

suficiente de la decisión finalmente adoptada, sino que, por el contrario, el ejercicio de dicha facultad viene condicionado estrechamente a la exigencia de que tal resolución esté motivada, pues sólo así puede procederse a un control posterior de la misma en evitación de toda posible arbitrariedad» (SSTC 224/1992, de 14 de diciembre, FJ 3; 25/2000, de 31 de enero, FJ 2; 202/2004, de 15 de diciembre, FJ 3; 320/2006, de 15 de noviembre, FJ 4).

Como no contienen una motivación mínima que permita conocer la *ratio decidendi* de la denegación de la suspensión, obvio es decir que tampoco aportan los Autos impugnados la ponderación constitucionalmente exigible en torno a los intereses constitucionales que se concitan en este tipo de decisiones en las que está en juego la libertad del solicitante. Al no haber ya una tutela ordinaria suficiente, no puede darse la tutela reforzada que exigía la solicitud de los penados: ninguna referencia encontramos en las resoluciones judiciales a razones tales como la de asegurar el cumplimiento de la pena, o de prevenir general o especialmente delitos, o de promover la resocialización de los penados, o de evitar su desocialización.

4. Por el contrario, hemos de desestimar la segunda queja de la demanda de amparo, que invoca como vulnerado el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE) por las que se reputan padecidas entre la presentación de la solicitud de suspensión (el 24 de noviembre de 2004) y su resolución (el 15 de febrero de 2005). Con independencia ahora de cualquier otra consideración acerca de las mismas y de los requisitos formales previos para hacerlas valer en este proceso constitucional de amparo, resulta patente que la queja carece de objeto, pues la misma se plantea cuando las dilaciones ya están agotadas. Hemos de reiterar una vez más que «la alegación de vulneración del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas carece de sentido cuando el procedimiento ya ha finalizado (por todas, STC 51/1985, de 10 de abril, FJ 4, exigiéndose que el proceso ante el órgano judicial siga su curso: SSTC 152/1987, de 7 de octubre, FJ 2; 173/1988, de 3 de octubre, FJ 3; 83/1989, de 10 de mayo, FJ 3; 224/1991, de 25 de noviembre, FJ 2; 205/1994, de 1 de julio, FJ 3; 146/2000, de 29 de mayo, FJ 3), ... pues la apreciación en esta sede de las pretendidas dilaciones no podría conducir a que este Tribunal adoptase medida alguna para hacerlas cesar (STC 224/1991, de 25 de noviembre, FJ 2)» (STC 237/2001, de 18 de diciembre, FJ 3). Así, «no siendo posible la *restitutio in integrum* del derecho fundamental, dado que el proceso ha fenecido, el restablecimiento, solicitado por la recurrente, en la integridad de su derecho con la adopción de las medidas apropiadas, en su caso, para su conservación [art. 55.1 c) LOTC] sólo podrá venir por la vía indemnizatoria» (STC 180/1996, de 12 de noviembre, FJ 8). Es por ello por lo que «las demandas de amparo por dilaciones indebidas, formuladas una vez que el proceso ya ha finalizado, carecen de viabilidad y han venido siendo rechazadas por este Tribunal, por falta de objeto» (SSTC 146/2000, de 29 de mayo, FJ 3; 237/2001, de 18 de diciembre, FJ 3; 28/2006, de 30 de enero, FJ 7).

5. El amparo que otorgamos por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva no puede contener ninguna medida más allá de esta declaración. Dado que la suspensión se solicitaba para el lapso de tiempo en el que se tramitaba el indulto y ese lapso ya ha concluido con la decisión desestimatoria del mismo, carecería de virtualidad retrotraer la actuaciones para que se dictare una nueva resolución sobre un incidente que está falto de su presupuesto esencial. Tampoco procede la sola anulación de los Autos impugnados, dado que dejaría sin respuesta alguna la solicitud previa de los demandantes de amparo y puesto que la tacha constitucional a los mismos no se

refiere en sí a su contenido sino a la falta de motivación de lo decidido.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar parcialmente el amparo solicitado por don José María Puges Fabro y por doña Ramona Muñoz Esteban y, en su virtud:

- 1.º Reconocer su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión, en su vertiente de derecho a la motivación de las resoluciones judiciales (art. 24.1 CE).
- 2.º Desestimar el recurso en lo demás.

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

Dada en Madrid, a doce de marzo de dos mil siete. María Emilia Casas Baamonde.–Javier Delgado Barrio. Roberto García-Calvo y Montiel.–Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.–Manuel Aragón Reyes.–Pablo Pérez Tremps.–Firmado y rubricado.

8038

Pleno. Sentencia 58/2007, de 14 de marzo de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1358-1999. Promovido por el Parlamento de Andalucía en relación con varios artículos y las cuantías fijadas en la sección 32 de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1999, sobre la financiación de las Comunidades Autónomas a las que no se aplica el modelo para el quinquenio 1997-2001. Principios de interdicción de la arbitrariedad del legislador, autonomía y suficiencia financiera, coordinación, lealtad y solidaridad: STC 13/2007. Voto particular.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1358-1999, interpuesto por el Parlamento de Andalucía contra los arts. 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88 y 89, así como contra las cuantías fijadas en la sección 32 de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1999, al considerar que vulneran los arts. 1.1, 2, 9, 40.1, 66.2, 131.1, 137, 138, 139, 156.1 y 157 de la Constitución española, los arts. 56.1, 56.3, y 58, así como la disposición adicional segunda y la disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía para Andalucía, los arts. 1, 2 y 13 de la Ley orgánica de financiación de las Comunidades

Autónomas, los arts. 109 a 123 y 133 a 135 del Reglamento del Congreso de los Diputados y los arts. 104 a 128 y 148 a 151 del Reglamento del Senado. Han intervenido el Congreso de los Diputados, a través del Letrado de las Cortes Generales don Fernando Sáinz Moreno, y el Abogado del Estado, en la representación que ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 29 de marzo de 1999 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito del Presidente del Parlamento de Andalucía, en representación de la citada Cámara, mediante el que se interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88 y 89, así como contra las cuantías fijadas en la sección 32 («Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales», «Participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado», «Participación en los ingresos territoriales del Estado por el IRPF», «Participación en los ingresos generales del Estado», «Liquidación definitiva de la participación en los ingresos del Estado correspondiente a ejercicios anteriores», programa 911-B), de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1999, al considerar que vulneran los arts. 1.1, 2, 9, 40.1, 66.2, 131.1, 137, 138, 139, 156.1 y 157 de la Constitución española, los arts. 56.1, 56.3 y 58, así como la disposición adicional segunda y la disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía para Andalucía, los arts. 1, 2 y 13 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, los arts. 109 a 123 y 133 a 135 del Reglamento del Congreso de los Diputados y los arts. 104 a 128 y 148 a 151 del Reglamento del Senado.

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

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

El art. 86 de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1999, establece lo siguiente: «Para las Comunidades Autónomas cuyas respectivas Comisiones Mixtas no han adoptado acuerdo sobre el sistema de financiación que les es aplicable en 1999, los créditos presupuestarios destinados a su financiación, correspondientes al 98 por 100 de 'entregas a cuenta' de su participación en los ingresos del Estado fijadas de acuerdo con el método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1992-1996, aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 20 de enero de 1992, son para cada Comunidad Autónoma los que se incluyen en la Sección 32, "Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales"-"Participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado"-Programa 911-B».

Pues bien, subraya el Parlamento andaluz que el hecho de que las cuantías fijadas en la sección 32 se determinen de acuerdo con el método establecido para el «quinquenio 1992-1996» supone que se está concretando la participación de Andalucía en los ingresos del Estado mediante el uso de la variable población calculada a 1 de julio de 1988 (con una cifra de 6.851.154 andaluces), con desconocimiento de los 383.719 nuevos andaluces reconocidos oficialmente el día 1 de mayo de 1996 (por el Real Decreto 1645/1997, de 31 de octubre) que elevó aquella cifra a la de 7.234.873 personas en Andalucía (Anexo II de la citada norma reglamentaria). De esta manera, se petrifican los datos y variables del método a los oficiales a 31 de diciembre de 1991, lo cual produce como resultado una merma de los ingresos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que sólo para el año 1999, tomando como

referencia el índice de evolución 99/90 aplicado por el Gobierno Central (1,7313), supone 43.029,4 millones de pesetas menos de financiación (Anexo III: Informe relativo a la cuantificación de la financiación adicional para la Comunidad Autónoma de Andalucía). Esta circunstancia resulta respecto de la Comunidad Autónoma de Andalucía contraria a los principios de coordinación y suficiencia financiera. No sucede lo mismo, sin embargo, para las restantes comunidades autónomas cuya población haya descendido desde el 1 de julio de 1988 hasta el 1 de mayo de 1996, bien hayan aceptado el nuevo sistema de financiación, habida cuenta de la aplicación del principio de restricción inicial en el sistema recogido en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996 (conforme al cual la financiación total que se asigna a cada comunidad autónoma es una cantidad igual a la que se percibía por el sistema del quinquenio 1992-1996), bien no lo hayan aceptado (como Extremadura y Castilla-La Mancha), pues, aun cuando no les sea de aplicación dicho principio de restricción inicial, sin embargo a Extremadura le sería de aplicación su cifra de población de 1988 (que era superior en 54.200 personas a la de 1996) y respecto de Castilla-La Mancha, aunque su población de 1988 era inferior en 1.756 personas a la de 1996 la disminución financiera que ello le supone es prácticamente inapreciable.

Ciertamente, apunta la comunidad recurrente, la fijación unilateral a la Comunidad Autónoma de Andalucía de la participación en los ingresos del Estado de acuerdo con el método para la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas para 1992-1996 no produciría esta grave desviación financiera si los datos de la variable «población» utilizados en la aplicación del método fuesen actualizados. Sin embargo, la determinación de la participación con datos no reales al momento de aprobarse la Ley 49/1998, de presupuestos generales del Estado para 1999, convierte a la norma en arbitraria, tanto más cuando, de un lado, la aplicación de la variable de población antigua carece de una fundamentación mínima que la justifique (se cita al efecto la STC 65/90, FJ 6) y, de otro, la aplicación automática del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992 para el quinquenio 1997-2001, obviando el Acuerdo de dicho Consejo de 7 de octubre de 1993 (que debe considerarse parte integrante del método en cuanto incorpora una regla de modulación financiera que implica la garantía de un mínimo del 0'5 por 100 de su «financiación fuera fondo») supone una pérdida también arbitraria de 4.520 millones de pesetas al año para la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Según lo expuesto, la regulación establecida en el art. 86.1 de la Ley 49/1998 supone una clara vulneración de los principios de coordinación y suficiencia financiera, consagrados en los arts. 156.1 CE y 2.1 d) y 13.1 a) LOFCA. En efecto, el primero de estos últimos citados artículos dispone que «[l]as Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles»; el segundo establece que «[l]a actividad financiera de las Comunidades Autónomas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado, con arreglo a los siguientes principios: d) La suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias propias de las Comunidades Autónomas»; y, finalmente, el art. 13.1.a) prescribe que «[l]as Comunidades Autónomas dispondrán de un porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos, que se negociará con las siguientes bases: a) El coeficiente de población». Pues bien, como resulta del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992, el factor población o número de habitantes a los que una Comunidad Autónoma debe prestar servicios públicos es

el elemento fundamental para el cálculo de las necesidades financieras de la comunidad, lo que viene corroborado por el art. 13 LOFCA, que recoge entre las bases a tener en cuenta a la hora de negociar el porcentaje de participación en los ingresos del Estado por parte de las comunidades autónomas, en primer lugar, el coeficiente de población. Por tanto, la población es el elemento más relevante a efectos de calcular el volumen de los recursos necesarios para conseguir la preceptiva suficiencia financiera (que se articula a través de dos mecanismos: la recaudación tributaria procedente de los tributos cedidos y los ingresos del Estado). Ahora bien, aun siendo cierto que, como recuerda la STC 68/1996, de 18 de abril, «el artículo 13 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas se limita a enunciar los criterios determinantes del porcentaje de participación» (FJ 3), criterios respecto de los cuales puede predicarse, de una parte, su «flexibilidad» y, de otra, la «gran amplitud» con que se regula determinación del porcentaje de participación, sin embargo la misma Sentencia precisa que el coeficiente de población «es un criterio abstracto y objetivable, adecuado en principio para expresar las necesidades de financiación ordinarias o medias de los entes territoriales, en este caso las Comunidades Autónomas», con el que «se pretende que las Comunidades Autónomas dispongan de los medios necesarios para hacer frente a la prestación de los servicios que impone el ordenamiento», teniendo en cuenta que «los destinatarios de estos servicios serán, en principio, los residentes en el territorio» (FJ 5).

Para la parte actora puede aceptarse constitucionalmente que no se tenga en cuenta el coeficiente de población en sus estrictos términos para aquellas comunidades autónomas que así lo aceptaron (esto es, las Comunidades Autónomas que han asumido el nuevo modelo), pero no es admisible para Andalucía, que no ha aceptado el nuevo sistema, y a la que, consiguientemente, no puede imponerse el método del quinquenio anterior (1992-1996) para la determinación de su participación en un nuevo quinquenio (1997-2002), desconociendo así su incremento de población en más de un 43 por 100 del producido en España (383.719 habitantes más en Andalucía sobre un total de 883.132 habitantes en todo el territorio nacional), circunstancia que necesariamente debe ser tomada en consideración para cuantificar la financiación global de la Comunidad Autónoma de Andalucía so pena de provocar su insuficiencia financiera, lo que se opondría a lo establecido en la LOFCA, en la medida en que al aludir ésta a la «población» hace referencia a un dato reconocido oficialmente por el censo de población a 1 de mayo de 1996. De hecho, no sólo la propia Ley impugnada toma en consideración las cifras de población oficialmente aprobadas por el Gobierno (y vigentes en 31 de diciembre de 1999) para determinar la participación de los municipios, de las provincias, de las comunidades autónomas uniprovinciales no insulares y de las islas en los tributos del Estado para 1999 (arts. 73.2 y 74.4), sino que en el propio el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de noviembre de 1997, sobre financiación de los servicios de Sanidad en el período 1998-2001 (servicio considerado fuera del ámbito de la LOFCA), se concluye que el fondo destinado a la cobertura de las prestaciones generales se distribuirá «en atención al criterio de población protegida, determinada a partir de los últimos datos sobre población de derecho aprobados por el Instituto Nacional de Estadística (1996)».

Dicho lo que antecede, reconoce el Parlamento andaluz que, aun cuando el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996 que «aprobó» el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001 contemplaba que «la financiación global del sistema se determinará según las variables y ponderaciones actualmente aplica-

bles», ello no supone que debieran aplicarse los mismos datos a tales variables. De hecho tanto en el punto 3.2 como en el punto 3.8.2, ambos del citado Acuerdo, se fijaba como año base para el quinquenio 1997-2001 el de 1996 para determinar la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado de las comunidades autónomas. Por esta razón, precisa el Parlamento recurrente, aun no compartiendo la Comunidad Autónoma de Andalucía dicho método de financiación autonómica, que no ha suscrito, sin embargo, entiende que la redacción del Acuerdo de referencia no excluye la posibilidad de que el coeficiente «población» a tomar en consideración para la concreción de la citada participación sea el oficialmente declarado para el año 1996 (como así se declaró, además, en la proposición no de ley 162/000171, aprobada por unanimidad por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 28 de octubre de 1997). A su juicio, pues, admitir lo contrario impide que, como afirmó el Tribunal Constitucional, «las Comunidades Autónomas dispongan de los medios necesarios para hacer frente a la prestación de los servicios que impone el ordenamiento» cuyos destinatarios son, en principio, «los residentes en el territorio» (STC 68/1996, FJ 5), por lo que difícilmente podrán prestarse de un modo suficiente los servicios públicos que tiene encomendada la Comunidad Autónoma de Andalucía si se desconoce que la población destinataria de ellos se ha incrementado en 383.719 personas.

En conclusión, y por las razones expuestas, entiende el Parlamento de Andalucía que tanto el art. 86 como las cuantías fijadas en la sección 32 («Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales», «Participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado»-Programa 911-B) de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1999, son inconstitucionales al contrariar los principios de coordinación y suficiencia financiera consagrados en los arts. 156.1 CE y, 2.1 d) y 13.1, ambos de la LOFCA.

b) Establecimiento unilateral de la participación en los ingresos del Estado para la Comunidad Autónoma andaluza en 1999 y privación de la posibilidad de su revisión.

Para el Parlamento andaluz, el art. 86 y las cuantías fijadas en la sección 32 de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, también conculcan el art. 58.1 y la disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía para Andalucía, así como el art. 13 LOFCA. Al efecto advierte que, según el apartado 1.º del citado art. 86, la participación en los ingresos del Estado de las comunidades autónomas que no han aceptado el nuevo modelo se fijará de acuerdo con el método aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 20 de enero de 1992. Sin embargo esta decisión se adopta de forma unilateral por parte del Estado, sin tener en cuenta que tanto el art. 58.1 y la disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía para Andalucía como el art. 13.1 LOFCA consagran la exigencia de una negociación imprescindible previa en orden a la determinación de aquella participación en los ingresos del Estado, negociación de la que, no sólo se ha privado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, sino que, además, se ha excluido la posibilidad de cualquier revisión de la participación de ésta en los ingresos del Estado, así como de las bases empleadas en su fijación, lo que determina, además de las vulneraciones ya indicadas, la de los principios de lealtad y colaboración en las relaciones financieras entre el Estado y las comunidades autónomas. La necesidad de la apertura de la negociación previa indicada ha sido también reconocida por el Tribunal Constitucional en dos de Sentencias. La primera, la STC 181/1988 (con referencia a la derogación de la Ley cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de Cataluña), precisó que la negociación tiene que ver «con un principio inherente de colaboración y lealtad constitucional, que postula la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su

caso, la búsqueda del acuerdo previo, para la concreción normativa de temas de tanta relieve respecto a la puesta en marcha del Estado de las Autonomías» (FJ 4), necesario para «el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías» (FJ 7). La segunda, la STC 68/1996 (en relación a la distribución territorial de subvenciones), apuntó que debe articularse «una forma más intensa de cooperación, en que las posiciones del Estado y las Comunidades Autónomas resulten más equilibradas» (FJ 11).

Así pues, a juicio del Parlamento andaluz, el art. 86 y las cuantías establecidas en la sección 32 de la Ley 49/1998, al fijar la participación de Andalucía en los ingresos del Estado con desconocimiento total de la exigencia de negociación previa, de la posibilidad de revisión del porcentaje de participación, así como de los cauces de colaboración previstos al efecto en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y en la LOFCA, están desconociendo lo previsto en el art. 58 y en la disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía para Andalucía así como en el art. 13 LOFCA. Además, en la medida en que el porcentaje de participación señalado se revisará, bien cuando se produzca la cesión de nuevos tributos, bien cuando se lleven a cabo reformas sustanciales en el sistema tributario del Estado (art. 13.3 LOFCA), como así sucedió con la aprobación de la Ley Orgánica 3/1996, de modificación de la Ley Orgánica de financiación de las comunidades autónomas, de la Ley 14/1996, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, y de las Leyes particulares de cesión de tributos a cada Comunidad Autónoma, debería haberse procedido ya a la revisión del porcentaje de participación que le corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, lo que implica una razón más para apreciar la inconstitucionalidad del art. 86 y de las cuantías de la sección 32 impugnadas.

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

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

El Parlamento andaluz observa que, con independencia del Fondo de Compensación Interterritorial, toda la financiación de la Comunidad Autónoma de Andalucía que proviene de su participación en los ingresos del Estado aparece recogida en el art. 86 de la Ley impugnada, y éste desconoce la previsión contemplada en aquella disposición adicional, al contrario de lo que hizo, por ejemplo, el art. 37 del Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, que, con cargo a los créditos de la sección 32, reguló unas dotaciones excepcionales para asegurar el nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos transferidos. Se trata, pues, de impugnar la norma no por lo que dice sino por lo que no dice o por la insuficiencia de la norma en cuestión, como por ejemplo resulta de lo precisado en la STC 68/1996 (recaída en un recurso de constitucionalidad en que se impugnó –entre otros extremos– parte de la Ley 11/1977, de enero, general presupuestaria), fundamento jurídico 11: «la participación que el inciso primero de la regla segunda del artículo 153 de la Ley general presupuestaria reconoce a las comunidades autónomas, en la medida en que se

limita a un simple trámite de audiencia, no puede considerarse una fórmula de colaboración constitucionalmente suficiente que respete su autonomía financiera, pues no permite que aquéllas intervengan de un modo relevante en la fijación de los criterios objetivos conforme a los cuales se distribuyen territorialmente las subvenciones. Debe, por tanto, articularse alguna forma más intensa de cooperación, en que las posiciones del Estado y de las Comunidades Autónomas resulten más equilibradas». Una vez constatada tal inconstitucionalidad, «es obvio que la tarea de este Tribunal debe detenerse, pues no nos corresponde determinar o tan siquiera insinuar cuál pueda ser, de entre las diversas que permite el marco constitucional, la fórmula corporativa idónea o más adecuada para salvaguardar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas» (en un sentido similar se pronuncia la STC 96/1996, FJ 22).

Para el Parlamento de Andalucía, entonces, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es aplicable al presente supuesto, en el que ha de apreciarse la inconstitucionalidad del art. 86 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 1999 en la medida en que no contempla entre los recursos financieros de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1999 los previstos en la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía, contrariamente a lo que sí hizo el art. 37 del Real Decreto-ley 12/1995. En efecto, este precepto, antes citado, es el resultado del acuerdo que se produce en el Pleno de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidades Autónomas, en sesión celebrada el 22 de febrero de 1996, en el que puso de manifiesto la existencia de algunos servicios en los cuales no se había alcanzado el nivel mínimo exigido por la mencionada disposición adicional, razón por la cual la Secretaría de Estado de Hacienda y la Consejería de Economía y Hacienda (punto segundo del Acta de la Sesión) consideran procedente fijar unas asignaciones extraordinarias, proponiendo a la Comisión Mixta una «entrega a cuenta de 20.000 millones de pesetas para el presente ejercicio» (1996).

En definitiva, a juicio del Parlamento de Andalucía, de las dos reuniones de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Junta de Andalucía cabe concluir que resulta: 1) el reconocimiento por parte de la Administración del Estado de que existen servicios públicos transferidos a Andalucía en los que no se ha alcanzado el nivel mínimo exigido en la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía y, por consiguiente, se cumplen los requisitos precisos para fijar asignaciones extraordinarias; 2) la futura entrega a cuenta de 20.000 millones de pesetas para el ejercicio 1996; 3) el establecimiento de una metodología con carácter definitivo; 4) la fijación de una asignación definitiva para 1996 en concepto de asignaciones excepcionales; y 5) la diferencia entre el mecanismo específico de la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía y el del art. 15 LOFCA [señala con relación a este último aspecto la Cámara recurrente que tanto en la LPGE para 1997 como en la LPGE para 1998 aparecían consignados (en la sección 32, Programa 911-B) unos créditos de 10.000 y 12.000 millones de pesetas, respectivamente, para hacer efectiva la asignación de nivelación de servicios públicos fundamentales del art. 15 LOFCA, créditos que, advierte, nunca llegaron a ser distribuidos entre las Comunidades Autónomas beneficiarias; pero ninguna previsión similar se hacía en la LGPE para 1999 que respondiera a lo dispuesto por la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía, la cual en esta ocasión fue absolutamente ignorada].

Por tanto, concluye el Parlamento de Andalucía, es forzado considerar inconstitucional la falta de previsión alguna en el art. 86 y en la sección 32 de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado

para 1999, de la asignación prevista en la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

d) Inconstitucionalidad de los arts. 82, 83, 84, 85, 87 y 89 de la Ley 49/1998, de presupuestos generales del Estado para 1999.

Precisa el Parlamento de Andalucía, en primer lugar, que los arts. 82, 83, 84, 85, 87 y 89 de la Ley 49/1998, de presupuestos generales del Estado para 1999, y las cuantías fijadas en la sección 32, establecen para las Comunidades Autónomas cuyas respectivas comisiones mixtas han adoptado el modelo para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001 aprobado en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996, de un lado, su porcentaje de participación en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001 aplicable desde el 1 de enero de 1999 y, de otro, su participación en los ingresos del Estado.

Hecha la anterior precisión añade el recurrente que deben ser impugnados tales preceptos por los motivos expuestos en el recurso de inconstitucionalidad número 1249-1997, interpuesto por el Parlamento de Andalucía contra los arts. 82, 83 y 84 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 1997, en tanto en cuanto tales artículos no eran sino expresivos de la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en dicho quinquenio, también recurrido por este Parlamento (al impugnar en los recursos de inconstitucionalidad núms. 1248-1997, 1249-1997 y 1250-1997 determinados preceptos de la Ley Orgánica 3/1996, de financiación de las comunidades autónomas; de la Ley 12/1996, de presupuestos generales del Estado para 1997; y de la Ley 14/1996, de cesión de tributos del Estado a las comunidades autónomas y de medidas fiscales complementarias). Motivos y argumentos reproducidos un año más tarde en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1383/98, interpuesto por ese Parlamento contra la Ley de presupuestos generales del Estado para 1998. Los motivos que entonces se esgrimieron, sucintamente expuestos, son: a) la vulneración del principio de solidaridad y de distribución equitativa de la renta entre las distintas comunidades autónomas (arts. 2, 40.1, 128.1, 131.1, 138.1, 156.1 y 158.1 del texto constitucional); b) la vulneración de los arts. 157.3 CE, 56.1 y 3, y 58.1.b) y 3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y, 13 y párrafos 2 y 4 de la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de financiación de las comunidades autónomas; c) La vulneración del principio de igualdad básica entre las comunidades autónomas (arts. 1.1, 9.3, 138.2 y 139 CE); d) la vulneración de los principios de coordinación entre la Hacienda estatal y la Hacienda de las Comunidades Autónomas y de suficiencia financiera (arts. 137 y 156.1 de la Constitución española, y 1 y 2 LOFCA); y, en fin, e) la vulneración de los principios de seguridad jurídica, publicidad de las normas y del procedimiento legislativo, consagrados en los arts. 9.3 y 66.2 CE, 109 a 123 y 133 a 135 del Reglamento del Congreso de los Diputados, y 104 a 128 y 148 a 151 del Reglamento del Senado.

A lo anterior, como complemento de cuanto se ha señalado, añade el Parlamento andaluz –como hizo en el recurso núm. 1383-1998– la existencia de una suerte de mutación constitucional operada por los arts. 82, 83, 84, 85, 87 y 89 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 1999, dado que el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que deriva de la Constitución española y de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas es un sistema basado esencialmente en la participación en el rendimiento de algunos de los impuestos recaudados por la autoridad central; sistema que admite, a su vez, dos modalidades según las variables utilizadas para determinar el reparto del rendimiento impositivo participado: la participación en ingresos (*revenue-sharing*) o la participación en impuestos

(*tax-sharing*). En la primera modalidad (*revenue-sharing*) la cuantía de la participación de cada jurisdicción puede establecerse en función de variables de diversa índole como el coste de los servicios transferidos, la renta per capita, la población o la capacidad fiscal. Por el contrario el reparto del ingreso tributario en la segunda modalidad se realiza según el rendimiento obtenido en el territorio de cada jurisdicción; es decir, el Gobierno central se limita a devolver a cada región el rendimiento en ella obtenido. Pues bien, en el modelo para la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas en el quinquenio 1997-2001, aprobado en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera el 23 de septiembre de 1996, la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado se sustituye de hecho por una participación en los ingresos territoriales del Estado por el IRPF, y sólo muy subsidiariamente, y según los casos, se completa por una participación en los ingresos generales del Estado (trasunto del modelo son los arts. 82, 83, 84, 85, 87 y 89 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 1999, que vienen a concretar ambos cauces de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado). Es decir, sin modificación alguna del art. 13 LOFCA, que diseña un sistema basado en la modalidad de «*revenue-sharing*», se pasa a un sistema de «*tax-sharing*», en el cual el reparto del ingreso tributario se realiza, en buena medida, según el rendimiento obtenido en el territorio de cada jurisdicción merced a la participación territorializada en el IRPF.

De esta forma, concluye el Parlamento andaluz, los arts. 82, 83, 84, 85, 87 y 89 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 1999 operan una suerte de mutación constitucional al modificarse la aplicación del art. 13 LOFCA sin modificarlo formalmente.

2. La Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso mediante providencia de 13 de abril de 1999, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, para que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Todo ello con publicación en el «Boletín Oficial del Estado» (lo que se cumplimentó en el BOE núm. 95, de 21 de abril de 1999).

3. Por escrito registrado el 29 de abril de 1999 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal el Acuerdo de dicha Cámara, de 27 de abril de 1999, por el que se acordaba su personación en el procedimiento a los solos efectos de formular alegaciones en relación con la violación de las normas reguladoras del procedimiento legislativo que se denuncia en la demanda (motivo cuarto), encomendando la representación y defensa de la Cámara al Letrado de las Cortes Generales don Fernando Sáinz Moreno, Jefe de la Asesoría Jurídica de la Secretaría General de la Cámara, con remisión del recurso a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General.

4. Por escrito registrado en este Tribunal el mismo día 5 de mayo siguiente se recibió otra comunicación de la Presidenta del Senado en el sentido de que se tuviera a dicha Cámara por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

5. El día 6 de mayo de 1999 el Letrado de las Cortes Generales Sr. Sáinz Moreno, en representación del Congreso de los Diputados, presentó escrito de alegaciones en el que manifestaba que, aun cuando el Parlamento de Andalucía, en el fundamento cuarto de su recurso, alegaba, entre otros motivos, la vulneración de los arts. 109

a 123 y 133 a 135 del Reglamento del Congreso de los Diputados, así como de los arts. 104 a 128 y 148 a 151 del Reglamento del Senado, sin embargo no expone razonamiento alguno sobre la mencionada vulneración, limitándose a declarar que ya fueron expuestos en los recursos de inconstitucionalidad núms. 1249-1997 y 1383-1998, razón por la cual también él da por reproducido el contenido de las alegaciones que, en su día, presentó en los mencionados recursos (de las cuales acompaña fotocopia), en los que se solicitaba que se declarase que en la tramitación parlamentaria de la Ley impugnada no se había cometido el vicio de inconstitucionalidad alegado por la parte recurrente.

Para el Letrado de las Cortes, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1249-1997 se reprochaba al legislador haber aprobado el art. 83 (y, por conexión, los arts. 82 y 84) de la Ley de Presupuestos del Estado para 1997, haciendo «una remisión al “Modelo del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el Quinquenio 1997-2001”, que adquiere de esta forma el valor de ley, con manifiesto desprecio de los principios constitucionales de seguridad jurídica y publicidad de las normas consagradas en el artículo 9.3 del texto constitucional, así como del procedimiento establecido en los arts. 109 a 123 y 133 a 135 del Reglamento del Congreso de los Diputados y artículos 104 a 128 y 148 a 151 del Reglamento del Senado», debiendo presumirse que esa misma objeción es la que el Parlamento de Andalucía hacía a la Ley de presupuestos generales del Estado para 1998 y, en consecuencia, también ahora a la Ley de presupuestos generales para 1999. Concretamente se alegaba por el Parlamento de Andalucía no sólo que se confería valor de ley al «Modelo del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el Quinquenio 1997-1001» (aprobado por Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera a través de una técnica de remisión normativa no ajustada al procedimiento legislativo), sino también que la incorporación del anterior «Modelo de Sistema de Financiación» a la legislación vigente se realizaba obligando a los Diputados a votar sin posibilidad de debate y enmienda.

Conforme a lo expuesto, en el escrito de alegaciones presentado por el representante del Congreso de los Diputados en el recurso núm. 1249-1997, al cual se remite, se apuntaba, en relación con la vulneración del procedimiento legislativo (única respecto de la que se hacen alegaciones), que lo que en esencia plantea el recurso es que la remisión que establecen los arts. 13.4 LOFCA y 58.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía a la fijación por Ley del porcentaje de participación de la comunidad autónoma no resulta satisfecha con la inclusión de la citada materia en la Ley de presupuestos generales del Estado. En este sentido, y aun cuando el recurrente admite que nada puede objetarse a la inclusión en la Ley de presupuestos generales del Estado de la reforma del sistema de financiación autonómica, dado que esta materia guarda relación directa con los ingresos y gastos públicos (SSTC 63/1986, 65/1987, 126/1987, 65/1990, 76/1992 y 116/1994), sin embargo también añade inmediatamente que la permisividad respecto de los contenidos de las leyes presupuestarias ha de tener un límite, que en este caso habría de referirse a la inclusión de la citada normativa en la Ley de presupuestos generales del Estado, puesto que, dadas las limitaciones que el trámite de la Ley de Presupuestos supone para los enmendantes, no debería establecerse en ella, sino en una Ley específica no sometida a tales rigideces. A juicio del Letrado de las Cortes Generales, este argumento es fácilmente rechazable, habida cuenta de que las limitaciones materiales de la Ley de presupuestos generales del Estado están claramente especificadas en la propia Constitución (art. 134.7) y han sido matizadas y desarrolladas por la jurisprudencia constitucional (en especial, a partir de la STC 76/1992), no habiendo, ni en el texto Constitucional, ni en la jurisprudencia, limitación

alguna a la capacidad de la Ley de presupuestos generales del Estado para regular las materias que tengan relación con los ingresos y gastos públicos, sean o no el resultado de una remisión de otro texto legal. Admitir lo contrario llevaría a resucitar la vieja tesis de la Ley de presupuestos como ley en sentido formal, concepto ya abandonado por el Tribunal Constitucional y carente de sentido en nuestro Ordenamiento jurídico.

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

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

6. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones mediante escrito presentado el día 7 de mayo de 1999, en el que suplica que, previos los trámites legales, se dicte Sentencia por la que se desestime el presente recurso de inconstitucionalidad, declarándose la conformidad con la Constitución de los preceptos legales impugnados.

Comienza señalando el Abogado del Estado que la parte recurrente se remite a los argumentos que sobre la constitucionalidad de la Ley de presupuestos generales del Estado para 1998 formuló en el recurso 1383-1998, por lo que da también por reproducidos los utilizados en defensa del Estado en dicho recurso, sin perjuicio de introducir, en aquello que es específico de este recurso, las matizaciones oportunas.

a) En primer lugar, y tras delimitar el objeto del recurso de inconstitucionalidad, da respuesta a la impugnación de los arts. 82, 83, 84, 85, 87 y 89 de la LGPE para 1999, precisando que la parte recurrente insiste especialmente en la inconstitucionalidad de la determinación de la participación en los ingresos del Estado (PIE), por entender que innova el régimen jurídico previsto en el art. 13 LOFCA, asumiendo la Ley de Presupuestos la regulación de una materia reservada a Ley Orgánica tanto por la Constitución (art. 157.1.a) como por la propia LOFCA (art. 13.1).

A juicio del Abogado del Estado, sin embargo, los preceptos impugnados no contienen ninguna regulación sustantiva sujeta a reserva de Ley Orgánica sobre el modelo de financiación, pues se limitan a concretar (dentro de su natural contenido presupuestario) la habilitación de créditos previstos en la LPGE para 1999 con la finalidad de atender a diferentes pagos. En primer lugar, los arts. 82, 83 y 84 establecen los porcentajes definitivos para el año 1997, 1998 y 1999 (hasta el 1 de enero en este último caso) de la participación en los ingresos del Estado (en sus dos tramos, la territorializada sobre el IRPF y la general) de las comunidades autónomas que han aceptado el nuevo modelo de financiación (arts. 82, 83 y 84 LPGE para 1999). Estos preceptos no son sino aplicación de las normas que en las anteriores leyes de presupuestos han regulado esta materia y consecuencia de la existencia de datos definitivos que configuran el año base del modelo, sus reglas de evolución y la incorporación de los traspaños que en este período se han ido produciendo a su financiación vía PIE en sus diversas modalidades. En segundo lugar, el art. 89 regula por primera vez dos piezas del fondo de garantía del modelo de financiación de acuerdo con la propuesta informada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera –Acuerdo séptimo– de 23 de septiembre de 1996 y 27 de marzo de 1998.

Pues bien, en relación con todos los preceptos la parte recurrente se remite a los argumentos que sobre la constitucionalidad del modelo de financiación para este quinquenio se formuló en el recurso 1283-1998, y anteriormente en el 1249-1997, por lo que también el Abogado del Estado da por reproducidos los argumentos utilizados en defensa del Estado en dichos recursos. La parte recurrente insiste especialmente en la inconstitucionalidad de la determinación de la participación en los impuestos estatales no cedidos por entender que innova el régimen jurídico previsto en el art. 13 LOFCA y, por ello, vulnera la Constitución.

Para el Abogado del Estado el art. 13 LOFCA desarrolla el art. 157.1.a) CE, el cual, a su vez, configura (hasta la adopción del modelo 1997-2001) la participación en los impuestos estatales no cedidos como uno de los recursos más importantes de las Comunidades Autónomas, cuya cuantía se fija por ley (art. 13.4) de forma negociada entre el Estado y las Comunidades Autónomas de acuerdo con las «bases» previstas en la LOFCA, lo que permite (como ocurrió en los ejercicios presupuestarios 1994, 1995 y 1996) desglosar esa participación en dos tramos: uno consistente en la participación territorializada de la recaudación del IRPF, que evoluciona con ella, y otro en la recaudación general de los impuestos del Estado que se actualice con la «evolución de los ingresos tributarios ajustados estructuralmente». Por su propia definición la participación territorializada en la recaudación del IRPF forma parte de la participación en los ingresos del Estado, siendo distinta de la cesión parcial del IRPF habilitada por la Ley de cesión de tributos y las particulares Leyes de cesión (publicadas en el BOE de 5 de agosto) para cada Comunidad Autónoma. Ahora bien, esta cesión parcial ha determinado que se sustituya una parte de la participación en los impuestos estatales por la cesión parcial del IRPF con expresa atribución de capacidad normativa limitada, lo que sucede respecto del 15 por 100 de la recaudación de este tributo en cada Comunidad Autónoma (que tiene la naturaleza de participación en los ingresos del Estado), como expresan claramente las disposiciones finales de las Leyes de cesión, aunque el modelo contemple la cesión del 30 por 100 una vez que se produzca la transferencia de los servicios de educación a las Comunidades Autónomas que aún no las han recibido y así se acuerde entre la Comunidad Autónoma y el Estado.

Subraya el Abogado del Estado que lo que el Estado y las Comunidades Autónomas han negociado y acordado ha sido similar a lo que sucedió con la ejecución de los

Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de octubre de 1993 a través del art. 95.6 de la Ley 21/1993, de presupuestos generales del Estado para 1994, y luego en sus sucesivas prórrogas, ya que se ha negociado, conforme exige el art. 13 LOFCA, la participación en los tributos del Estado, desdoblándose en dos tramos, compuestos, el primero, por la participación en los ingresos generales del Estado y, el segundo, por la participación en el IRPF, con la novedad de no sujetarla a los límites que establecía el acuerdo de 1993. Carece, pues, «de sentido y produce ciertamente perplejidad y sensación de incoherencia la afirmación relativa a la “arbitrariedad” en la que ha incurrido la LPGE para 1998 –esto se afirma en la página 9 de las alegaciones destinadas a impugnar el artículo 85 LPGE para 1998– por no aplicar a Andalucía para computar e incrementar su participación en los impuestos estatales el contenido del acuerdo del CPFF de 7 de octubre de 1993, antes mencionado, que estableció el denominado “procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas”. La perplejidad se debe a que se solicite para Andalucía la aplicación de este acuerdo que introdujo como parte de la participación en los impuestos estatales la cesión a las Comunidades Autónomas del 15 por 100 del importe de las cuotas líquidas del IRPF ingresadas por los residentes en su territorio, a la vez que se denuncia la inconstitucional ‘transubstanciación’ de la configuración de la participación en los tributos del Estado del modelo de financiación de 1996-2001, con una configuración, técnicamente similar a la establecida por dicho acuerdo de 1993».

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

b) En relación con el art. 89 de la Ley 49/1998, señala en primer lugar el Abogado del Estado que dado que es difícil deducir de la demanda por qué se impugna, dado lo sucinto de sus argumentos, entiende de aplicación la doctrina recogida en la STC 61/1997, FJ 13, según la cual corresponde a la parte que pretende la declaración de inconstitucionalidad de un precepto razonar los motivos de la impugnación, de tal manera que en los casos en los que no se cumpla con esta carga puede hablarse de una falta de diligencia procesalmente exigible, que puede determinar la desestimación sin más de la pretensión.

No obstante lo anterior, añade a continuación el Abogado del Estado que el precepto impugnado «es nuevo en la medida que regula dos de los mecanismos de garantía intramodelo propuestos por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en sus sesiones de 23 de septiembre de 1996 (acuerdo séptimo), modificado parcialmente por acuerdo de 27 de marzo de 1998 (acuerdo único tercero). La Ley establece las reglas y habilita el correspondiente crédito para el ejercicio 1997 que garantiza ... dos límites míni-

mos de evolución de la parte del IRPF cedido y la participación territorializada en este impuesto, de una parte, y en la participación en los ingresos generales del Estado, de otra, para el ejercicio 1997; asimismo regula la garantía de la suficiencia dinámica. Finalmente, el apartado dos establece la habilitación presupuestaria de un anticipo de tesorería a cuenta de la garantía del límite mínimo de evolución de los recursos por el IRPF para 1999». En efecto, en el apartado 1 se establece una garantía que asegura a las Comunidades Autónomas que la evolución de los recursos que obtengan tanto por la recaudación de la parte cedida normativamente del IRPF como su participación territorializada no será menor que la evolución que experimente el PIB nominal del coste de los factores. Esto no es más que una regla de evolución mínima de la parte correspondiente al IRPF cedido que en nada afecta a las Comunidades que como Andalucía no han aceptado el modelo. El apartado 2 del art. 89 establece una garantía de evolución en la participación de los ingresos generales del Estado (excluida la participación territorializada en el IRPF) que se fija en el mínimo del PIB nominal al coste de los factores, sin perjuicio de su regla general de evolución de acuerdo con los ingresos tributarios ajustados estructuralmente y que sólo afecta a esta parte, siéndole de aplicación a esta previsión normativa –según el Abogado del Estado– el mismo comentario que acaba de efectuarse para la previsión anterior. Finalmente, concluye con esta alegación el Abogado del Estado, el art. 89.3 se refiere a la segunda de las garantías propuestas en el acuerdo séptimo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996, consistente en asegurar a las Comunidades Autónomas que el incremento de sus recursos (tramos del IRPF cedido y participación en los ingresos generales) no será inferior al 90 por 100 del incremento que experimenten los recursos computables del conjunto de las comunidades autónomas, previsión ésta a la que tampoco se le puede imputar vulneración alguna, puesto que se dicta dentro de las competencias del Estado al amparo de los apartados 13 y 14 del art. 149.1 CE, en relación con las previsiones de los arts. 156 y 157.3 CE, y 13 LOFCA.

c) A continuación pasa el Abogado del Estado a contestar la alegación relativa a la fijación de las «entregas a cuenta» por el art. 86 LPGE para 1999, rechazando, antes que nada, que haya habido una imposición unilateral por el Estado de un modelo determinado de financiación, dado que, a su juicio, el art. 86 LPGE para 1999, lejos de imponer un modelo de financiación en concreto, lo único que hace es aprobar los créditos presupuestarios correspondientes al 98 por 100 de las entregas a cuenta que, con cargo a la participación en los impuestos estatales, van a financiar durante el ejercicio 1999 a las Comunidades Autónomas a las que no es de aplicación el modelo del sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001 por no haberlo aceptado y no existir, en consecuencia, acuerdo sobre el sistema de financiación aplicable en 1999. Es decir, se trata simplemente de unas transferencias (aceptadas por otra parte por la Comunidad Autónoma) que, ni constituyen modelo de financiación alguno, en la medida en que se limitan a establecer para el año 1999 las entregas a cuenta con cargo a la parte de la financiación de las Comunidades Autónomas que constituye la participación en los ingresos generales del Estado, ni prejuzgan la liquidación definitiva, que «se realizará con arreglo al sistema de financiación adoptado, o el que se adopte durante 1999, para estas Comunidades Autónomas, por acuerdo de su respectiva Comisión Mixta», y que tienen como única finalidad evitar dejar sin los recursos que proporciona la participación en los impuestos estatales a aquellas Comunidades Autónomas cuyas respectivas Comisiones Mixtas no hayan adoptado un acuerdo sobre su financiación. En efecto, basta con acudir a la letra de los preceptos comentados en los apartados anteriores para comprobar cómo se refieren a las Comu-

nidades Autónomas que han aceptado el nuevo modelo de financiación, haciéndose mención expresa del porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001, aplicables en los diversos ejercicios que se desglosa, conforme al modelo de financiación, en función de los porcentajes definitivos de participación en los ingresos territoriales del Estado del IRPF para el quinquenio y los porcentajes definitivos de participación de las comunidades autónomas en los ingresos generales del Estado. Sin embargo, el art. 86 (aplicable a las Comunidades Autónomas que no han aceptado el nuevo modelo) no alude a la fijación de porcentaje alguno, ni impone modelo de financiación de ningún tipo a la Comunidad Autónoma recurrente, sino que simplemente aprueba las transferencias de crédito para dotar las entregas a cuenta de la participación en los tributos del Estado, que se calculan (como sucedió para 1997 en virtud de lo establecido en el Real Decreto-ley 7/1997) de la única manera posible dadas las circunstancias: partiendo de la participación en los impuestos estatales de la Comunidad Autónoma de Andalucía en 1996, se actualiza a 1999 de acuerdo con las reglas previstas en el acuerdo II.6 del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992 para el anterior quinquenio (aceptado por dicha Comunidad en su momento). Esta actualización, hecha en beneficio de la Comunidad recurrente, sería, a juicio del Abogado del Estado, el único reflejo de la denunciada «imposición unilateral» del sistema de financiación del quinquenio anterior.

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

En resumen, insiste el Abogado del Estado, el legislador estatal no ha fijado unilateralmente la participación en los impuestos de la Comunidad, sino unas «entregas a cuenta» provisionales, calculadas a partir de la participación del último año del quinquenio anterior, que ha respetado los criterios de distribución de la participación en los tributos del Estado de todas las Comunidades Autónomas. Y aun cuando es cierto que el art. 13 LOFCA establece que la participación en los impuestos estatales «se negociará» entre el Estado y cada Comunidad Autónoma con arreglo a las bases previstas en el apartado 2 (ordenándose en el apartado 4 del mismo artículo que, «en cualquier caso, el porcentaje de participación se aprobará

por Ley»), y que es igualmente cierto que, conforme a lo advertido en la STC 181/1988, es deseable que la actuación de los poderes públicos se realice de acuerdo con el «principio inherente de colaboración y lealtad constitucional, que postula adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo, para la concreción normativa de temas de tanto relieve respecto a la puesta en marcha del Estado de las Autonomías», sin embargo, en ocasiones la negociación (que en este caso se ha producido en las diferentes sesiones desarrolladas en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera) no conduce a Acuerdos, pero ello no permite afirmar (como se reitera a lo largo de las alegaciones del recurrente) que no ha existido negociación (se acompañan las actas de las sesiones del Consejo de Política Fiscal y Financiera que acreditan los numerosos debates que se han producido en relación con el nuevo modelo de financiación); lo que ha ocurrido en el caso es que, ante la falta de Acuerdo, el Estado, al amparo del art. 13.4 LOFCA, ha fijado mediante Ley la participación en los impuestos estatales de una determinada Comunidad Autónoma.

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

Pues bien, para la actualización al año 1998 de la fijación provisional de la participación en los impuestos estatales y de las «entregas a cuenta» se ha aplicado, respecto de las Comunidades Autónomas que han aceptado el sistema, la regla de la evolución de los «ingresos tributarios ajustados estructuralmente» [compuesta por la suma de ingresos del Estado por impuestos directos e indirectos (excluidos los susceptibles de cesión), las cuotas de la Seguridad Social y las cotizaciones al desempleo], diferenciándose en el art. 84 LGPE para 1998 entre el tramo de la participación territorializada en el IRPF (que se ha fijado conforme a la evolución provisional del IRPF recaudado en cada comunidad autónoma) y el tramo de la participación general (actualizada conforme a la evolución de los ingresos tributarios ajustados estructuralmente); y, respecto de las Comunidades Autónomas que no han aceptado el nuevo modelo, Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha, el art. 85 LPGE para 1998 ha actualizado las

transferencias a cuenta en función de la evolución del PIB (de conformidad con los criterios fijados en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992, aceptados en su día por la comunidad autónoma recurrente).

Para cerrar este bloque de alegaciones, respecto de la denuncia de «arbitrariedad» del art. 86 LPGE para 1999 por no haber incluido el contenido del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de octubre de 1993 sobre corresponsabilidad fiscal (que el recurrente considera que forma parte del modelo aprobado para el quinquenio 1992-1996), señala el Abogado del Estado, de un lado, que la LPGE para 1998 no impone modelo alguno de financiación, y, de otro, que dicha aplicación es absolutamente improcedente, habida cuenta de que dicho Acuerdo se estableció con vigencia para los ejercicios 1994 y 1995, siendo posteriormente prorrogado exclusivamente para el año 1996, por lo que ningún sentido tiene reclamar su aplicación en el ejercicio 1999.

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

d) Las siguientes alegaciones del Abogado del Estado se dirigen a dar respuesta a la denuncia de vulneración de los principios de coordinación y suficiencia financiera de los arts. 156 CE, y 2.1 d) y 13 LOFCA. La inconstitucionalidad de este precepto derivaría de la falta de negociación entre el Estado y la comunidad autónoma, lo que habría impedido la revisión del porcentaje establecido para la fijación de la participación en los impuestos estatales de la Comunidad Autónoma de Andalucía como consecuencia de no haberse revisado los criterios de fijación del citado porcentaje y, en particular, la variable de población, ocasionándose así una merma en los recursos financieros de la comunidad autónoma dado el incremento que ha experimentado la población de Andalucía en el período transcurrido desde el año 1988 al año 1996.

Pues bien, precisa en primer lugar el Abogado del Estado, ni los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996 ni la LPGE para 1999 han alterado los criterios de distribución de la participación en los impuestos estatales vigentes para la Comunidad Autónoma de Andalucía, como tampoco lo han hecho para las demás comunidades, dado que el citado Consejo decidió remitir a un momento posterior la revisión de las variables que intervienen en la distribución de los recursos que constituyen la participación en los ingresos del Estado, razón por la cual el apartado 3 del punto 3 del Acuerdo primero dispone que «la financiación global del sistema se determinará según las variables y ponderaciones actualmente aplicables» (esto es, aplicando los criterios de distribución establecidos con el consenso de todas las comunidades autónomas –incluida la de Andalucía– en el Acuerdo II.7 de 20 de enero de 1992, sin límite temporal). No es cierto, por consiguiente, que no hubiera negociación sobre este extremo, lo que ocurre es, subraya el Abogado del Estado, que el resultado de esa negociación no ha coincidido con los criterios de la comunidad autónoma recurrente.

Añade el Abogado del Estado, en segundo lugar, que, ni el art. 86 LPGE para 1999 fija la participación en los impuestos estatales de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en tanto que se limita, hasta tanto se produzca Acuerdo bilateral con el Estado sobre este extremo, a fijar las entregas a cuenta, ni, aun admitiendo hipotéticamente que tales ingresos tuviesen la consideración de participación en los impuestos estatales, tampoco el art. 13.3 LOFCA exigiría la revisión de los criterios de distribución del porcentaje que constituye la participación en los impuestos estatales, habida cuenta que el citado precepto utiliza la palabra «podrá». Además debe tenerse presente que la masa de recursos que se destina a la participación

en los impuestos estatales debe distribuirse de una forma proporcional atendiendo a las circunstancias socioeconómicas de cada una de las comunidades autónomas en un momento concreto, de acuerdo a los factores que el citado art. 13 LOFCA prevé. Sin embargo, la comunidad autónoma recurrente emplea directamente en sus cálculos el valor absoluto de la variable población, esto es, toma en consideración para determinar el importe a percibir el valor absoluto de una determinada variable, soslayando la masa de recursos a distribuir y la proporción que dicha variable representa con respecto al conjunto de las comunidades autónomas con similar nivel de competencias [el citado punto II.7 del «Método para la aplicación del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1992-1996», aprobado unánimemente por todas las Comunidades Autónomas, tiene este tenor literal: «Población (n) La distribución para esta variable se efectúa proporcionalmente a la población calculada a 1 de julio de 1988 por el Instituto Nacional de Estadística»].

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

Para el Abogado del Estado los razonamientos anteriores están avalados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha considerado con gran flexibilidad los criterios de distribución de la participación en los impuestos estatales recogidos en el art. 13 LOFCA. En efecto, en la STC 68/1996 (dictada como consecuencia precisamente de la impugnación de los porcentajes de participación en los ingresos del Estado adoptados en la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1988) se declaraba que «el mencionado art. 13.1 LOFCA regula la determinación del porcentaje de participación en términos de gran amplitud y flexibilidad. Se prevé allí que el porcentaje de participación 'se negociará' con arreglo a una serie de bases; la ley menciona a continuación los criterios determinantes del porcentaje, pero la enumeración no es taxativa al preverse la aplicación de 'otros criterios

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

e) En último lugar, pasa a dar respuesta el Abogado del Estado a la alegación centrada en la existencia de contradicción entre el art. 86 LPGE para 1999 y la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que la comunidad autónoma recurrente basa en la falta de la correspondiente dotación presupuestaria (se trataría, pues, de una inconstitucionalidad por omisión, aunque no se utilice literalmente esta expresión). Pues bien, precisa la representación del Estado, antes que nada, que para que, conforme a la jurisprudencia de este Tribunal (con cita de las SSTC 24/1982, 74/1987, 87/1989, 142/1993), pueda hablarse de una inconstitucionalidad por omisión, es necesario que concurren dos requisitos: en primer lugar, que el Texto Constitucional contenga un mandato de lege ferenda; y, en segundo lugar, que en el posterior desarrollo legal se incumpla el mandato impuesto. Dicho esto considera el Abogado del Estado que la previsión de la disposición adicional segunda del Estatuto de Andalucía de que los presupuestos generales del Estado puedan consignar unas asignaciones complementarias para garantizar un nivel mínimo en la prestación de alguno, o de algunos, de los servicios transferidos a la Comunidad Autónoma debe interpretarse sistemáticamente en relación con el art. 158.1 CE, con el que guarda identidad de objeto y del que es desarrollo, el cual prevé que en «los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos en todo el territorio español».

A juicio del Abogado del Estado, la conexión entre los anteriores preceptos es innegable, pues no cabe duda alguna de que constituye un objetivo establecido por la Constitución el que los servicios públicos asumidos por las comunidades autónomas sean de la mayor calidad y que se presten al ciudadano de la manera más homogénea posible en toda España, respetando en todo caso un nivel mínimo razonable, razón por la cual se prevé esta vía de financiación excepcional o extraordinaria de las comunidades autónomas con cargo a los presupuestos

generales del Estado, distinta a la proporcionada por el Fondo de Compensación Interterritorial (destinado fundamentalmente a la inversión –art. 158.2 CE) y fuera del sistema ordinario de financiación, al pretender suplir precisamente sus carencias con carácter excepcional. Ahora bien, añade el Abogado del Estado, de la redacción del citado art. 158.1 CE (que utiliza la expresión «podrá») no puede deducirse, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, que la dotación de créditos presupuestarios con este fin sea contenido obligado de todas las leyes de presupuestos. A su entender, la aplicación presupuestaria de estas asignaciones complementarias con cargo a la hacienda estatal está, de una parte, vinculada a las competencias del Estado referentes a las disposiciones económicas de la Hacienda general y a las directrices de la ordenación general de la economía (art. 149.1, apartados 13 y 14, CE) y, de otra, condicionada por la evidente necesidad de valorar económicamente la insuficiencia del sistema de financiación para atender el «nivel mínimo» en la prestación de los servicios públicos fundamentales, pero tomando como término de comparación la totalidad del territorio nacional para distribuir en todo él (y no sólo a la Comunidad Autónoma recurrente) los fondos que puedan destinarse a tal fin, teniendo en cuenta que es la hacienda general la que se constituye como sujeto pasivo en una obligación en la que existen múltiples acreedores potenciales.

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

Por otra parte, aunque el apartado segundo de aquella disposición transitoria aporta, para el Abogado del Estado, la singularidad del tratamiento bilateral (Administración del Estado-Junta de Andalucía) para determinar los «criterios, alcance y cuantía» de las asignaciones excepcionales, no puede aislarse esta previsión estatutaria del tratamiento necesariamente multilateral que establecen los arts. 3.2 d) y 15 LOFCA, que atribuyen al Consejo de Política Fiscal y Financiera la deliberación sobre «la apreciación de las razones que justifican en cada caso la percepción por parte de cada una de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación». Aunque la bilateralidad es, en realidad, la característica más importante que singulariza al Estatuto de Andalucía en esta materia (a diferencia, por ejemplo, de la disposición adicional segunda del Estatuto de Extremadura, que, aun cuando constata similar necesidad de financiación, remite su atención al sistema general del art. 15 LOFCA), sin embargo, esta peculiaridad «metodológica» no puede llevar a entender como realidades diferentes las previsiones del art. 15 LOFCA y del Estatuto de Andalucía. Ciertamente, aunque la parte actora insiste en diferenciar radicalmente la previsión estatutaria del art. 15 LOFCA, aportando para ello las actas de las reuniones núms. 18 (celebrada el 22 de febrero de 1996) y 19 (que tuvo lugar el 26 de noviembre de 1996) de la Comisión Mixta Administración del Estado-Comunidad Autónoma

de Andalucía, sin embargo, por lo que se refiere a la primera de ellas «no ha aportado la documentación completa de la reunión, puesto que ha omitido, inexplicablemente, el Acuerdo suscrito entre el Secretario de Estado de Hacienda y la Consejera de Economía y Hacienda de Andalucía el 16 de febrero de 1996», en el que se manifiesta expresamente que «la Comunidad Autónoma de Andalucía también plantea la necesidad de instrumentar, en el más breve plazo posible, el mecanismo de financiación establecido en el art. 15 LOFCA, al objeto de culminar el diseño del sistema general de financiación de las Comunidades Autónomas, tal y como ha venido señalando en los sucesivos Acuerdos quinquenales de financiación» (apartado 3), añadiéndose a continuación que «por las representaciones de la Administración General del Estado se considera que, en virtud del principio de coordinación que debe regir la instrumentación y aplicación de los diferentes mecanismos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, la fijación definitiva del alcance y cuantía de las asignaciones excepcionales se debe realizar mediante la aplicación de la Metodología que con carácter general se recomienda por el Consejo de Política Fiscal y Financiera para la aplicación de lo dispuesto en el artículo 15 de la LOFCA, según los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de fecha 23 de febrero de 1992 y 7 de octubre de 1993» (apartado 4), fijándose finalmente, en primer lugar, una dotación excepcional para el año 1996 de 20.000 millones de pesetas, que «tendrá el carácter de anticipo a cuenta de la asignación que definitivamente se fije para este ejercicio» (que como reconoce la propia parte recurrente ya fueron atendidos en enero de 1997 y, por tanto, no constituyen el objeto de este recurso), y, en segundo lugar, una consignación en la sección 32 de las Leyes de presupuestos generales del Estado para 1997 y 1998 de 12.000 millones de pesetas, vinculada, precisamente, al desarrollo del art. 15 LOFCA. Por último, y en ejecución del Acuerdo sexto de los adoptados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996, se ha constituido un grupo de trabajo con el mandato de tratar en el seno de tal órgano estas cuestiones.

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

Por último, y mediante otrosí, el Abogado del Estado manifiesta que considera procedente la acumulación del presente recurso (núm. 1358-1999) al que lleva el núm. 104-1997 y a sus acumulados, por concurrir en ellos los requisitos prevenidos en el art. 83 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional al referirse a la misma materia.

7. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 1 de julio de 2004, la Presidenta del Parlamento de Andalucía solicitaba se la tuviese por desistida del presente recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 82, 83, 84, 85, 86, 87 y 89 de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1999, y contra las cuantías fijadas en la sección 32, salvo en la impugnación relativa al art. 86 y las cuantías fijadas en la sección 32, que se mantiene. Posteriormente, por Auto núm. 391/2004, de 19 de octubre, este Tribunal acordó tener por desistido parcialmente al Parlamento del Andalucía del recurso de inconstitucionalidad núm. 1358-1999, manteniéndose únicamente la impugnación del art. 86 y la sección 32 de la Ley 49/1998.

8. Por escrito de fecha 1 de febrero de 2007 doña Elisa Pérez Vera dirigió un escrito a la Presidenta de este Tribunal en el que solicitaba su abstención en el debate y votación de la resolución relativa al presente recurso de inconstitucionalidad, debido a que en su anterior condición de Presidenta del Consejo Consultivo de Andalucía intervino en la adopción del Dictamen núm. 40/1999, de 12 de marzo, sobre el recurso de inconstitucionalidad que pretendía plantear el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con determinados preceptos de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1999, cuyo objeto era idéntico al que constituye el actual recurso de inconstitucionalidad núm. 1358-1999, promovido por el Parlamento de Andalucía.

9. Por Auto del Pleno de este Tribunal, de fecha de 13 de febrero de 2007, se acordó estimar la causa de abstención formulada por doña Elisa Pérez Vera en el presente recurso de inconstitucionalidad, apartándola definitivamente del referido procedimiento, dado que, aun cuando la intervención de la mencionada Magistrada, en su calidad de Presidenta del Consejo Consultivo de Andalucía, en la adopción del Dictamen emitido por dicho órgano con carácter previo al planteamiento por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía del recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1999, no fue desarrollada directamente en relación con el presente recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Andalucía, sin embargo existe una total identidad en cuanto al objeto de aquel Dictamen y el del recurso que nos ocupa, por lo que cabía entender que la actividad desarrollada en aquel caso puede quedar integrada en las causas 13 y 16 del art. 219 LOPJ.

10. Por providencia de 13 de marzo de 2007, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como ha quedado expuesto en los antecedentes, tras el desistimiento parcial formulado por el Parlamento de Andalucía, el presente recurso de inconstitucionalidad queda exclusivamente referido al art. 86 y a las cuantías fijadas en la sección 32 («Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales», «Participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado», Programa 911-B) de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1999 («Financiación en 1999 de las Comunidades Autónomas a las que no sea de aplicación el modelo del sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001»).

Así delimitado el objeto del recurso, hay que señalar que las objeciones de constitucionalidad que el Parlamento de Andalucía plantea frente al precepto y a las cuantías objeto de su recurso de inconstitucionalidad —que afectan a dos de los recursos financieros que las normas del bloque de la constitucionalidad prevén para la Comunidad Autónoma de Andalucía (la participación en los ingresos del Estado y las asignaciones de nivelación de servicios públicos fundamentales)— han sido recientemente resueltas por este Tribunal en su STC 13/2007, de 18 de enero, en la que hemos desestimado el recurso de inconstitucionalidad núm. 1383-1998 planteado por la misma Cámara autonómica en relación con el art. 85 y la sección 32 de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1998, y cuya doctrina debe necesariamente trasladarse al presente supuesto dada la identidad absoluta entre uno y otro.

2. Por lo que respecta a la participación en los ingresos del Estado, imputa el Parlamento de Andalucía a las

disposiciones impugnadas tres lesiones diferenciadas. En primer lugar, se imputa la vulneración de la prohibición de arbitrariedad recogida en el art. 9.3 CE, al haberse fijado de forma injustificada el porcentaje de participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los ingresos generales del Estado conforme a la población oficial de 1991 y no a la de 1996. Pues bien, en el análisis de esta vulneración concluimos en la STC 13/2007 que «no puede apreciarse que carezca de toda justificación razonable la opción del legislador, ya que, aun cuando pueda discreparse de ella, no cabe duda de que no responde a capricho o mero voluntarismo, al ser consecuencia de la inexistencia, en el momento de aprobarse el nuevo sistema de financiación, de un censo oficial diferente», habida cuenta que «el Acuerdo 1/1996, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se acuerda que la financiación global se determinará según las variables y ponderaciones actualmente aplicables, se adoptó el día 23 de septiembre de 1996, momento en el cual estaba vigente el censo general de población del año 1991 (también referido al padrón municipal de habitantes), aprobado por el Real Decreto 406/1992, de 24 de abril, por el que se declaran oficiales las poblaciones de derecho y de hecho resultantes del censo de población referidas al 1 de marzo de 1991», razón por la cual no podía calificarse como arbitrario «el hecho de que la variable de población que sirve de base a la liquidación a cuenta contenida en las disposiciones de la Ley 65/1997 impugnadas, y a la que hace referencia el Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se calcula tomando como referencia el último censo general de población aprobado, a saber, el de 1991, en la medida en que, como ya anticipamos anteriormente, se trata de una opción legislativa que no es una decisión irrazonable ni arbitraria o carente de justificación, sino que, por el contrario, entra dentro del margen de configuración del que goza el legislador en este ámbito». En definitiva, en la medida en que el art. 85 de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1998, entonces, y ahora el art. 86 de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1999, no hacen «sino plasmar el contenido del Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que fue adoptado cuando aún no se habían declarado oficiales las cifras de población resultantes de la renovación del padrón municipal [lo que se produciría por el Real Decreto 1645/1997, de 31 de octubre (BOE núm. 262, de 1 de noviembre de 1997)]», rechazábamos entonces, como también debemos hacer ahora, este primer motivo de recurso (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 4).

3. En segundo lugar, entiende el Parlamento de Andalucía que la fijación del porcentaje de participación en los ingresos generales del Estado conforme a la población oficial de 1991, tomando una población inferior a la de 1996, afecta a la suficiencia financiera de la Comunidad Autónoma, pues al desconocer el incremento poblacional experimentado se le está produciendo una merma en sus ingresos (art. 156.1 CE). Pues bien, con relación al principio de suficiencia financiera, después de recordar en la citada STC 13/2007, de 18 de enero, que «ésta va íntimamente ligada a la autonomía financiera de los entes territoriales, instrumento indispensable para la consecución de su autonomía política», lo que «exige que dichos entes disfruten de la plena disposición de los medios financieros precisos para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas», efectuábamos dos precisiones. En primer lugar, que dicho principio tiene un primer límite «en la propia naturaleza de las cosas», por lo que «dicha suficiencia debe quedar enmarcada, como concepto relativo que es, en el marco de las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto».

Y, en segundo lugar, que para valorar si una determinada Comunidad Autónoma goza de recursos suficientes para ejercer la autonomía financiera constitucionalmente consagrada es preciso «atender al conjunto de los recursos de que puedan disponer» y a «las competencias que le han sido atribuidas», así como a «los servicios que gestionan» y «dentro siempre de las reales disponibilidades económicas de un sistema globalmente presidido por el principio de solidaridad entre todos los españoles» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5).

Hechas las anteriores precisiones, señalábamos que pese a que «la participación en los ingresos del Estado es una más entre las diversas fuentes de financiación que se prevén para las Comunidades Autónomas, junto con, además, para algunas de ellas, las asignaciones de nivelación, llamadas a garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales [arts. 158.1 CE y 4.2 a) LOFCA], las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, destinadas a la cobertura de los gastos de inversión [arts. 158.2 CE y 4.2 b) LOFCA], y las transferencias de la Unión Europea por los fondos estructurales y el de cohesión, recursos todos ellos de los cuales la Comunidad Autónoma de Andalucía, no sólo es perceptora, sino una de sus mayores beneficiarias», sin embargo, «el Parlamento recurrente en ningún momento demuestra que la regulación discutida ponga en peligro la suficiencia económica de los recursos de la Comunidad Autónoma que representa» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5).

Pues bien, aunque lo anterior «sería ya suficiente para desestimar la queja analizada», no obstante añadíamos, con carácter general, que el art. 13 LOFCA «regula la determinación del porcentaje de participación en términos de gran amplitud y flexibilidad», y con carácter particular y con relación al contenido de la variable de población, que se trata de «un criterio abstracto y objetivable, adecuado en principio para expresar las necesidades de financiación ordinarias o medias de los entes territoriales, en este caso las Comunidades Autónomas», razón por la cual este Tribunal «no puede atender la pretensión de la Comunidad Autónoma andaluza de que la variable representada por el coeficiente de población se determine en el sentido que ella propone, esto es, tomando como base de la misma la población censada en 1996 y no la reconocida en 1988, porque con ello estaría adoptando una decisión eminentemente política que corresponde exclusivamente tomar a las Cortes Generales de acuerdo con el principio de solidaridad y en función de las posibilidades reales del país en su conjunto» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5).

Concluimos 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, «habida cuenta de que la cifra de la financiación no es ilimitada y de que su distribución debe efectuarse de conformidad con los intereses generales y en función de los de todos los entes territoriales afectados, no puede pretender cada Comunidad Autónoma, para la determinación del porcentaje de participación que sobre aquellos ingresos le pueda corresponder, la aplicación de aquel criterio o variable que sea más favorable en cada momento a sus intereses, reclamando de nosotros una respuesta que sustituya la falta de acuerdo entre las instancias políticas» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5).

4. Por otra parte, considera el Parlamento de Andalucía que la fijación de aquel porcentaje de participación en los ingresos generales de forma unilateral por el Estado, sin acuerdo previo en la Comisión Mixta Estado-Junta de

Andalucía, ha desconocido las exigencias de coordinación, cooperación y lealtad constitucional que imponen las normas del bloque de la constitucionalidad, vulnerando el art. 156.1 CE, el art. 13.1 LOFCA (en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre) y el art. 58.1 y la disposición transitoria sexta EAAAnd. Pues bien, sobre este particular comenzábamos señalando en la STC 13/2007, de 18 de enero, que «no al Estado a quien corresponde, en el momento de establecer la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos transferibles, ponderar los intereses en juego, tanto los del conjunto de las Comunidades Autónomas como de los suyos propios, en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14 CE», competencia exclusiva que le habilita «no sólo el señalamiento de los criterios para el reparto de la participación que se les conceda a las Comunidades Autónomas en los ingresos estatales, sino también la concreción por ley de esa participación» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 6).

Ahora bien, dado que «la cuestión de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado afecta directamente al derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE), y en particular a su autonomía financiera (art. 156.1 CE), en la medida en que dicha participación responde a una finalidad de garantía de las disponibilidades financieras de las Comunidades Autónomas» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7), recordábamos a renglón seguido que, «dado que en la determinación de la participación de cada Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado están en juego la suficiencia de todas las Comunidades Autónomas, su autonomía financiera y la solidaridad entre todas ellas (y, en último término, la suficiencia financiera del Estado y la de todo el sector público), es evidente la necesidad de que en este ámbito se adopte la decisión correspondiente de forma coordinada entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el seno de un órgano en el que estén representados todas éstas y aquél. Y, en la actualidad, de acuerdo con el art. 3.1 LOFCA, es al Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano consultivo y deliberante, integrado por el Ministro de Economía y Hacienda y cada uno de los Consejeros de Hacienda de cada Comunidad y Ciudad Autónoma, a quien corresponde la coordinación "entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado" (art. 3.1 LOFCA)» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 8).

Y seguidamente añadíamos que «debiéndose producir la negociación en el ámbito de un órgano multilateral como el Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano consultivo de 'coordinación' (según lo define el art. 3 LOFCA), pero también de 'cooperación' (tal y como lo calificamos en la STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 10), es claro que dicha negociación no debe implicar necesariamente que haya de producirse en ella la aceptación de las pretensiones de cada una de las Comunidades Autónomas», no pudiendo admitirse que «la determinación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado pueda depender de la voluntad de una determinada Comunidad Autónoma, pues ello, ni resulta de los términos expresos de los preceptos del bloque de la constitucionalidad a que se ha hecho referencia, ni es compatible con el carácter exclusivo de la competencia que corresponde al Estado, de acuerdo con el art. 149.1.14 CE, para el señalamiento de los criterios de distribución de la participación de las Comunidades Autónoma en los ingresos de aquél» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 9). No obstante, como también señalamos «este marco multilateral tampoco puede desplazar, en el ámbito específico de sus competencias, la actuación de las Comisiones Mixtas, es decir, ha de integrarse también con las funciones que dichas Comisiones tengan en su caso atribuidas en las normas estatutarias y en la LOFCA en cuanto órganos bilaterales específicamente

previstos para concretar la aplicación a cada Comunidad Autónoma de los criterios acordados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. De acuerdo con el doble marco de integración señalado, el que la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de los criterios de reparto de los recursos del Estado deba producirse en el seno de un órgano como el Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 3 LOFCA) no significa que, antes o después de que dicho órgano delibere y en su caso adopte un acuerdo (que no olvidemos que, conforme al art. 10.2 del Reglamento de régimen interior del Consejo de Política Fiscal y Financiera, tendría la naturaleza de mera recomendación elevada al Gobierno, a quien correspondería elevar por su parte a las Cortes Generales su propia propuesta), no puedan tener lugar contactos entre el Estado y cada Comunidad Autónoma, en particular, en el seno de las Comisiones Mixtas a que hacen referencia las diferentes normas estatutarias, bien de carácter previo, con el fin de poner de manifiesto sus pretensiones y acercar posiciones, bien a posteriori, para concretar la aplicación a cada Comunidad Autónoma de los recursos previstos en el sistema de financiación que, a la vista de las recomendaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiero, pudieran establecer las Cortes Generales» (FJ 8).

Concluimos, ateniéndonos a este doble marco, que puesto que «ha existido negociación previa entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía relativa al sistema de financiación aplicable, y por tanto a la participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los ingresos del Estado; negociación que fue desarrollada en el seno del órgano consultivo, de coordinación y cooperación que establece la LOFCA: el Consejo de Política Fiscal y Financiera», no cabía sino desestimar también este segundo motivo del recurso (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 10), criterio este que, por igual razón, hemos de reiterar aquí de nuevo.

5. Finalmente, y en relación con la otra fuente de financiación afectada por el presente recurso de inconstitucionalidad, las asignaciones de nivelación de los servicios públicos esenciales, denuncia el Parlamento de Andalucía el incumplimiento por parte del Estado de la previsión recogida en la disposición adicional segunda de la norma estatutaria, que a su juicio exigiría la puesta a disposición de la Comunidad Autónoma de Andalucía de cantidades adicionales a las derivadas de la aplicación del art. 15 LOFCA.

Pues bien, sobre este particular señalábamos en la citada STC 13/2007, de 18 de enero, que del tenor de los arts. 158.1 CE, 15.2 LOFCA y disposición adicional segunda, apartado 1, del Estatuto de Autonomía de Andalucía «se desprende claramente que estamos en presencia de un instrumento de financiación de las Comunidades Autónomas de carácter extraordinario, que únicamente procede en aquellos supuestos en los que los restantes recursos o instrumentos dirigidos a la financiación de las Comunidades Autónomas (en particular, los tributos cedidos y la participación en los tributos del Estado) resulten insuficientes para garantizar la consecución de un nivel mínimo en la prestación de aquellos servicios públicos que tengan la consideración de fundamentales» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 11). Complementando este criterio, también dijimos que «no cabe duda de que las asignaciones complementarias que, conforme a la disposición adicional segunda EAAAnd (de la misma manera que sucede con las previstas en la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Extremadura), deben consignarse en los presupuestos generales del Estado “con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación” para garantizar la consecución de un nivel mínimo de prestación en alguno o algunos de los servicios efectivamente transferi-

dos por el Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuya legitimidad constitucional está fuera de duda, responden, como también ocurre con aquellas a las que hace referencia el art. 15 LOFCA, a la exigencia concretada en el art. 158.1 CE, al tener idéntica finalidad: la de garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español. La citada disposición adicional constata y reconoce, en un momento dado, la singularidad de Andalucía para la consecución de un nivel mínimo en la prestación de determinados servicios, razón por la cual prevé un mecanismo de financiación que, aun cuando excepcional, es complementario, operando cuando las restantes fuentes de financiación previstas en la norma estatutaria (concretamente, en su art. 56) se revelen insuficientes para garantizar la consecución de aquel mínimo». No obstante lo cual, concluimos que «no puede aceptarse que las asignaciones a las que se refiere el Estatuto de Andalucía sean un recurso que el Estado deba consignar obligatoriamente en los presupuestos generales de cada ejercicio económico», habida cuenta que «[e]sta interpretación no se compadece, ni con el carácter excepcional o extraordinario de este mecanismo de financiación, ni con el hecho de que, tal y como sucedía en relación con la participación en los ingresos del Estado, es a este último a quien corresponde en exclusiva, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las Comunidades Autónomas, a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía aquellas asignaciones en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14.ª CE (Hacienda general)», «si bien su actuación debe resultar presidida por el principio de lealtad constitucional que ... “obliga a todos”, y que impone que el Gobierno deba “extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta” (STC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4)» (STC 13/2007, FJ 11).

En conclusión, también debe desestimarse este último motivo del recurso.

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. 1358-1999, interpuesto por el Parlamento de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

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

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

Voto particular que formula el Magistrado don Pablo Pérez Tremps a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1358-1999

Con el máximo respeto a la posición mayoritaria de los miembros del Pleno, debo manifestar mi discrepancia con parte de la fundamentación de la Sentencia, de la que he sido Ponente recogiendo la doctrina mayoritaria del

Tribunal. Tal y como se señala en la fundamentación jurídica, el recurso de inconstitucionalidad resuelto ahora es similar al resuelto en la STC 13/2007, de 18 de enero, ya que en ambos se impugnaban sendas Leyes de Presupuestos del Estado por motivos prácticamente idénticos. Habiendo manifestado mi discrepancia a la citada STC 13/2007 en un Voto particular, basta ahora con remitirme a él para justificar mi discrepancia respecto de esta nueva Sentencia por los mismos motivos entonces expuestos, señalando sólo que obviamente, en este caso, las referencias a la norma impugnada hay que entenderlas hechas a

la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1999, en lugar de a la Ley 85/1997, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1998, y que los datos de población oficial se encontraban actualizados a 1 de enero de 1998 (Real Decreto 480/1999, de 18 de marzo, BOE de 19 de marzo) y, en todo caso, a 1 de mayo de 1996 (Real Decreto 1645/1997, de 31 de octubre, BOE de 1 de noviembre).

Madrid, a catorce de marzo de dos mil siete.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.