al principio de interdicción de la arbitrariedad, también citado por el recurrente, hemos reiterado en numerosas ocasiones, que «quien alega la arbitrariedad de la ley debe, conforme a sus criterios, razonarlo en detalle y ofrecer una justificación en principio convincente de su imputación» (entre otras, SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 11; 73/2000, de 14 marzo, FJ 4; 120/2000, de 10 de mayo, FJ 3; 13/2007, FJ 4, y 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 8). A este respecto, el propio reconocimiento que hace el Gobierno Valenciano de que la LPGE 2016 se ajusta al vigente sistema deja sin base la alegación de arbitrariedad del legislador presupuestario, que se ha limitado a consignar en los estados de ingresos y gastos las partidas derivadas del sistema de financiación en vigor.

En suma, hemos de concluir que el sistema de financiación con arreglo al cual se han consignado los estados de ingresos y gastos de la LPGE 2016 referidos a las Comunidades Autónomas está en vigor, debiendo descartarse, en consecuencia, que con su aplicación el legislador presupuestario haya incurrido en quebrantamiento del art. 2.1 g) LOFCA ni del art. 9.3 CE y rechazando, por tanto, este motivo de impugnación esgrimido por el Gobierno de la Comunidad Valenciana.

4. Una vez aclarado que la LPGE 2016 aplica el sistema en vigor, corresponde analizar la alegación del Consell de la Generalitat Valenciana según la cual el fondo de suficiencia global de signo negativo que prevé la LPGE 2016 para esta Comunidad no le permite la prestación de los servicios públicos fundamentales al nivel exigido por la Constitución y la LOFCA, con infracción de los arts. 158.1 CE y 15 LOFCA, que garantizan un nivel mínimo en la prestación de tales servicios en todo el territorio español.

a) Conviene recordar, en primer término, que el art. 158.1 CE recoge la posibilidad de que se establezcan («podrá[n] establecerse» señala) asignaciones en favor de las Comunidades Autónomas para garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español. Dichas asignaciones aparecen configuradas en el texto constitucional con carácter extraordinario (STC 13/2007, FJ 11), pero en el modelo de financiación de 2009 se optó por incorporar a la estructura ordinaria del sistema un instrumento de nivelación —el fondo de garantía de servicios públicos fundamentales— que da cumplimiento al citado mandato.

Así, el art. 15 LOFCA, dispone:

«Uno. El Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia. A efectos de este artículo se considerarán servicios públicos fundamentales la educación, la sanidad y los servicios sociales esenciales. Se considerará que no se llega a cubrir el nivel de prestación de los servicios públicos al que hace referencia este apartado, cuando su cobertura se desvíe del nivel medio de los mismos en el territorio nacional.

Dos. En cumplimiento del artículo 158.1 de la Constitución y dando satisfacción a lo dispuesto en el apartado anterior, el Fondo de Garantía de Servicios Públicos

Fundamentales tendrá por objeto garantizar que cada Comunidad recibe, en los términos fijados por la Ley, los mismos recursos por habitante, ajustados en función de sus necesidades diferenciales, para financiar los servicios públicos fundamentales, garantizando la cobertura del nivel mínimo de los servicios fundamentales en todo el territorio. Participarán en la constitución del mismo las Comunidades Autónomas con un porcentaje de sus tributos cedidos, en términos normativos, y el Estado con su aportación, en los porcentajes y cuantías que marque la Ley.»

Como se desprende del art. 15.2 LOFCA, desarrollado por el art. 9 de la Ley 22/2009, la garantía de nivelación contenida en el art. 158.1 CE se instrumenta a través del novedoso fondo de garantía de servicios públicos fundamentales, que es una «garantía de equidad y nivelación inexistente en el sistema anterior, que tiene por objeto asegurar que cada Comunidad Autónoma recibe los mismos recursos por unidad de necesidad para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado de Bienestar» (apartado II del preámbulo de la Ley 22/2009). Este fondo se distribuye entre las Comunidades en función de su población, ajustada por los indicadores de necesidad pactados en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (acuerdo 6/2009, de 15 de julio, que dio origen al vigente modelo de financiación) y que han sido aceptados por todas las Comunidades en la correspondiente comisión mixta con el Estado, quedando recogidos en el art. 9 b) de la Ley 22/2009; indicadores que son los siguientes: población de padrón, superficie, dispersión, insularidad, población protegida por el sistema sanitario estratificada por grupos de edad, población mayor de 65 años y población de 0 a 16 años. Esto implica que la Comunidad Valenciana recibe de este fondo el mismo importe por habitante ajustado que el resto de Comunidades Autónomas, que es, cabalmente, lo exigido por el art. 15 LOFCA.

Conforme a lo expuesto, los recursos para la prestación de los servicios públicos fundamentales que se garantizan son los proporcionados por el fondo de garantía de servicios públicos fundamentales y no otros. Por tanto, el sistema no asegura a la Comunidad Valenciana, ni a ninguna otra, un volumen de recursos tal que alcance el nivel medio de gasto real en servicios públicos fundamentales del resto de Comunidades, como pretende la Letrada del Gobierno Valenciano, pues esto sería tanto como hacer depender el sistema de las decisiones concretas de gasto de las Administraciones autonómicas. Es decir, la garantía se define en términos de recursos disponibles y nunca de gasto real.

Por consiguiente, debemos concluir que solo habría podido existir vulneración de los arts. 158.1 CE y 15 LOFCA si el Gobierno autonómico recurrente hubiera demostrado que la participación en el fondo de garantía de servicios públicos fundamentales que le reconoce la LPGE 2016 no es la que se deriva del art. 15 LOFCA y del desarrollo de este, contenida en el art. 9 de la Ley 22/2009. Pero el Consell no discute el cálculo de su participación en dicho fondo ni recurre la correspondiente partida presupuestaria, lo que debe conducirnos a descartar que la LPGE 2016 incurra en la infracción de los arts. 158.1 CE y 15 LOFCA.

Por la misma razón, no podemos compartir que concurra la infracción del art. 67 EAV que se alega, toda vez que en el apartado 1, párrafo 3, del acuerdo de la comisión mixta de transferencias con el Estado de 21 de diciembre de 2009, órgano bilateral de cooperación previsto en la disposición transitoria primera EAV, la Generalitat aceptó que con el sistema de 2009 se «da pleno cumplimiento a la totalidad de disposiciones del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana», incluido, por tanto, su art. 67. Además, esta norma estatutaria se limita a ordenar que «[c]uando la Generalitat, a través de dichos recursos, no llegue a cubrir un nivel mínimo de servicios públicos equiparable al resto del conjunto del Estado, se establecerán los mecanismos de nivelación pertinentes en los términos que prevé la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 157.3 de la Constitución Española, atendiendo especialmente a criterios de población, entre otros». Por tanto, el Estatuto se remite a lo dispuesto en la LOFCA (art. 15) y a su desarrollo por el art. 9 de la Ley 22/2009, por lo que ninguna tacha puede hacerse a la LPGE 2016 en tanto en cuanto da puntual cumplimiento a tales normas.

Por otra parte, los datos que aporta el recurso del Gobierno de la Comunidad Valenciana por referencia a los informes de la autoridad independiente de responsabilidad fiscal y al sistema de cuentas públicas territorializadas publicado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el año 2015 no desvirtúan la conclusión anterior. La existencia de diferencias de financiación y de gasto per cápita entre Comunidades no permite concluir que la financiación de la Comunidad Valenciana sea insuficiente para garantizar el acceso de sus ciudadanos a los servicios públicos fundamentales. No se puede desconocer que la existencia de diferencias en los niveles de gasto y de ingreso entre las Comunidades Autónomas, siempre que estén comprendidas dentro de los límites previstos en el sistema establecido, una vez seguidos los cauces de cooperación previstos, no es contraria a los principios constitucionales en juego, sino que forma parte del «margen de configuración del que goza el legislador en este ámbito» (STC 13/2007, FJ 4).

Tampoco puede invocarse en favor de la pretensión del Consell Valencià la circunstancia de que los presupuestos de la Generalitat para 2016 hayan consignado un gasto incompatible con el fondo de suficiencia global negativo para la Comunidad previsto en la LPGE 2016. Admitir esto equivaldría a dejar en poder del legislador presupuestario autonómico la decisión de los recursos que el Estado debe transferir a una determinada Comunidad Autónoma —la Valenciana en este caso—, cuando ya hemos señalado que «no existe un derecho de las Comunidades Autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes, de conformidad con el sistema aplicable en cada momento, se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación», razón por la cual «no puede pretender cada Comunidad Autónoma para la determinación del porcentaje de participación que sobre aquellos ingresos [del Estado] 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» (entre otras, SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5; y 58/2007, de 14 de marzo, FJ 3).

Por lo que se refiere a la supuesta infracción de los arts. 31.2 y 40.1 CE, según hemos indicado en el fundamento segundo, queda vinculada a la de los arts. 158.1 CE y 15 LOFCA, de modo que, una vez descartada la infracción de estos, a idéntica conclusión hemos de llegar sobre aquellos, sin que ninguna infracción de los principios de «asignación equitativa de los recursos públicos» (art. 31.2 CE) y de «distribución de la renta regional y personal más equitativa» (art. 40.1 CE) pueda derivarse de una LPGE que aplica el sistema de financiación en vigor y respeta, con arreglo al mismo, el principio de «garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales».

b) En particular, el recurso del Gobierno Valenciano considera que su supuesta incapacidad para alcanzar un nivel mínimo en la prestación de servicios públicos fundamentales deriva del fondo de suficiencia global negativo que para su Comunidad se contiene en la LPGE 2016, fondo que estima, por ello, contrario al art. 2.1 f) LOFCA que consagra «[l]a suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias propias de las Comunidades Autónomas».

Hemos destacado en nuestra doctrina que la suficiencia financiera se encuentra «íntimamente ligada a la autonomía financiera de los entes territoriales, instrumento indispensable para la consecución de su autonomía política» (por todas, STC 13/2007, FJ 5), por lo que su vulneración acarrearía también la de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas «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» reconocida en el art. 156.1 CE. Por esta razón, es preciso realizar unas consideraciones específicas sobre este fondo de suficiencia global y su importe en la LPGE 2016, comenzando por recordar que su cuantía para el año base del sistema fue objeto de acuerdo expreso entre el Estado y la Generalitat Valenciana.

Así, en la comisión mixta de transferencias con el Estado de 21 de diciembre de 2009, la representación de la Comunidad Valenciana manifestó (apartado 1) que «acepta como propios el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas contenido en el Título I de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, y los Fondos de Convergencia Autonómica,

contenidos en el Título II, así como el resto de preceptos y disposiciones incluidos en esta Ley, que por su relación con los anteriores requieran de esta aceptación para ser aplicables»; añadiendo que «[e]n consecuencia, tanto las competencias traspasadas o ejercidas en la actualidad por la Comunidad Valenciana, como los nuevos traspasos de servicios y funciones que por esta Comunidad se asuman, se financiarán de acuerdo con los mecanismos del sistema de financiación que se acepta, en los términos indicados en la disposición adicional sexta de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, y demás preceptos aplicables».

La disposición adicional sexta, párrafo segundo, de la Ley 22/2009, a la que se remite el citado acuerdo de la comisión mixta, prevé también expresamente que «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».

Por su parte, el anexo I del mencionado acuerdo de 21 de diciembre de 2009 entre la Administración del Estado y la Generalitat Valenciana cuantificó el fondo de suficiencia global de esta Comunidad Autónoma en el año base en 857.487.090 €, importe que deriva de la función de este fondo como elemento de cierre del sistema a la que ya hicimos referencia en la STC 76/2014, FJ 5 a). En consonancia con su objetivo de complementar al resto de recursos que integran el sistema hasta cubrir el volumen de necesidades globales de financiación establecido, el fondo de suficiencia global se determina 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» (art. 10.1 de la Ley 22/2009). Esto es, el fondo de suficiencia global cubre la parte de las necesidades globales de financiación no costeadas a través de la capacidad tributaria y de la transferencia del fondo de garantía de servicios públicos fundamentales.

Por esta razón, una vez determinadas las necesidades globales de financiación de la Comunidad Valenciana en el año base del sistema en un importe de 12.718.582.960 €, lo que trae causa del coste de todos los traspasos efectuados por la Administración del Estado a dicha Comunidad Autónoma conforme al «método de coste efectivo» previsto en el acuerdo 1/1982, de 18 de febrero, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, con la debida actualización, y con las modulaciones y adición de los recursos incorporadas por el Estado a cada sistema (*vid.* art. 4 de la Ley 21/2001 y el art. 4 —«Recursos adicionales que se integran en el sistema»— de la Ley 22/2009), los recursos con los que se cubren dichas necesidades son los siguientes: i) la capacidad tributaria (tributos cedidos en los términos del art. 8 de la Ley 22/2009), cuantificada en 11.288.798.680 euros; ii) la transferencia del fondo de garantía de servicios públicos fundamentales (art. 9 de la Ley 22/2009), que para la Comunidad Valenciana se cifra en 572.297.190 euros; y iii) por diferencia, el fondo de suficiencia global ya citado de 857.487.090 euros; cifras todas ellas referidas al año base del modelo (2007) y suscritas expresamente por la Generalitat Valenciana, tal y como se recoge en el anexo I del referido acuerdo de la comisión mixta de transferencias con el Estado.

De este modo, ningún reproche puede formular el Gobierno Valenciano a la cuantía de dicho fondo en el año base, puesto que lo suscribió expresamente y, con ello, aceptó que, junto con el resto de recursos previstos en el modelo, queda garantizada la «suficiencia estática» (empleando la terminología del art. 2 de la Ley 22/2009), esto es, la posibilidad de financiar en el año base todas las competencias de dicha Comunidad, incluida la prestación de los servicios públicos fundamentales. No está de más recordar, en este sentido, que para valorar la suficiencia financiera se ha de atender al conjunto de los recursos de que las Comunidades pueden disponer y no solo a uno de ellos (por todas, STC 87/1993, FJ 3 b). Y no se debe olvidar que esta Comunidad había aceptado también

el sistema de financiación anterior, regulado por la Ley 21/2001, siendo así que el sistema de financiación de 2009 no solo garantiza a todas las Comunidades el *statu quo* en el año base, es decir, el mismo volumen de recursos que habría proporcionado en ese año el sistema de 2001, sino que, aunque se mantiene el mismo volumen de competencias autonómicas, el Estado aporta unos fondos adicionales a través de un mayor volumen de necesidades globales de financiación (arts. 4 y 5 de la Ley 22/2009) y de los nuevos fondos de convergencia autonómica (arts. 22-24 de la Ley 22/2009).

En efecto, junto con los tres instrumentos principales en torno a los que gira el sistema de financiación de 2009 (capacidad tributaria, transferencia del fondo de garantía de servicios públicos fundamentales y fondo de suficiencia global), la Ley 22/2009 introduce como novedad los fondos de convergencia (fondo de competitividad y fondo de cooperación), mediante los que incrementa el volumen de recursos destinados a las Comunidades Autónomas respecto al *statu quo* del sistema de 2001 y cuya misión es «aproximar [a] las Comunidades Autónomas de régimen común en términos de financiación por habitante ajustado y favorecer la igualdad [y] el equilibrio económico territorial» (art. 22 de la Ley 22/2009). En atención a esta finalidad, el fondo de competitividad, del que la Comunidad Valenciana es beneficiaria en la LPGE 2016, persigue «reducir las diferencias en financiación homogénea per cápita entre Comunidades Autónomas» (art. 23 de la Ley 22/2009), lo que cobra particular trascendencia ante la alegación del Gobierno Valenciano de que la financiación por habitante que recibe se encuentra por debajo de la media.

c) Junto a la suficiencia en el año base (por ello denominada «estática»), a la que nos hemos referido en el apartado anterior, la LOFCA y la Ley 22/2009 incluyen mecanismos de «suficiencia dinámica» (art. 11 y ss. de la Ley 22/2009), es decir, a lo largo de los años de vigencia del modelo, a los que también prestó su conformidad la Comunidad Valenciana y cuya aplicación arroja las cuantías recogidas en la LPGE 2016 y, en particular, el fondo de suficiencia global (negativo) para la Comunidad Valenciana en dicho año. No puede compartirse, por tanto, la afirmación de la Letrada de la Generalitat de que los cálculos «no se actualizan», para cuestionar la adecuación de la LPGE 2016 al principio de suficiencia reconocido en el art. 2.1 f) LOFCA, como expresión de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE).

En particular, el fondo de suficiencia global, calculado y acordado entre el Estado y la Comunidad Valenciana en la comisión mixta de transferencias para el año base, quedaba sujeto a «regularización, revisión y evolución» de acuerdo con las reglas de la LOFCA y de la Ley 22/2009, como explícitamente aceptó la Generalitat en el apartado 2 del acuerdo de la comisión mixta de 21 de diciembre de 2009, en el que puede leerse lo siguiente:

«De acuerdo con lo previsto en los arts. 13.3 de la LOFCA y en el art. 10 de la Ley 22/2009, el valor inicial del Fondo de Suficiencia Global de la Comunidad Valenciana, en valores del año base 2007, queda fijado en 857.487,09 miles de euros, tal y como se desprende del cuadro recogido en Anexo I.

Tal y como dispone el art. 13 de la Ley Orgánica 8/1980, el valor al que se refiere el párrafo anterior será objeto de regularización, revisión y evolución de acuerdo con lo previsto en la Ley y, en especial, en los arts. 10, 20 y 21, disposición adicional 5ª y disposiciones transitorias 4ª y 6ª de la Ley del sistema de financiación, sin precisar de ulteriores acuerdos de Comisión Mixta a este efecto.

En virtud de lo anterior, en los años 2009 y 2010 se volverán a determinar las Necesidades Globales de Financiación, mediante la adición de los recursos adicionales correspondientes a esos años, en los términos previstos en la Ley.»

Esto significa que la Comunidad Valenciana no solo aprobó la cuantía inicial del fondo de suficiencia global, sino también las reglas para su evolución futura, que son las que determinan su cuantía en cada uno de los años siguientes, entre ellos el año 2016 que aquí se analiza. En particular, el art. 13.4 LOFCA, desarrollado por el art. 21 de la Ley 22/2009, prevé que «[e]l 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 [en tal caso el Fondo aumentará

en el importe del coste efectivo de los nuevos servicios traspasados]; b) Cuando cobre efectividad la cesión de nuevos tributos [en cuyo caso el Fondo se reducirá en la cuantía del valor normativo de los nuevos tributos cedidos]; y c) Cuando se den otras circunstancias, establecidas en la Ley.»

Pues bien, entre las «otras circunstancias establecidas en la Ley» a que alude el citado precepto, conviene destacar, por su importancia para el caso aquí examinado, las señaladas en el art. 21.2, párrafo cuarto, de la Ley 22/2009, con arreglo al cual:

«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.»

Se debe tener en cuenta, en relación con las variaciones de tipos impositivos, que la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2010 (art. 79) modificó la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del impuesto sobre el valor añadido, con efectos desde 1 de julio de 2009, incrementando los tipos impositivos de este tributo cuyo rendimiento se encuentra cedido a las Comunidades Autónomas en un 50 por 100 ex arts. 11 e) LOFCA y 35 de la Ley 22/2009. Y, posteriormente, con efectos desde el 1 de septiembre de 2012, el art. 23.2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, aumentó de nuevo los tipos de gravamen del IVA.

Estas modificaciones al alza de los tipos impositivos del IVA, junto con otras de menor impacto recaudatorio producidas en el ámbito de los impuestos especiales de fabricación desde el año 2009, han llevado a que las Comunidades Autónomas, incluida la Valenciana, recibieran unos mayores ingresos por el tramo cedido del IVA y de los impuestos especiales de fabricación, recursos que, por idéntico importe, debían rebajarse del fondo de suficiencia global (la corrección habría sido al alza en caso de que los tipos impositivos se hubieran reducido) en cumplimiento del mencionado art. 21.2, párrafo cuarto, de la Ley 22/2009. Como resultado de esta revisión, las Comunidades Autónoma —también la Valenciana— continúan recibiendo en el ejercicio correspondiente los mismos recursos que si no hubiera tenido lugar la modificación de tipos impositivos, produciéndose únicamente un trasvase desde la masa «fondo de suficiencia global» en favor de la de «capacidad tributaria» y quedando preservada, por ello, la suficiencia financiera en los ejercicios de que se trate.

A esta revisión del fondo de suficiencia global por el efecto de las variaciones en los tipos impositivos del IVA y los impuestos especiales de fabricación tuvimos ocasión de referirnos en la ya mencionada STC 76/2014, si bien en el caso analizado en dicha Sentencia la Comunidad Autónoma recurrente no discutía que el citado fondo debiera revisarse, sino que aducía que la minoración en las entregas a cuenta para el año 2011 era prematura. Y concluimos allí [FJ 6 b)] que el art. 128 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2011, que era el objeto de enjuiciamiento, no había violado el art. 21 de la Ley 22/2009, al calcular las entregas a cuenta del fondo de suficiencia global teniendo en cuenta la citada variación de tipos de gravamen del IVA.

En el presente proceso, y según reconoce el recurrente, el signo negativo del fondo de suficiencia global de la Comunidad Valenciana en 2016, por importe de 1.329.533.560 €, no es más que el resultado de la aplicación de las reglas de evolución a las que la Generalitat se adhirió expresamente, entre las que destacan la revisión prevista en el art. 21.2 de la Ley 22/2009 o, lo es lo mismo, la sustitución en el año correspondiente de una fuente de financiación (fondo de suficiencia global) por otra equivalente (mayor recaudación por el IVA y los impuestos especiales de fabricación), quedando preservada la «suficiencia dinámica» de la Comunidad, que no experimenta merma alguna en sus recursos. Se debe rechazar, por tanto, que el fondo de suficiencia global negativo infrinja el principio de

suficiencia financiera del art. 2.1 f) LOFCA, en su doble vertiente «estática» y «dinámica». Por esto no mismo, tampoco resulta vulnerado el art. 156.1 CE.

Debemos concluir, pues, que la pretensión de la Comunidad Valenciana de obtener una mayor financiación a través del presente recurso de inconstitucionalidad, mediante la anulación del fondo de suficiencia global negativo consignado en el concepto 458 del estado de ingresos de la LPGE 2016, carece de sustento constitucional.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 439-2016, promovido por el Consell de la Generalitat Valenciana contra los arts. 111 y 112 (respecto a las partidas presupuestarias del fondo de suficiencia global) de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para 2016.

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

Dada en Madrid, a doce de mayo de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—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.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.