

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

22281 *Pleno. Sentencia 238/2007, de 21 de noviembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1903-2002. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con el artículo 88 y la cuantía fijada en la sección 33 de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2002.*

Principios de autonomía y suficiencia financiera, límites a la ley de presupuestos y seguridad jurídica: cálculo de la cuantía de la participación de una Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado mediante el fondo de compensación interterritorial. Votos particulares concurrentes.

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, doña Elisa Pérez Vera, 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. 1903-2002, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra los arts. 84, 86 y 88, así como contra las cuantías fijadas en las secciones 32 y 33, de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2002, al considerar que vulneran los arts. 1, 2, 9, 14, 31, 40, 131, 133, 134, 137, 138, 139.2, 149.1.1, 149.1.13, 149.1.14, 150, 156, 157, 158 y 161.1 c) de la Constitución española, los arts. 56, 57, 58, 59, 60 y disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y los arts. 2, 4, 13, 16 y disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas. Ha intervenido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 27 de marzo de 2002 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito de la Letrada del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en la representación que ostenta, mediante el que se interpone recurso de inconstitucionalidad contra

los arts. 84, 86 y 88, así como contra las cuantías fijadas en las secciones 32 y 33 de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2002, al considerar que vulneran los arts. 1, 2, 9, 14, 31, 40, 131, 133, 134, 137, 138, 139.2, 149.1.1, 149.1.13, 149.1.14, 150, 156, 157, 158 y 161.1 c) de la Constitución española, los arts. 56, 57, 58, 59, 60 y disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y los arts. 2, 4, 13, 16 y disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas.

Tras precisar la Junta de Andalucía que los preceptos impugnados traen causa del sistema de financiación para las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001 aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en Acuerdo de 23 de septiembre de 1996, que el art. 84 establece los porcentajes definitivos de participación de aquellas Comunidades Autónomas que aceptaron el modelo de financiación aprobado para el citado quinquenio, que el art. 86 versa sobre la aplicación del Fondo de Garantía del mismo sistema de financiación, que el art. 88 prevé la dotación al Fondo de Compensación Interterritorial, y que la determinación concreta de las cantidades a las que asciende la participación autonómica en los ingresos del Estado se lleva a cabo en las partidas presupuestarias incluidas en las secciones 32 y 33 de los presupuestos, los motivos que aduce, sucintamente expuestos, son los siguientes:

a) Inconstitucionalidad del art. 84 de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2002, que fija la liquidación definitiva de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado. Precisa la Junta de Andalucía que esta norma responde al procedimiento de liquidación que se aplica todos los años en las Leyes de presupuestos generales del Estado, conforme al cual al no conocerse en el momento de elaboración de los presupuestos las cifras definitivas de las variables o términos necesarios para calcular el importe de la financiación correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas, el Estado establece una financiación provisional sobre la base de valores estimados y efectúa entregas a cuenta a favor de aquéllas con el fin de garantizarles los recursos económicos necesarios para la prestación continuada de los servicios públicos que prestan para, posteriormente y una vez publicadas las cifras definitivas de dichas variables, efectuar una liquidación definitiva de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado. De esta manera, si el saldo de dicha liquidación resultare acreedor a favor de alguna Comunidad Autónoma se le hará efectivo, siendo a tal fin necesario que se hubiere habilitado, previamente, el correspondiente crédito en la sección de entes territoriales de los presupuestos generales del Estado. En caso contrario, si el saldo de la liquidación definitiva resultare deudor para alguna Comunidad Autónoma, le será compensado en la primera entrega a cuenta que se le efectúe por dicho concepto o, en su caso, en las sucesivas.

Pues bien, para el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía resulta que el art. 84 de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2002 se limita a efectuar la habilitación presupuestaria correspondiente para efectuar las liquidaciones definitivas a aquellas Comunidades Autónomas que aceptaron el modelo para la aplicación del sistema de financiación aprobado para el período 1997-2001, omitiendo la necesaria habilitación para la liquidación definitiva de la participación en los ingresos del Estado de las Comunidades Autónomas que no lo asumieron, propiciando con ello un trato discriminatorio de unas Comunidades Autónomas respecto de otras, que no sólo resulta contrario al principio de igualdad, sino que vulnera el principio de suficiencia financiera y las normas que disciplinan la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado, concretamente, los arts. 56.3 y 58 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, y 2.1 d) y 13 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas.

A lo anterior añade la Junta de Andalucía que, puesto que el art. 84 de la Ley 23/2001 es consecuencia de la cesión a las Comunidades Autónomas del impuesto sobre la renta de las personas físicas de conformidad con el modelo de financiación establecido para el quinquenio 1997-2001, le son de aplicación los mismos motivos de inconstitucionalidad que fueron invocados en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por la citada Cámara contra las normas que dan cobertura a ese sistema de financiación y, en concreto, la vulneración de los principios de unidad y autonomía financiera (arts. 1.2 y 156.1 CE), de coordinación con la hacienda estatal (art. 156 CE) y de solidaridad (arts. 2, 138, 156.1 CE y 58 del Estatuto de Autonomía para Andalucía), al renunciarse a uno de los instrumentos de los que dispone el Estado para conseguir la más justa distribución de la renta y la riqueza entre las diferentes partes del territorio. Asimismo, vulneraría el principio de territorialidad a que ha de someterse la actividad tributaria de la Comunidad Autónoma (art. 157.2 CE), la prohibición de privilegios económicos o sociales (art. 138.2 CE) y de adopción de medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación de bienes en todo el territorio nacional (art. 139.1 y 2 CE).

En consecuencia la omisión del art. 84 de la Ley 23/2001 no sólo infringe los arts. 157.1 a) CE, 58 EAA y 13 LOFCA, sino también, en la medida en que es una muestra más de la situación de desigualdad creada por el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001, vulnera igualmente los arts. 2, 137, 149.1.1 y 156 de la Constitución.

b) Inconstitucionalidad del art. 86 de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2002, que regula la aplicación del Fondo de Garantía del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001, dotando, no sólo el crédito correspondiente a la previsión de liquidación del año 2000 para las Comunidades Autónomas que han adoptado el modelo de financiación del quinquenio 1997-2001 (sección 32, servicio 18 «Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial. Varias», Fondo de Garantía, liquidación 2000), sino estableciendo además las reglas de liquidación de dicho fondo «de conformidad con los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de 23 de septiembre de 1996 y 27 de marzo de 1998, relativos al Fondo de Garantía del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001».

Señala la Junta de Andalucía que el citado Fondo de Garantía fue concebido como una pieza del modelo para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001, siendo sus potenciales beneficiarias las Comunidades Autónomas que se hubieran acogido al mismo, según se deriva del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23

de septiembre de 1996 (modificado por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de marzo de 1998), que lo concibe como un «instrumento de solidaridad para garantizar la evolución y distribución de los recursos del modelo». A tal efecto el Fondo comprende las garantías de «límite mínimo de evolución de los recursos por IRPF»; «límite mínimo de evolución de los recursos por participación en los ingresos generales del Estado»; «suficiencia dinámica», y «capacidad de cobertura de la demanda de servicios públicos». La modificación resultante del Acuerdo de 1998 vincula el crecimiento de los recursos por el IRPF y la participación en los ingresos del Estado previstos en el sistema con el incremento del PIB nominal, lo que ha llevado a la doctrina especializada a subrayar que el mínimo garantizado coincide con el techo del anterior quinquenio. Pues bien, continúa la Junta de Andalucía, el art. 86 de la Ley 23/2001 responde a la aplicación de dicho Fondo, estableciendo las reglas para practicar las correspondientes liquidaciones una vez conocida la financiación definitiva de los distintos mecanismos financieros sobre los que se proyecta. De este modo la consignación del Fondo de Garantía en la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2002 viene a cerrar la aplicación del sistema de financiación del quinquenio 1997-2001.

Sentado lo anterior, a continuación añade el Consejo de Gobierno recurrente que no es posible admitir la incompatibilidad de los fondos de garantía con los sistemas de descentralización financiera basados en el principio de corresponsabilidad, pues la experiencia demuestra la necesidad de la existencia de mecanismos de garantía para corregir las desviaciones que pudieran menoscabar el principio de suficiencia financiera, siendo en este contexto en el que se inscribe el fondo de suficiencia del nuevo sistema de financiación –concebido como un instrumento de nivelación y cierre en función de las diferencias existentes entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y su capacidad fiscal en el año base del sistema– razón por la cual no admite una consideración aislada, sino que ha de ser contemplado como pieza de un sistema de financiación único que ha sido impugnado por la Comunidad Autónoma de Andalucía y, por consiguiente, le es atribuible la infracción del principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 CE, en la medida en que el art. 86 examinado realiza remisiones a Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera que carecen de condición normativa y que, por consiguiente, no pueden ser reglas a las que remitirse válidamente. Además se vulnera el principio constitucional de solidaridad, en tanto que dicho fondo es un elemento más del sistema y su configuración vulnera los artículos 2, 40.1, 138, 139 y 156.1 CE.

c) Inconstitucionalidad del art. 88 de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2002, que determina la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial y resulta contrario a los arts. 9, 134 y 158, todos de la Constitución, 56.7 del Estatuto de Autonomía y 16 LOFCA. Arranca a este respecto la Junta de Andalucía señalando que el art. 16 LOFCA, de conformidad con el art. 158 CE, establece el marco genérico de la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial, situándolo en una cantidad, a fijar anualmente, que no habrá de ser inferior al 30 por 100 de la inversión pública aprobada para cada ejercicio en los presupuestos generales del Estado. Por su parte el artículo 2.1 de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del fondo de compensación interterritorial, establece que la cuantía anual del fondo se determinará aplicando un porcentaje, que no habrá de ser inferior al 30 por 100, de la base de cálculo, constituida por la inversión pública. Acto seguido el art. 3.1 de la misma Ley 29/1990 determina la base de cálculo del fondo sobre la inversión pública, entendiéndose por inversión pública el conjunto de los gastos del ejercicio respectivo

incluido en los presupuestos generales del Estado y sus Organismos Autónomos correspondientes a inversiones reales nuevas de carácter civil, ponderándose el importe resultante por la población relativa del conjunto de Comunidades Autónomas beneficiarias y por el índice resultante del cociente entre la renta por habitante media nacional y la renta por habitante de las Comunidades Autónomas partícipes.

Hecha la precisión anterior, señala la Junta de Andalucía que el art. 88 de la Ley 23/2001 y la correspondiente sección presupuestaria no respetan el anterior marco legal a la hora de determinar el importe de los créditos correspondientes a dicho Fondo de Compensación interterritorial, por alterar, de un lado, la base de cálculo del citado fondo y, de otro, el porcentaje que se aplica a esa base. En efecto, el procedimiento seguido por la Administración del Estado para calcular la cifra asignada al fondo es el siguiente: 1) Se ha tomado como montante de la inversión real nueva de carácter civil del Estado y sus organismos autónomos la cifra facilitada en el comité de inversiones públicas de 3.487.122,25 miles de euros. 2) Dicho importe se ha ponderado por la población relativa de las Comunidades Autónomas beneficiarias del FCI (Pr = 0,59211999) y corregido por el cociente entre la renta por habitante media nacional y la renta por habitante de las Comunidades Autónomas partícipes en el FCI (R = 1,19939501), ascendiendo la base de cálculo a 2.476.504,57 miles de euros. 3) Se aplicó el porcentaje facilitado en el comité de inversiones públicas, el 35,568979 por 100, a la base del fondo de compensación interterritorial calculada conforme a los apartados anteriores -2.476.504,57 miles de euros dando como resultado que los fondos de compensación interterritorial deben dotarse por un importe total de 880.867,38 miles de euros, cantidad idéntica a la del año anterior. 4) La dotación determinada en el apartado anterior se debe incrementar en un 1,57 por 100 debido a la incorporación de Ceuta y Melilla, lo que da como resultado que la cantidad que debe consignarse presupuestariamente en concepto de fondos de compensación interterritorial es de 894.696,67 miles de euros, que se reparte a su vez entre el fondo de compensación interterritorial (75 por 100) y el fondo complementario (25 por 100), en virtud de lo dispuesto en el Acuerdo de 27 de julio de 2001.

Pues bien, a juicio de la Junta de Andalucía, la dotación total de los Fondos de Compensación Interterritorial recogida en el art. 88 de la Ley de presupuestos generales del Estado es inconstitucional, en primer lugar, en cuanto al parámetro referente a la determinación de la base de cálculo, porque, si la base es el conjunto de los gastos del ejercicio que se incluyen en los presupuestos generales del Estado y de sus Organismos Autónomos correspondientes a la inversión real nueva de carácter civil, la suma de las partidas presupuestarias destinadas a tal fin no da como resultado 3.487.122,25 miles de euros, sino que asciende a un total de 3.618.568,56 miles de euros en el año 2002, importe este que, de conformidad con lo establecido en la Ley 29/1990, ha sido ponderado por la población relativa y corregido por el cociente entre la renta por habitante media nacional y la renta por habitante de las Comunidades Autónomas partícipes en el FCI, dando, en consecuencia, un resultado para la base de cálculo del año 2002 de 2.569.855,87 miles de euros. Esta contradicción entre el marco normativo citado y el resultado contenido en el art. 88 de la Ley 23/2001 tiene relevancia constitucional en la medida en que la modificación de la Ley 29/1990, del fondo de compensación interterritorial, a través de una Ley de presupuestos excede -conforme a la doctrina recogida en la STC 203/1998- de los límites estrictos a que tales leyes están sometidas, en tanto en cuanto aquella modificación, ni forma parte del contenido mínimo del instrumento presupuestario, ni cumple las condiciones para constituir un posible contenido eventual.

Para la Junta de Andalucía una cosa es que, tanto la determinación del porcentaje previsto en el art. 2 de la Ley 29/1990, como la dotación del fondo de compensación interterritorial para el ejercicio correspondiente constituyan ese contenido mínimo de las Leyes de presupuestos, y otra distinta es que las modificaciones operadas puedan ser también partícipes de tal concepción. Y ello porque no cabe admitir que la Ley de presupuestos pueda modificar -*de facto*- la composición de la base de aquel Fondo sin introducir una modificación expresa de dicho precepto, razón por la cual es inconstitucional el art. 88 de la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2002, así como las correspondientes partidas presupuestarias de las secciones 33, en la medida en que han alterado la base de cálculo a considerar según la Ley 29/1990, al afectar, no sólo al principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE, debido a la incertidumbre que con tal actuación se origina, sino también al art. 134.2 CE, en la medida que restringe de modo ilegítimo las competencias del poder legislativo, disminuyendo sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional.

Por otra parte, y en segundo lugar, también es inconstitucional el art. 88 y la correspondiente sección presupuestaria en lo que a la determinación del porcentaje a aplicar sobre la base de cálculo se refiere, pues si, de acuerdo con el art. 2.3 de la Ley 29/1990, el porcentaje a aplicar a la base de cálculo, para la determinación de la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial, ha de aprobarse cada año en la respectiva Ley de presupuestos generales del Estado, el art. 88.4 de la Ley 23/2001, de presupuestos generales del Estado para el año 2002 establece como porcentaje el del 36,127398 por 100, cuando, sin embargo, el porcentaje que posteriormente se tiene en cuenta en la correspondiente partida presupuestaria no es éste, sino el facilitado en el seno del Comité de Inversiones Públicas: el 35,568979 por 100. Nos encontramos, por lo tanto, ante una incongruencia de la propia Ley entre su texto articulado (art. 88) y las partidas presupuestarias que recogen los créditos, lo que, no sólo ha supuesto un evidente perjuicio económico para la Comunidad Autónoma de Andalucía (que asciende a 19.463,17 miles de euros), sino que conculca el principio de seguridad jurídica dada la incertidumbre de Derecho que crea, vulnerándose así lo dispuesto en el artículo 9.3 CE.

Finalmente, por medio de otrosí, la Junta de Andalucía solicitó -al amparo de los arts. 83 LOTC y, 74 y ss. LEC- la acumulación del presente recurso de inconstitucionalidad a los tramitados bajo los números 1105-1997, 1106-1997, 1107-1997,, 3167-1997, 1426-1998, 1030-1999, 1304-1999, 1828-2000 y 1245-2001, al estar todos ellos relacionados con la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, razón por la cual, queda plenamente justificada la acumulación de procesos constitucionales entre sí y a aquellos otros con los que se encuentran ya acumulados.

2. La Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso mediante providencia de 7 de mayo de 2002, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 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 Ministro 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. 121, de 21 de mayo de 2002).

3. El día 21 de mayo el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, presentó un escrito en el Registro General de este Tribunal en el que se suplicaba se le tuviera por personado y por solicitada una prórroga de ocho días más para formular alegaciones, dada la acu-

mulación de asuntos que pendían ante la Abogacía del Estado.

4. Por escrito registrado el 23 de mayo de 2002 la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal que, aun cuando la citada Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, ponía a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar, con remisión del recurso a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General.

5. Mediante providencia de la Sección Tercera de este Tribunal con fecha de 28 de mayo de 2002 se acordó tener por personado al Abogado del Estado, en nombre del Gobierno de la Nación y prorrogar en ocho días más el plazo concedido para formular alegaciones, a contar desde el siguiente al de la expiración del ordinario.

6. Por escrito presentado en el Registro de este Tribunal el día 14 de junio de 2002 el Abogado del Estado formuló sus alegaciones, en el que suplicaba que se dictara Sentencia por la que se declarase la constitucionalidad de los arts. 84, 86 y 88 de la Ley 23/2001, de presupuestos generales del Estado para el año 2002. Comienza el Abogado del Estado sus alegaciones contestando a la vulneración que la Junta de Andalucía imputa al art. 84 de la Ley 23/2001, y a tal fin señala que esta previsión responde a la liquidación definitiva y final del sistema de financiación del quinquenio 1997-2001 –como consecuencia de la aprobación de un nuevo sistema en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera– de las Comunidades Autónomas a las que se aplicó dicho sistema porque lo adoptaron como propio, de acuerdo con lo previsto en el art. 89 de la Ley 54/1999 y una vez conocidas las cifras económicas correspondientes. Ahora bien, para las Comunidades Autónomas que no adoptaron como propio el sistema de financiación de ese quinquenio la falta de una previsión similar obedece a que la Ley de presupuestos generales del Estado no puede unilateralmente y sin previo acuerdo de la Comisión Mixta regular la liquidación definitiva de los ejercicios anteriores, sencillamente porque no hay un sistema previsto y acordado en Comisión Mixta que permita llevar a cabo tal liquidación definitiva.

En efecto, continúa el Abogado del Estado, la financiación estatal de las Comunidades Autónomas que no aceptaron el sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001 se llevó a cabo cada ejercicio mediante entregas a cuenta fijadas en base al método del quinquenio 1992-1996, de modo que, para evitar la insuficiencia de recursos, se optó por esta fórmula que, necesariamente, tenía carácter transitorio y provisional hasta el acuerdo sobre un sistema de financiación. Ciertamente, durante este quinquenio 1997-2001 no hubo sistema de financiación, sino entregas a cuenta en base al sistema anterior. Por este motivo el artículo que en cada ejercicio preveía esas entregas a cuenta incluía un párrafo que decía: «La liquidación definitiva se realizará con arreglo al sistema de financiación adoptado, o el que se adopte durante el año., para estas Comunidades Autónomas, por acuerdo de su respectiva Comisión Mixta» (art. 82.3 Ley 13/2000, de presupuestos generales del Estado para el año 2001).

Pues bien, como ese acuerdo de la Comisión Mixta no se ha alcanzado, no se puede hacer la liquidación definitiva que considera la parte recurrente constitucionalmente necesaria. El propio sistema constitucional de financiación enmarcado en la Constitución y la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas impide que sea el Estado, unilateralmente a través de una Ley de su órgano legislador, el que regule y aplique esa liquidación definitiva. Sin duda un precepto de la Ley de presupuestos generales del Estado que hubiese establecido sin acuerdo previo de la Comisión Mixta esa liquidación definitiva hubiese sido también tachado de inconstitucional,

pero, seguramente, con más posibilidades de conseguir un pronunciamiento en ese sentido por ese Tribunal. Además el motivo por el que en la Ley de presupuestos para el año 2002 no existe un precepto análogo al art. 82 de la Ley de presupuestos para el año 2001 –añade el Abogado del Estado– es que la financiación de todas las Comunidades Autónomas en el año 2002 se va a llevar a cabo con el nuevo sistema de financiación, lo que supone que ya no sean necesarias las entregas a cuenta.

Las anteriores alegaciones justifican, a juicio del Abogado del Estado, la constitucionalidad y la razonabilidad del art. 84 de la Ley de presupuestos en lo que se refiere a las Comunidades Autónomas que, como la recurrente, no aceptaron el sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001. No obstante, y dado que el recurso también impugna este precepto por los motivos invocados en los recursos precedentes, advierte el Abogado del Estado que, siguiendo su misma técnica, va a reproducir lo que se alegó en el recurso correspondiente a la Ley de presupuestos para el año 2001, alegaciones que son plenamente aplicables a este recurso, con la única salvedad de sustituir el art. 83 de la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2001 por el art. 84 de la Ley de presupuestos generales del Estado para el 2002. Pues bien, en aquella ocasión se señaló que el citado precepto habilita un crédito para la «liquidación definitiva de la participación en los ingresos del Estado correspondientes a los ejercicios anteriores» (es decir 1997 y 1998), que es únicamente de aplicación a las Comunidades que han aceptado el modelo de financiación. Y respecto de él se señalaba, como a su vez se había mantenido en el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la LPGE 99, que «en primer lugar, este precepto ha de estudiarse en conexión o relación con los artículos 82 a 85 y 89 LPGE 99. En estos preceptos de la LPGE 99 es donde se establecen más novedades en relación con las Leyes anteriores, que tienen que ver fundamentalmente con la regulación del Fondo de Garantía, propuesto en los Acuerdos del CPFF de 23 de septiembre 1996 (publicados en el BOE de 22 de abril de 1997, núm. 96, ref. 8541), modificados el 27 de marzo de 1998». Sin embargo el contenido de estos preceptos es diverso, pues los arts. 82, 83 y 84 LPGE 1999 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, fruto de la 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 traspasos que en este período se han ido produciendo a su financiación vía PIE en sus diversas modalidades (Cfr. art. 88 y concordantes de las anteriores Leyes de presupuestos), llevando a cabo la liquidación definitiva de estos ejercicios, razón por la cual el art. 87 LPGE 99 habilita un crédito para la liquidación definitiva de los ejercicios 1997 y 1998, y el art. 85 establece los criterios que han de regir las entregas a cuenta con cargo a la Participación en los Ingresos del Estado en el ejercicio 1999 a aquellas Comunidades Autónomas que han aceptado el modelo de financiación. Por su parte 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 CPFF (acuerdo séptimo) de 23 de septiembre de 1996 y de 27 de marzo de 1998 (único tercera).

Los artículos impugnados establecen, entonces, añade el Abogado del Estado, los porcentajes definitivos en la participación en los ingresos del Estado de las Comunidades Autónomas que han aceptado el nuevo modelo de financiación, habilitando la correspondiente partida presupuestaria para su liquidación. Pues bien, el

art. 83 de la LPGE 2001 se limita a habilitar una nueva partida presupuestaria para la práctica de la liquidación definitiva pendiente del ejercicio 1999, como se deduce de su remisión al art. 85 de la Ley 49/1998. Ahora bien, esto no quiere decir –como afirma la recurrente–, ni que con ello se elimina la posibilidad de revisión del porcentaje de participación, ni que no esté justificada la omisión de las Comunidades que no han aceptado el modelo; esta interpretación de los arts. 86 y 87 es errónea. En efecto, el art. 86.tres condiciona la liquidación definitiva, como no podía ser de otra manera, al modelo de financiación que en el futuro se adopte entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía. El inciso «o el que se adopte durante 1999» no determina, como interpreta la recurrente, que el modelo sólo pueda acordarse este año; se limita a prever la hipótesis de que este acuerdo pueda producirse durante el ejercicio 1999, a cuyo ámbito temporal se circunscribe la Ley de presupuestos generales del Estado en general, y su art. 86 en particular. Lo que es evidente es que no puede llevarse a cabo liquidación definitiva alguna hasta que se determine el modelo de financiación aplicable. En suma, concluye el Abogado del Estado respecto de esta primera vulneración, es muy incoherente por parte de la recurrente que se reclame la liquidación definitiva de los ejercicios anteriores, cuando a la vez, y de manera infundada, se impugna que el Estado esté aplicando unilateralmente un modelo de financiación que se rechaza.

En segundo lugar, y con relación la impugnación del art. 86 de la Ley 23/2001, de presupuestos generales del Estado para 2002, simplemente señala el Abogado del Estado que, puesto que no existe ninguna alegación específica en cuanto a su contenido, se remite a lo alegado en defensa del sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001 en los otros recursos de inconstitucionalidad.

En tercer lugar, y respecto de la impugnación del art. 88 de la Ley 23/2001, de presupuestos generales del Estado para 2002, que establece la cuantificación y tratamiento presupuestario del fondo de compensación interterritorial, precisa el Abogado del Estado que tal regulación responde al nuevo diseño del Fondo acordado en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrada el día 27 de julio de 2001, aprobado por la Ley 22/2001, reguladora de los fondos de compensación interterritorial, cuyas novedades más importantes son, de un lado, que la cantidad destinada a este objeto se va a dividir en dos fondos, el fondo de compensación y el fondo complementario, y que Ceuta y Melilla pasan a incluirse en el citado fondo. Pues bien, la primera observación que debe efectuarse, a juicio del Abogado del Estado, es que no son procedentes las continuas remisiones y citas que hace el escrito del recurso de inconstitucionalidad a la Ley del fondo de compensación interterritorial 29/1990, porque a partir del 1 de enero de 2002 rige la citada Ley 22/2001, que, a mayor abundamiento, incluye una disposición derogatoria que establece: «Sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición transitoria primera, queda derogada la Ley 29/1990 del fondo de compensación interterritorial». Debe estarse, entonces, a lo previsto en esta Ley como normativa vigente en relación con la virtualidad de la Ley de presupuestos para 2002, normativa vigente que, ni ha viciado el mecanismo de ponderación de la inversión del Estado computable a efectos del cálculo de los Fondos, ni ha alterado la configuración de la base de cálculo de los Fondos. De hecho tampoco ha modificado esta base de cálculo la Ley de presupuestos generales del Estado 23/2001, para el ejercicio 2002, pues no contiene ninguna previsión en ese sentido. Para el Abogado del Estado, entonces, una falta de coincidencia entre la cuantificación que hacen los recurrentes de la base de cálculo y la que contiene la Ley de presupuestos no puede interpretarse como una modificación en la regulación de

la base de cálculo, sobre todo cuando no existe materialmente en el texto de la norma. Los motivos de la falta de coincidencia pueden ser muchos, como errores, utilización de distintos datos, inclusión o exclusión de determinadas partidas, etc; razón por la cual tiene que descartarse de plano, como motivo de inconstitucionalidad, que la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2002 se haya excedido en su contenido material al regular un componente de la cuantificación del fondo.

La cuestión a dilucidar es, según el Abogado del Estado, si el motivo de esa falta de coincidencia sería causante de inconstitucionalidad, en la medida en que hubiese vulnerado los preceptos que integran el bloque de la constitucionalidad en la materia, a saber, los arts. 158.2 CE y 16 LOFCA (desarrollados por la Ley 22/2001). Y en este sentido, la normativa citada establece que la cuantía del fondo se determinará en función de la inversión pública que para cada ejercicio se haya aprobado en los presupuestos generales del Estado, concepto el de inversión pública y su cuantificación con otros índices que se concreta en el art. 3 de la Ley 22/2001, en base a cuya fórmula se hizo el cálculo que se contiene en el art. 88 de la Ley de presupuestos para el año 2002, pues se establece una partida para el Fondo de 894.696,67 miles de euros que supone el 36,127398 por 100 de la base de cálculo que asciende a 2.476.504,57 miles de euros (una vez incluida la parte correspondiente a Ceuta y Melilla). Pues bien, sin esta última –la de Ceuta y Melilla– la partida ascendería a la cantidad de 880.867,38 miles de euros, que coincide aproximadamente con la partida para el fondo establecida en el art. 86 de la Ley de presupuestos para el año 2001.

El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía impugna las anteriores cifras, subraya el Abogado del Estado, por entender que la base de cálculo está mal determinada y que, de acuerdo con el cuadro que se acompaña a la demanda, debería haber alcanzando la suma de 2.569.855,87 miles de euros. Sin embargo esta alegación no puede prosperar como motivo de inconstitucionalidad porque se refiere a simples discrepancias técnicas en cuanto a la forma de integrar la base de cálculo, amén de no justificarse exactamente donde se encuentra la causa de la discrepancia, pues debe tenerse en cuenta que, al afectar la base de cálculo a la inversión, no sólo del Estado, sino también de los Organismos Autónomos, puede ocurrir que la parte recurrente haya incluido en esta categoría a entes que no lo sean realmente y que por ello no se hayan tenido en cuenta en el cálculo contenido en la Ley de presupuestos. En cualquier caso, como no se ha especificado el elemento de la fórmula en el que se encuentra la discrepancia, no puede verificarse la procedencia y acierto de la actuación estatal o de la operación realizada por la parte recurrente.

No obstante lo anterior, señala a continuación el Abogado del Estado, aunque hubiera habido un error por parte de los servicios técnicos encargados de integrar en una cifra la base de cálculo, esto no supondría necesariamente la inconstitucionalidad del precepto, pues para ello sería necesario que se vulnerase el bloque de la constitucionalidad. Y, como quiera que no se ha especificado con exactitud la cifra o elemento de la base de cálculo que no se ha incluido o que se ha incluido indebidamente reducida, no se puede afirmar que se haya producido una inconstitucionalidad, dado que la simple falta de coincidencia de cifras no puede llevar a esa conclusión.

Finalmente, y con relación a la segunda alegación de la parte recurrente sobre la determinación del porcentaje aplicado a la base de cálculo en orden a fijar la cuantía del Fondo de Compensación Interterritorial, respecto de la que se dice que el art. 88 de la Ley de presupuestos –en cumplimiento de la Ley reguladora del fondo– ha establecido un porcentaje del 36,127398 por 100 y, sin embargo, luego se aplica el porcentaje facilitado en el seno del comité de inversiones públicas –que sería el 35,568979

por 100–, tampoco se explica en la demanda de dónde se ha sacado el indicado porcentaje, al limitarse a citar una fuente –el comité de inversiones públicas– sin más. En cualquier caso se trataría también de una discrepancia técnica sobre los índices utilizados para integrar la base de cálculo, que se produce no tanto por la cifra de porcentaje en sí, sino porque el porcentaje que da la cifra del fondo teniendo en cuenta la suma de la inversión pública que maneja la parte recurrente no coincide con la del art. 88. Sin embargo, utilizando el importe del fondo recogido en el artículo 88, cabe llegar con el porcentaje del mismo artículo a otra suma de la inversión pública.

En suma, concluye el Abogado del Estado, desde el punto de vista del bloque de la constitucionalidad el límite para determinar la partida del fondo es el 30 por 100 de la inversión pública concretada en los términos del art. 3 de la Ley 22/2001, como se establece en la LOFCA y en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001, límite del 30 por 100 que se alcanza incluso aceptando las cifras de la parte recurrente, por lo que debe descartarse que las discrepancias de cifras manifestadas en el recurso puedan ser causantes de la inconstitucionalidad del art. 88 de la Ley de presupuestos para el año 2002.

Por último, y mediante otrosí, el Abogado del Estado manifiesta que no se opone a la acumulación solicitada en el escrito del recurso.

7. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 29 de junio de 2004 la Letrada de la Junta de Andalucía, autorizada en virtud de Acuerdo del Consejo de Gobierno adoptado en fecha de 15 de junio de 2004, solicitaba se la tuviera por desistida del presente recurso de inconstitucionalidad exclusivamente en lo que se refiere a la impugnación de los arts. 84, 86 y las correspondientes partidas presupuestarias de la sección 32 de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2001, desistimiento parcial que fue acordado por Auto de este Tribunal con fecha de 14 de septiembre de 2004, manteniéndose, en consecuencia, el recurso de inconstitucionalidad en relación con la impugnación del art. 88 y de las correspondientes partidas presupuestarias de la sección 33 de la citada Ley.

8. Por providencia de 20 de noviembre de 2007, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como ha quedado expuesto en los antecedentes, tras el desistimiento parcial formulado por la Junta de Andalucía el presente recurso de inconstitucionalidad queda exclusivamente referido al art. 88 (fondos de compensación interterritorial) y a las cuantías fijadas en la sección 33 de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2002. Las objeciones de constitucionalidad que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía plantea frente al precepto y a la sección objeto de su recurso de inconstitucionalidad afectan, pues, a uno de los recursos financieros que las normas del bloque de la constitucionalidad prevén para la Comunidad Autónoma de Andalucía: la participación en el fondo de compensación interterritorial.

Antes de examinar el fondo del recurso planteado resulta necesario insistir una vez más en que no basta con postular la inconstitucionalidad de una norma mediante la mera invocación formal de una serie de preceptos del bloque de la constitucionalidad para que este Tribunal deba pronunciarse sobre la vulneración por la norma impugnada de todos y cada uno de ellos, sino que es preciso que el recurso presentado al efecto contenga la argumentación específica que fundamente la alegada contradicción constitucional. Es doctrina reiterada de este

Tribunal que la impugnación de normas debe ir acompañada con una fundamentación que permita a las partes, a las que asiste el derecho de defensa (en este caso, al Abogado del Estado), así como a este Tribunal, que ha de pronunciar Sentencia, conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional. Cuando lo que se encuentra en juego es la depuración del Ordenamiento jurídico resulta carga de los recurrentes, no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida. En suma, la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente (entre las últimas, STC 13/2007, de 18 enero, FJ 1).

Esto es, precisamente, lo que sucede en el presente supuesto, en el que la Junta de Andalucía imputa a los preceptos impugnados la vulneración de los arts. 1, 2, 9, 14, 31, 40, 131, 133, 134, 137, 138, 139.2, 149.1.13, 149.1.14, 150, 156, 157, 158 y 161.1 c), todos ellos de la Constitución española, de los arts. 56, 57, 58, 59, 60 y disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y de los arts. 2, 4, 13, 16 y disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, limitándose a fundamentar sus quejas en la posible contradicción del art. 88 y de las cuantías fijadas en la sección 33 de la Ley 23/2001 con los arts. 9.3, 134 y 158 CE, 56.7 del Estatuto de Autonomía y 16 LOFCA, preceptos que, por las razones expresadas, son los únicos que, en principio, constituirán el canon de constitucionalidad de nuestro enjuiciamiento, sin perjuicio de que, conforme al art. 39.2 LOTC, este Tribunal pudiera fundar una eventual declaración de inconstitucionalidad en la infracción de cualquier precepto constitucional, hubiese o no sido invocado en el curso del proceso.

2. Antes de acometer el enjuiciamiento de los preceptos recurridos en los términos que se acaban de indicar, es preciso hacer dos aclaraciones, relativas a la subsistencia del objeto del proceso, pese a la pérdida de vigencia de la ley recurrida, y a la eventual influencia que, en su caso pueda derivarse de la modificación de uno de los elementos del canon de constitucionalidad antes indicado, en concreto del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

En cuanto a lo primero se debe advertir que el hecho de que las disposiciones de la Ley de presupuestos generales del Estado impugnadas hayan perdido su vigencia –por referirse a un ejercicio económico ya finalizado– no afecta al objeto del presente proceso constitucional, dado que, como ya hemos tenido ocasión de señalar con relación a los efectos que sobre el objeto de un recurso de inconstitucionalidad tiene la vigencia limitada de las Leyes de presupuestos a un ejercicio presupuestario (en este caso, al de 2002), ello no es «causa determinante de la pérdida sobrevenida de objeto de un recurso de inconstitucionalidad contra la misma, aunque la Sentencia resultante del proceso constitucional recayera después del período de tiempo en el que la Ley cuestionada extiende su vigencia, pues ello sería tanto como negar la posibilidad de control por este Tribunal Constitucional de determinadas normas con vigencia limitada en el tiempo (en particular, las de contenido presupuestario), creándose así un ámbito normativo (estatal o autonómico) inmune al control de la jurisdicción constitucional» (SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 2; y 13/2007, de 18 de enero, FJ 1).

Y en cuanto a lo segundo, esto es, en cuanto a la eventual aplicación de la doctrina del *ius superveniens* por la modificación del Estatuto de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo) ha de afirmarse que no es aplicable a este

caso tal doctrina según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo a las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes al momento de dictar Sentencia (entre otras, SSTC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 4; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 3, 1/2003, de 16 de enero, FJ 9; 109/2003, de 5 de junio, FJ 6; 14/2004, de 13 de febrero, FJ 8; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 7; y 135/2006, de 27 de abril, FJ 3.a), porque no se ha producido una coincidencia temporal en la vigencia de la Ley impugnada (que se circunscribía al ejercicio 2002) y la nueva normativa que eventualmente podría formar parte de aquel bloque de la constitucionalidad (la modificación estatutaria que se ha producido en el año 2007), pues el objeto del proceso constitucional lo configuran las disposiciones de una Ley que tenía una vigencia limitaba a un concreto ejercicio presupuestario (el de 2004), dictadas en ejecución de un determinado marco normativo, lo que hace que el supuesto de hecho de la doctrina referida no se dé en este caso. Por todo ello nuestro análisis debe contraerse exclusivamente al marco normativo vigente en el momento de la norma impugnada y no a cualquier otro que eventualmente haya podido adoptarse en un momento posterior (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1).

3. Hechas las precisiones anteriores y todavía con carácter previo debemos concretar, con cierto detalle, el marco normativo en el que se desenvuelve el presente proceso constitucional.

Al respecto hemos de recordar que el art. 157.1 de la Constitución prevé, como uno de los recursos para la financiación de las Comunidades Autónomas, las «[t]ransferencias de un fondo de compensación interterritorial» [letra c)], transferencias respecto de las cuales el art. 158.2 del texto constitucional añade que «[c]on el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso». El procedimiento a seguir para la adopción del acuerdo de las Cortes Generales en tal sentido es el previsto en el art. 74.2 CE, de conformidad con el cual se iniciará por el Senado, debiendo adoptarse la decisión por mayoría de cada una de las Cámaras.

En desarrollo del texto constitucional el apartado 1 del art. 4 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (en la redacción dada tanto por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, como por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre: en lo sucesivo, LOFCA 1996 y LOFCA 2001), establece, de acuerdo con el art. 157.1 CE, los recursos de las Comunidades Autónomas, añadiendo en el apartado 2, como uno de los recursos que, en su caso, pueden obtener las Comunidades Autónomas, «[l]as transferencias de los Fondos de Compensación Interterritorial, cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado a los efectos previstos en los artículos 2, 138 y 158 de la Constitución» [letra b)]. En un sentido similar el art. 56.7 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (de la entonces Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre: en adelante, EAAnd), incluye entre los recursos que constituyen la hacienda de la Comunidad Autónoma «[l]a participación en el Fondo de Compensación Interterritorial» [apartado 7].

Más concretamente, el apartado 1 del art. 16 LOFCA (tanto en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/1996 como por la Ley Orgánica 7/2001) dispone que «[d]e conformidad con el principio de solidaridad interterritorial a que se refiere el apartado 2 del artículo 158 de la Constitución, en los Presupuestos Generales del Estado se dotará anualmente un Fondo de Compensación, cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado, tal y como se determina en el artículo 4.2 b) de esta Ley», que se des-

tinará «a financiar proyectos de carácter local, comarcal, provincial o regional de infraestructuras, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del hábitat rural, transportes y comunicaciones y, en general, aquellas inversiones que coadyuven a disminuir las diferencias de renta y riqueza en el territorio español» (arts. 16.2 LOFCA 1996 y 16.6 LOFCA 2001). El mismo art. 16.1 LOFCA 2001 (y en sentido similar, el art. 16.1 LOFCA 1996) dispone también que «[e]l Fondo de Compensación se distribuirá por las Cortes Generales, de conformidad a lo establecido en el artículo 74.2 de la Constitución, entre Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía».

Hasta el año 2001 el Fondo de Compensación era único, pero tras la modificación operada en la LOFCA por la Ley Orgánica 7/2001, al «Fondo de Compensación» propiamente dicho se le añade un «Fondo Complementario» que, de acuerdo con el art. 16 LOFCA, también «se dotará anualmente» en los presupuestos generales del Estado, «cuyos recursos tendrán asimismo el carácter de carga general del Estado» (apartado 2) y «se destinará a gastos de inversión» (apartado 5), sin perjuicio de que también pueda destinarse «a financiar gastos de funcionamiento asociados a las inversiones financiadas con cargo al Fondo de Compensación o a este Fondo» (apartado 5).

Antes de la modificación de la LOFCA por la Ley Orgánica 7/2001 la dotación anual al «Fondo de Compensación» se hacía «con una cantidad no inferior al 30 por 100 de la inversión pública que para cada ejercicio haya sido aprobado en los Presupuestos Generales del Estado» (art. 16.1 LOFCA 1996), y después de esa modificación, desde el día 1 de enero de 2002, el Fondo de Compensación se dotará anualmente con una cantidad que «no podrá ser inferior al 22,5 por 100 de la base de cálculo de la inversión pública que haya sido aprobada en los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio» [art. 16.3.a) LOFCA 2001], que se distribuirá entre las Comunidades Autónomas perceptoras conforme al criterio de «[l]a inversa de la renta por habitante» [art. 16.4 a) LOFCA 2001], «[l]a tasa de población emigrada en los últimos diez años» [art. 16.4 b) LOFCA 2001], «[e]l porcentaje de desempleo sobre la población activa» [art. 16.4 c) LOFCA 2001], «[l]a superficie territorial» [art. 16.4 d) LOFCA 2001], «[e]l hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular» [art. 16.4 e) LOFCA 2001] y «[o]tros criterios que se estimen pertinentes» [art. 16.4 e) LOFCA 2001]. A la anterior dotación se le añadirá, además, un 1,5 por 100 de la cantidad anterior y el «importe que se asigne legalmente en función de la variable “Ciudad con Estatuto de Autonomía”» [art. 16.3 b) LOFCA 2001], y otro 4,02 por 100 de la cantidad determinada en primer lugar y «el importe que se asigne por la variable de “región ultraperiférica”» [art. 16.3 c) LOFCA 2001]. Por otra parte, la dotación anual al «Fondo Complementario» será de «una cantidad equivalente al 33,33 por 100 de su respectivo Fondo de Compensación» (art. 16.5 LOFCA 2001). La suma de todas estas partidas eleva la cuantía mínima del fondo de compensación desde el día 1 de enero de 2002 al 31,24 por 100 de la inversión pública aprobada por los presupuestos generales del Estado.

Resulta así que la regulación sustancial del Fondo de Compensación Interterritorial viene hecha, como hemos comprobado, en la LOFCA. Ahora bien, esta norma difiere a un posterior desarrollo legal la definición «de la base de cálculo de la inversión pública» [arts. 16.1 LOFCA 1996 y 16.3 a) LOFCA 2001], la ponderación de los criterios e índices de distribución del fondo de compensación [arts. 16.1 LOFCA 1996 y 16.4 LOFCA 2001], así como la fijación del período durante el cual la cuantía del Fondo de Complementario se pueda destinar a financiar gastos de funcionamiento asociados a las inversiones financiadas con cargo al fondo de compensación o al fondo complementario [art. 16.5 LOFCA 2001].

La primera norma legal que se dictó en desarrollo de la LOFCA fue la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial; pero con anterioridad, y a partir de los presupuestos generales del Estado del ejercicio 1982, figuraba junto con la sección 32 (entes territoriales) una sección 33 (fondo de compensación interterritorial), que atribuía originariamente a todas las Comunidades Autónomas la condición de beneficiarias del fondo (cuya cuantía se repartía, entonces, en función de los criterios adoptados por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 16 de septiembre de 1981).

La citada Ley 7/1984, de 31 de marzo, «con el fin de desvincular la cuantía del Fondo de Compensación de las vicisitudes que pueda experimentar la estructura presupuestaria del Estado», fijó como base de cálculo del Fondo tanto la inversión real «nueva» (gastos destinados a inversiones) que figuraba en los presupuestos generales del Estado, como los gastos de igual naturaleza previstos en los presupuestos de los Organismos autónomos del Estado, adicionando las transferencias de capital efectuadas por uno y otros a favor de las Entidades locales con destino a proyectos de inversión (art. 3.1 y Exposición de Motivos). Quedaban excluidos de la citada base de cálculo, sin embargo, tanto los gastos de defensa –«por ser consumo público en términos de Contabilidad Nacional», según reza la exposición de motivos–, como la «inversión de reposición», esto es, «los gastos destinados a conservación, mejora y sustitución del capital afecto a la prestación de los servicios públicos correspondientes a las competencias que han de asumir las Comunidades Autónomas» (art. 3.2 y exposición de motivos).

La cuantía de la dotación anual del Fondo de Compensación Interterritorial se determinaba según esa Ley aplicando un porcentaje a la base del fondo, que «se fijará mediante Ley, en la que se contendrá el correspondiente a cada uno de los cinco años siguientes», Ley que debía estar aprobada «antes del mes de marzo del año inmediatamente anterior al primero para el cual se señala el porcentaje» (que, en todo caso, «no será inferior al 30 por 100»: art. 2.2). El porcentaje «aplicable para los ejercicios 1984 a 1986, ambos inclusive, [era] el 40 por 100» (disposición transitoria primera), pero el Acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se aprobaba el método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1987-1991, limitó la financiación condicionada a través del fondo de compensación interterritorial al 30 por 100 de la inversión pública (apartado 4.2).

La posterior Ley 29/1990, de 26 de diciembre (modificada por la Ley 31/1994, de 24 de noviembre, exclusivamente en lo referente al órgano encargado del control parlamentario de los proyectos financiados con cargo al fondo), asumiendo las previsiones del Acuerdo 1/1986 del Consejo de Política Fiscal y Financiera, dejó de considerar el citado Fondo como un mecanismo de financiación básica, para configurarlo como un instrumento de desarrollo regional, en coherencia con la política comunitaria y, concretamente, de la puesta en práctica de criterios de selectividad en las acciones de desarrollo regional, limitando las Comunidades receptoras a aquellas que tuviesen la condición de regiones beneficiarias de los fondos estructurales de objetivo I, excluyendo, por tanto, a los territorios con mayor renta, y adoptando un sistema de distribución próximo al del Fondo de Desarrollo Regional. Así, fijaba como beneficiarias para los ejercicios 1990 y 1991 –y habilitaba a la Ley de presupuestos generales del Estado a determinar las Comunidades beneficiarias para los ejercicios siguientes– a las Comunidades Autónomas de Galicia, Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Murcia, Comunidad Valenciana y Asturias (disposición transitoria tercera). Además preveía una inversión mínima –fuera del fondo– del 0,75 por 100

del importe del fondo en Ceuta y otra de la misma cuantía en Melilla (disposición adicional), y acababa con la interpretación restrictiva de la expresión «gastos de inversión», utilizada en el art. 16.5 LOFCA para fijar el destino de las cantidades del fondo, permitiéndose la financiación a través del mismo, tanto de inversiones reales, como transferencias de capital. Además fijaba como cuantía anual del fondo el resultado de aplicar un porcentaje «que no podrá ser inferior al 30 por 100, a la base de cálculo constituida por la inversión pública» (art. 2.1), entendiéndose por la citada inversión pública «el conjunto de los gastos del ejercicio respectivo incluidos en los Presupuestos Generales del Estado y de sus Organismos autónomos, correspondientes a inversiones reales nuevas de carácter civil» (art. 3.1). Así, si para el ejercicio 1990 se fijaba como porcentaje aplicable el del 32,68783 por 100 (art. 2.2 y disposición transitoria segunda), para los años siguientes «el porcentaje correspondiente a cada uno de ellos se aprobará por las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado» (art. 2.3). Posteriormente el Consejo de Política Fiscal y Financiera acordaba fijar «con efecto a partir de 1992, el porcentaje a que se refiere el art. 2.3 de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, en el 35 por 100» (Acuerdo 1/1992, de 20 de enero, sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996, apartado III.1).

La vigente Ley reguladora del Fondo –la Ley 22/2001, de 27 de diciembre–, fruto del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001, de conformidad con las previsiones de la LOFCA, distingue dos Fondos de Compensación Interterritorial, el «Fondo de Compensación» y el «Fondo Complementario», el primero, en aplicación del art. 158.2 CE, que se destinará a gastos de inversión, y el segundo dirigido a financiar la puesta en marcha o el funcionamiento de inversiones (hasta un máximo de dos años); es decir, los gastos corrientes asociados a la inversión (art. 6), dando entrada en el Fondo a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (a razón de un 0,75 por 100 de la base de cálculo más un 0,035 por 100 del valor añadido bruto al coste de los factores: art. 4.2), mediante el incremento del mismo en la cuantía correspondiente a estas últimas ciudades.

Según esta Ley la base de cálculo del Fondo de Compensación estará constituida por la «inversión pública», entendiéndose por tal «el conjunto de los gastos del ejercicio incluidos en los Presupuestos del Estado y de sus Organismos autónomos, correspondientes a inversiones reales nuevas de carácter civil» (art. 3.1); importe que «se ponderará por la población relativa del conjunto de las Comunidades Autónomas que sean beneficiarias de los recursos del Fondo, respecto a la población total del Estado, y por el índice resultante del cociente entre la renta por habitante media nacional y la renta por habitante de las Comunidades Autónomas partícipes» (art. 3.1). La distribución del fondo entre las Comunidades Autónomas se hará de forma directamente proporcional a la población relativa (87,5 por 100: art. 4.3.a), al saldo migratorio (1,6 por 100: art. 4.3.b), al paro (1 por 100: art. 4.3.c), a la superficie de cada territorio (3 por 100: art. 4.3.d) y a la dispersión de la población (6,9 por 100: art. 4.3.e), corrigiéndose el resultado conforme al criterio de «la inversa de la renta por habitante de cada territorio» (art. 4.4.a) y la insularidad (art. 4.4.b). Finalmente la cuantía del Fondo de Compensación Interterritorial se reparte entre el Fondo de Compensación y el Fondo Complementario (el 75 y el 25 por 100, respectivamente), y se habilita a la Ley de presupuestos generales del Estado, no sólo para designar las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía beneficiarias del mismo (disposición adicional única), sino también para fijar la dotación anual del Fondo de Compensación, esto es, «[e]l porcentaje correspondiente a cada año» (art. 2.3). De hecho la disposición adicional única señala expresa-

mente que «[e]n la Ley de presupuestos generales del Estado de cada ejercicio se determinará el porcentaje que los Fondos de Compensación Interterritorial representan respecto de la base de cálculo de inversión pública definida en los términos del artículo 3.1».

Dado que, tanto el art. 6.2 de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, como el art. 7.1 de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, ambas reguladoras del Fondo de Compensación Interterritorial, atribuyen al «Comité de Inversiones Públicas» la función de determinar el destino de los recursos del Fondo a los distintos proyectos de inversión, decisión que se tomará, en el seno del citado órgano, de común acuerdo entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas beneficiarias y, a partir del 1 de enero de 2002, también las Ciudades con Estatuto de Autonomía (Ceuta y Melilla), con fecha de 21 de septiembre de 2001 se reunió el citado Comité, aprobándose los proyectos a financiar en 2002 por los Fondos de Compensación Interterritorial en función de la cuantía de la inversión civil nueva contenida en el proyecto de Ley de presupuestos generales del Estado para 2002 (3.487.122.245,86 euros) que, una vez ponderada por la población relativa del conjunto de las Comunidades Autónomas beneficiarias de los recursos del Fondo respecto a la población total del Estado ($Pr = 0,59211999$), así como por el índice resultante del cociente entre la renta por habitante media nacional y la renta por habitante de las Comunidades Autónomas participantes ($R = 1,19939501$), ofrece una base de los Fondos de Compensación de 2.476.504.567,69 euros y una cuantía asignada a los mismos de 880.867.380,67 euros o, lo que es lo mismo, el 35,568979 por 100 más el importe que a partir del año 2002 corresponde a Ceuta y Melilla (13.829.272,04 euros), lo que lo eleva a la cifra de 894.696,66 miles de euros, con un porcentaje total del 36,127398 sobre aquella base de cálculo.

Pues bien, es en este marco normativo donde se insertan el precepto y sección que constituyen el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, el primero de los cuales dispone:

«Artículo 88. *Fondos de Compensación Interterritorial.*

Uno. En la Sección 33 de los Presupuestos Generales del Estado se dotan dos Fondos de Compensación Interterritorial por importe de 894.696,67 miles de euros, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, y en el Acuerdo de Consejo Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001.

Dos. El Fondo de Compensación, dotado con 671.022,76 miles de euros, se destinará a financiar gastos de inversión de acuerdo con lo previsto en el artículo 158.2 de la Constitución Española.

Tres. El Fondo Complementario, dotado con 223.673,91 miles de euros, de acuerdo con lo previsto en el Acuerdo de Consejo Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001 podrá aplicarse por las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía propio a la financiación de los gastos de funcionamiento de las inversiones realizadas con cargo a la Sección 33 de los Presupuestos Generales del Estado.

Cuatro. Para el ejercicio 2002, el porcentaje que representa el volumen de los Fondos de Compensación Interterritorial sobre la base de cálculo constituida por la inversión pública es del 36,127398 por 100, correspondiendo al Fondo de Compensación el 27,095559 por 100 y al Fondo Complementario el 9,031839 por 100.

Cinco. Los proyectos de inversión que pueden financiarse con cargo a los Fondos anteriores son los que se detallan en el anexo a la Sección 33.

Seis. En el ejercicio 2002 serán beneficiarias de estos Fondos las Comunidades Autónomas de Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria, Murcia, Valencia, Castilla-La Mancha, Islas Canarias, Extremadura y Castilla y León

de acuerdo con la disposición transitoria tercera de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, así como las Ciudades de Ceuta y Melilla, en cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo de Consejo Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001.

Siete. Los remanentes de crédito del Fondo de Compensación Interterritorial de ejercicios anteriores se incorporarán automáticamente al Presupuesto del año 2002 a disposición de la misma Administración a la que correspondía la ejecución de los proyectos en 31 de diciembre de 2001.

Ocho. En tanto los remanentes de créditos presupuestarios de ejercicios anteriores se incorporan al vigente, el Tesoro Público podrá efectuar anticipos de tesorería a las Comunidades Autónomas por igual importe a las peticiones de fondos efectuadas por las mismas "a cuenta" de los recursos que hayan de percibir una vez que se efectúe la antedicha incorporación.

Los anticipos deberán quedar reembolsados antes de finalizar el ejercicio económico.»

Así para el ejercicio 2002 a la Comunidad Autónoma de Andalucía se le asignaron por este recurso financiero 360,52 millones de euros (sobre un total 894,69 millones de euros), a razón de 270,39 millones de euros por fondo de compensación y 90,13 millones de euros por fondo complementario.

4. Una vez delimitado el objeto del recurso y dejada constancia de las normas que resultan aplicables, estamos ya en disposición de analizar las concretas vulneraciones constitucionales denunciadas por la Junta de Andalucía, que se limitan a cuestionar, de un lado, la cifra de la inversión pública tomada en consideración para el cálculo del Fondo de Compensación Interterritorial (3.487.122,25 miles de euros), diferente a la suma de las partidas presupuestarias consignadas por tal concepto en la Ley 23/2001 (3.618.568,68 miles de euros), lo que, a su juicio, supone una modificación de la Ley 29/1990, que no sólo excede del contenido del instrumento presupuestario –contrariando el art. 134.2 CE–, sino que provoca una situación de incertidumbre prohibida por el art. 9.3 CE; y, de otro, el porcentaje aplicable a la base de cálculo del fondo de compensación, que si bien se establece en la disposición impugnada en el del 36,127398 por 100, sin embargo, realmente se tiene en cuenta el del 35,568979 por 100, lo que conculcaría el principio de seguridad jurídica, proclamado por el art. 9.3 CE, por la situación de incertidumbre que genera.

Tal planteamiento supone en realidad que la Junta de Andalucía pretende atribuir alcance constitucional a la divergencia existente entre la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, y la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2002, planteamiento que no puede admitirse, en principio, pues dicha norma legal no entra en el catálogo de normas que, de conformidad con el art. 28.1 LOTC, pueden constituir el canon de constitucionalidad, sin perjuicio de que la eventual contradicción entre las Leyes referidas pudiera reconducirse a alguna previsión constitucional genérica, como sería, en este caso, la del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, invocado por el Consejo de Gobierno recurrente. Frente a este planteamiento de partida, a la hora de analizar el contraste entre las Leyes 23/2001 y 22/2001, debemos recordar que la Ley de presupuestos generales del Estado, no sólo es una ley en sentido formal, sino también en sentido material (como se dijo tempranamente en la STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2, y luego se reiteró, por ejemplo, en las SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 5; 68/1987, de 21 de mayo, FJ 4; 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; y 3/2003, de 16 de enero, FJ 4), pudiendo, por tanto, acometer directamente la modificación de otras normas con

rango de ley, con las dos salvedades o limitaciones a las que haremos referencia a continuación.

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

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

Pues bien, hechas las precisiones anteriores, cabe anticipar ya en este momento que la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2002, no desconoce la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, ni ninguna de las normas que inte-

gran el bloque de la constitucionalidad, al dar debido cumplimiento a las exigencias establecidas para la dotación del citado Fondo, razón por la cual puede ya descartarse en este momento la lesión del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). En efecto, debe afirmarse, en primer lugar, que las normas que integran el bloque de la constitucionalidad en el presente caso establecen sólo tres exigencias insoslayables con relación al Fondo de Compensación Interterritorial: que se dote el correspondiente Fondo o Fondos (arts. 158.2 CE, 4.2 y 16.1 LOFCA 1996 y 2001, y 56.7 EAAnd); que la dotación tenga carácter «anual» (arts. 16.1 LOFCA 1996 y 2001); y que dicha dotación sea como «mínimo» para las Comunidades Autónomas equivalente al 30 por 100 de la inversión pública prevista en los presupuestos generales del Estado de cada ejercicio (arts. 16.1 LOFCA 1996), mínimo al que hay añadir, desde el día 1 de enero de 2002, de un lado, un 0,3375 por 100 para las Ciudades con Estatuto de Autonomía (o lo que es lo mismo, el 1,5 por 100 del fondo de compensación: art. 16.3.b LOFCA 2001) y, de otro, un 0,9045 por 100 para las regiones ultraperiféricas (o lo que es igual, el 4,02 por 100 del fondo de compensación: art. 16.3.c LOFCA 2001), destinándose el 22,5 por 100 de aquella base de cálculo al fondo de compensación (art. 16.3.a LOFCA 2001) y el 7,5 por 100 restante al fondo complementario (o lo que es lo mismo, el 33,33 por 100 del Fondo de Compensación: art. 16.5 LOFCA 2001). Y las anteriores exigencias se han cumplido debidamente, pues, no sólo se ha dotado el Fondo de Compensación Interterritorial correspondiente al ejercicio económico de 2002, sino que la dotación supera el mínimo exigido del 30 por 100.

A lo anterior hay que añadir, en segundo lugar, que es precisamente la Ley de presupuestos generales del Estado la que tiene atribuida la función de fijar el porcentaje que, aplicado sobre la base del Fondo, determina su cuantía. En efecto, si la Ley 7/1984 establecía que «mediante Ley» se fijará el porcentaje aplicable a la base constituida por la inversión pública (art. 2.2), las Leyes 29/1990 (art. 2.3) y 22/2001 (art. 2.3 y disposición adicional única) se remiten expresamente a la Ley de presupuestos generales del Estado para la fijación anual del citado porcentaje. Por ello, una vez comprobada que la Ley 23/2001, impugnada no sólo ha dotado el Fondo de Compensación correspondiente al ejercicio 2002, sino que también ha respetado en la determinación de aquel porcentaje el mínimo del 30 por 100 (LOFCA 1996) o del 31,24 por 100 (LOFCA 2001) de la inversión pública prevista en los presupuestos generales del Estado para el ejercicio de 2002, ya sea tomando como referencia el 36,127398 por 100 a que alude el art. 88 de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2002, ya sea asumiendo el 35,568979 por 100 que fija la Junta de Andalucía, no cabe sino rechazar los argumentos de la parte recurrente, en lo que a este concreto aspecto se refiere.

También debe desecharse, en tercer lugar, la queja de la recurrente relativa a la determinación del porcentaje aplicable a la base de cálculo del fondo de compensación. Al respecto no existe discrepancia entre el porcentaje fijado en el art. 88 de la Ley impugnada (el 36,127398 por 100) y el facilitado por el Comité de inversiones públicas para calcular el montante de los créditos consignados para los fondos de compensación interterritorial (el 35,568979 por 100), habida cuenta que el volumen asignado a los fondos de compensación interterritorial por la Ley de presupuestos generales del Estado sobre la base de cálculo es, como así se recoge textualmente en la propia disposición impugnada, del 36,127398 por 100 (apartado 4 del art. 88), del cual el 35,568979 por 100 corresponde a las Comunidades Autónomas, mientras que el otro 0,558419 por 100 es la parte asignada a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

No existe, pues, divergencia alguna ni incongruencia de ningún tipo en el texto legal, sino una utilización errónea de los porcentajes por parte del Consejo de Gobierno recurrente.

Distinto es, sin embargo, en cuarto lugar, el problema relativo a la cifra de la inversión pública tomada como base de cálculo del Fondo de Compensación Interterritorial (3.487.122,25 miles de euros), al ser cierto que no coincide con la resultante de la suma de las secciones presupuestarias correspondientes al capítulo IV, concretamente, al art. 60 (inversión nueva en infraestructuras y bienes destinados al uso general) y al art. 62 (inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los servicios) del presupuesto de gastos para el ejercicio 2002, tanto por las partidas correspondientes al Estado (2.660.354,56 y 287.101,61 miles de euros, respectivamente) como por las asignadas a los organismos autónomos (397.204,07 y 273.908,32 miles de euros, respectivamente), que ofrece un resultado final de 3.618.568,56 miles de euros. Pero tal diferencia no es constitucionalmente relevante, al ser razonable entender que cuando la Ley 22/2001 fija como base del cálculo del Fondo de Compensación Interterritorial la inversión pública incluida «en los Presupuestos del Estado» (art. 3.1 de la Ley 22/2001), sólo puede estar refiriéndose a la prevista en el proyecto de Ley de presupuestos generales del Estado, como consecuencia tanto de las peculiaridades procedimentales existentes para la determinación del propio Fondo de Compensación Interterritorial –que exigen que en los presupuestos generales del Estado de cada ejercicio figure «una relación expresa de los proyectos de inversión y, en su caso, de los gastos de funcionamiento asociados» (art. 7.2 de la Ley 22/2001)–, como de la propia mecánica parlamentaria de aprobación de los presupuestos generales del Estado –que deben ser presentados ante el Congreso de los Diputados «al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior» (art. 134.3 CE)–, siempre y cuando, claro está, la dotación final de fondo calculada sobre la cifra de la inversión pública definitivamente autorizada por la Ley de presupuestos generales del Estado alcance el límite mínimo del 30 por 100 impuesto por el art. 16 LOFCA.

En efecto, siendo a las Cortes Generales a quien corresponde, no sólo adoptar la decisión sobre la distribución entre las Comunidades Autónomas –y provincias, en su caso– de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2 CE), –decisión que llevó a cabo mediante las Leyes 7/1984, 29/1990 y 22/2001, todas ellas reguladoras sucesivamente del FCI–, sino también acordar la dotación anual del correspondiente fondo a través de los presupuestos generales del Estado (art. 16.1 LOFCA), es la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial (o la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial), la que dispone que el destino de los fondos a los distintos proyectos de inversión «se efectuará de común acuerdo entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, en el seno del Comité de Inversiones Públicas» (art. 7.1 de la Ley 22/2001; y, en sentido similar, art. 6.2 de la Ley 29/1990), remitiendo, a su vez, a la Ley de presupuestos generales del Estado de cada ejercicio económico la determinación expresa «de los proyectos de inversión y, en su caso, gastos de funcionamiento asociados, que se financien con cargo a los Fondos» (art. 7.2 de la Ley 22/2001; y, en sentido similar, art. 6.3 de la Ley 29/1990). Al necesario acuerdo previo entre las Administraciones estatal y autonómica de cara a la integración de los proyectos de inversión en los presupuestos generales del Estado debe sumarse que, aun cuando la elaboración de éstos es labor del Gobierno –en la medida que constituyen el instrumento de dirección y orientación

de su política económica–, su examen, enmienda y aprobación le corresponde a las Cortes Generales (arts. 66.2 y 134.1, ambos de la CE), que ejercen una función específica y constitucionalmente definida, a través de la cual, no sólo otorgan una verdadera autorización a la Administración del Estado sobre la cuantía y el destino del gasto, sino que cumplen tres objetivos especialmente relevantes, cuales son, asegurar el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública (arts. 9.1 y 66.2, ambos de la CE), participar de la actividad de dirección política al aprobar o rechazar el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno y que los presupuestos representan, y controlar que la asignación de los recursos públicos se efectúe, como exige expresamente el art. 31.2 CE, de una forma equitativa (por todas, STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4).

Comprendiéndose en la Ley de presupuestos la autorización de los gastos que el Gobierno puede realizar durante un ejercicio económico, y correspondiéndole a éste su elaboración (art. 134.1 CE), a cuyo fin presentará «ante el Congreso de los Diputados los presupuestos generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior» (art. 134.3 CE), resulta imprescindible que el Gobierno de la Nación anticipe a las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía la cifra estimada de la inversión real nueva de carácter civil para que, en el seno del Comité de Inversiones Públicas, pueda acordarse de forma coordinada entre el Estado y las Comunidades y Ciudades Autónomas beneficiarias, los proyectos de inversión a los que necesariamente deben destinarse los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial. Cifra ésta –la estimada de la inversión real nueva– que tras el correspondiente «examen, enmienda y aprobación» por las Cortes Generales puede sufrir una cierta alteración, lo que produce como resultado que en los ejercicios presupuestarios se venga produciendo cierto desfase entre la cifra de inversión nueva civil estimada que sirve de base de cálculo al Fondo de Compensación Interterritorial y la que finalmente aparece autorizada en los presupuestos generales del Estado. Concretamente, y tomando los últimos ejercicios presupuestarios, en el año 2003, si la cifra de inversión real fue de 3.876.895,70 miles de euros, la tomada como base de cálculo era de 3.804.805,06 miles de euros; en el año 2004, si la cifra de inversión real fue de 4.023.164,84 miles de euros, la asumida como base de cálculo fue de 4.022.352,94 miles de euros; en el año 2005, si la cifra de inversión real fue de 4.296.077,97 miles de euros, la adoptada como base de cálculo era de 4.223.803,84 miles de euros; en el año 2006, si la cifra de inversión real fue de 4.763.390,55 miles de euros, la considerada como base de cálculo era de 4.629.083,01 miles de euros; y, en fin, en el actual ejercicio 2007 la cifra de inversión real es de 4.945.906,67 miles de euros, mientras que la que ha sido tomada como base de cálculo ha sido la de 4.995.866,79 miles de euros.

Ahora bien, siendo cierto que las especialidades procedimentales para la aprobación de los presupuestos generales del Estado, así como para la determinación y destino de la cuantía del Fondo de Compensación Interterritorial, provocan un cierto desajuste entre la cifra de la inversión pública que se toma como base de cálculo del citado Fondo y la cifra de la inversión pública que finalmente es autorizada por la Ley de presupuestos generales del Estado, también lo es que dicho desajuste carecerá de trascendencia constitucional en tanto en cuanto la autorización de las Cortes Generales al Gobierno, consagrada en la cuantía de la dotación al Fondo de Compensación Interterritorial prevista en el instrumento presupuestario, no sea inferior al 30 por 100 de la cifra de la inversión pública aprobada definitivamente en la Ley de presupuestos generales del Estado. Por esta razón lo relevante desde un plano puramente constitucional no es tanto que la dotación al Fondo se calcule sobre la cifra de la inver-

sión pública estimada o sobre la finalmente autorizada, sino que la dotación autorizada sea igual o superior al límite mínimo exigido por las normas que integran el bloque de la constitucionalidad (art. 16.1 LOFCA), calculado sobre la cifra de la inversión pública «aprobada en los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio» (art. 16.3.a LOFCA). Por esta razón una dotación calculada sobre la inversión pública estimada que supere el 30 por 100 de la inversión pública finalmente autorizada será perfectamente ajustada al orden constitucional. Por el contrario, una dotación al Fondo igual o superior al 30 por 100 de la inversión pública estimada que no llegase finalmente a alcanzar el 30 por 100 de la inversión pública autorizada sería contraria a las normas que integran el bloque de la constitucionalidad. Y en el caso que nos ocupa la dotación al Fondo de Compensación Interterritorial correspondiente al ejercicio 2002 supera sobradamente aquel límite porcentual en términos de inversión pública autorizada por la Ley de presupuestos generales del Estado, razón por la cual tampoco puede prosperar esta otra queja del Gobierno recurrente.

Y la anterior conclusión no se ve desmerecida por el hecho de que el legislador pudiera considerar oportuno habilitar la realización de un posterior ajuste en la cuantía del citado Fondo, de conformidad con los datos definitivos de cada ejercicio, como sucede, por ejemplo, con la liquidación definitiva del fondo de suficiencia de las Comunidades Autónomas (art. 15.2 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre), pues, como ya hemos tenido ocasión de señalar precisamente con relación a la aplicación de las diferentes variables del fondo de compensación interterritorial en los términos previstos por la Ley 7/1984, de 31 de marzo, «la apreciación de la mayor o menor conveniencia técnica de emplear unos datos u otros» –en el supuesto que ahora nos ocupa, de efectuarse o no un posterior ajuste de conformidad con los datos de inversión reales– corresponde en exclusiva al legislador de acuerdo con criterios de oportunidad «dentro del margen de actuación que le concede la LOFCA» (STC 183/1988, de 13 de octubre, FJ 4). Se trata, pues, de «una decisión eminentemente política que corresponde en exclusiva 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), no siendo función de este Tribunal interferir en ese margen de apreciación del legislador, ni examinar la oportunidad de la medida legal, para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles (en términos similares, SSTC 67/1989, de 18 de abril, FJ 1; 269/1994, de 3 de octubre, FJ 5; 33/2000, de 3 de febrero, FJ 4; y 13/2007, de 18 de febrero, FJ 4), sobre todo cuando, como hemos tenido ocasión de afirmar, «no existe un derecho de las Comunidades Autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación», razón por la cual «no puede pretender cada Comunidad Autónoma para la determinación del porcentaje de participación que sobre aquellos ingresos 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» (SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5; y 58/2007, de 14 de marzo, FJ 3).

En fin, es al Estado, a través de sus presupuestos generales, a quien corresponde en exclusiva decidir, en virtud de la competencia que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14 CE y «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» (SSTC 13/2007, de 18 de febrero, FJ 11; y 58/2007, de 14 de

marzo, FJ 5, con relación a las asignaciones de nivelación), la cuantía que sobre el mínimo exigido puede llegar a alcanzar el fondo de compensación interterritorial en cada ejercicio, lo que impide apreciar en el art. 88 y la sección 33 de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2002, el primer vicio que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía le imputa.

5. Tampoco es apreciable la alegada vulneración del principio de seguridad jurídica previsto en el art. 9.3 CE por las disposiciones legales impugnadas. En efecto, la seguridad jurídica, de conformidad con nuestra doctrina, ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando «la claridad y no la confusión normativa» (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4), de tal manera que «sólo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica» (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15; y 96/2002, de 25 de abril, FJ 5). Pues bien, en el caso que nos ocupa el Gobierno de la Nación comunica a las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía beneficiarias del Fondo de compensación interterritorial la cifra que, de conformidad con sus previsiones, va a constituir la base de cálculo del citado instrumento, razón por la cual, el posible desfase posterior –en más o en menos– derivado de fijar la cifra definitiva de la inversión pública del Estado y de sus organismos autónomos, en modo alguno afecta al principio de seguridad jurídica, al permitir a las Comunidades Autónomas perceptoras del citado Fondo conocer de forma anticipada y precisa la cifra que les permite, también a ellas, proyectar sus inversiones. No existe, pues, falta de claridad o confusión normativa en los preceptos impugnados que puedan generar en sus destinatarios –las Comunidades Autónomas y, desde el día 1 de enero de 2002, también las Ciudades con Estatuto de Autonomía– una incertidumbre insuperable acerca de la conducta que deban adoptar, sino una forma de actuar de los poderes públicos implicados que, aun cuando pueda admitir ofrecer otras alternativas, carece de relevancia constitucional.

Finalmente, tampoco puede prosperar la alegación del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía conforme a la cual entiende que la modificación operada por el art. 88 de la Ley 23/2001 en la Ley 29/1990, no sólo excede del contenido del instrumento presupuestario contrariando el art. 134.2 CE, sino que provoca una situación de incertidumbre prohibida por el art. 9.3 CE porque, como hemos comprobado anteriormente, la Ley impugnada no viola la normativa reguladora del Fondo de compensación, sino que, en orden a la tramitación de los presupuestos generales del Estado y de las Comunidades Autónomas beneficiarias del Fondo, y a la concreción consensuada de los proyectos de inversión a los que se va a destinar su cuantía, adopta como cifra de cálculo la proyectada y no la definitivamente autorizada por el instrumento presupuestario, generando exclusivamente una variación, no en la cuantía del Fondo, sino en la cuantía del porcentaje que sobre la cifra de la inversión pública aprobada representa el Fondo que, insistimos, carece de relevancia constitucional, en la medida en que respete el límite mínimo exigido por la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, lo que así ha sucedido.

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. 1903-2002, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

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

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

Voto particular concurrente que formula el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas a la Sentencia de fecha 21 de noviembre de 2007, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1903-2002

Con el respeto que siempre me merecen los criterios de mis compañeros sobre los que se sustentan las Sentencias de este Tribunal, haciendo uso de la facultad establecido en el art. 90.2 LOTC, en la interpretación que del mismo se viene haciendo en nuestra práctica jurisdiccional, y pese a que en mi condición de Ponente he dado expresión al criterio del Pleno, con el que coincido plenamente en cuanto al fallo y a la casi totalidad de la fundamentación, propuesta por mí al Pleno, existen, no obstante en ella dos contenidos argumentales que no comparto, respecto de lo que considero conveniente publicar por este Voto mi distanciamiento.

Dichos contenidos están en el fundamento jurídico 4, respectivamente en los párrafos 4 y 8.

En el primero de ellos se parte de una distinción entre la posibilidad de que la Ley de presupuestos pueda «abordar una modificación directa y expresa de cualquier otra norma legal» (que se acepta que puede llevar a cabo la Ley de presupuestos generales del Estado, «en tanto en cuanto dicha modificación respete los condicionamientos que para su incorporación al contenido eventual del instrumento presupuestario ha exigido este Tribunal») y la posibilidad de que la Ley de presupuestos desconozca una Ley precedente sin modificarla previamente. Sobre esto último se dice que «lo que no puede hacer la Ley de presupuestos es, sin modificar previamente la norma legal que regula el régimen sustantivo de una determinada parcela del ordenamiento jurídico, desconocerlo, procediendo a efectuar una aplicación distinta a la prevista en la norma cuya aplicación pretende. La Ley de presupuestos, como previsión de ingresos y autorización de gastos para un ejercicio dado debe respetar, en tanto no las modifique expresamente, las exigencias previstas en el ordenamiento jurídico a cuya ejecución responde, so pena de poder provocar, con su desconocimiento, situaciones de inseguridad jurídica contrarias al art. 9.3 CE».

Tal apreciación, que en la Sentencia no influye en la *ratio decidendi*, pues se argumenta ampliamente que no se ha producido el referido desconocimiento, no me resulta compartible en línea de principio.

Aceptado, como se hace en el párrafo precedente al que es objeto de esta reflexión, que «la Ley de presupuestos generales del Estado, no sólo es una ley en sentido formal, sino también en sentido material», no me parece que la fuerza pasiva que es propia de la ley, en este caso la reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial,

que no impide su modificación expresa por otra posterior, la de presupuestos generales del Estado aquí, pueda impedir a esta última su desconocimiento. A mi juicio la Ley posterior no está en ningún sentido limitada por la anterior, y me resulta preocupante, si la argumentación que comento se extrae de su contexto, la proclamación de una doctrina según la cual el desajuste entre la Ley de presupuestos, cuando opera en el marco que constitucionalmente le corresponde, y otras leyes, por el desconocimiento por aquélla de la legislación de éstas, pueda considerarse como vulnerador del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

En suma, creo que la Ley de presupuestos generales del Estado, si se ajusta a sus limitaciones constitucionales, puede, tanto modificar, como desconocer la regulación de otras leyes precedentes.

El segundo contenido argumental que no comparto es la apreciación de que sea «razonable entender que cuando la Ley 22/2001 fija como base del cálculo del Fondo de Compensación Interterritorial la inversión pública incluida “en los Presupuestos del Estado” (art. 3.1 de la Ley 22/2001) sólo puede estar refiriéndose a la prevista en el proyecto de Ley de presupuestos generales del Estado, como consecuencia tanto de las peculiaridades procedimentales existentes para la determinación del propio Fondo de Compensación Interterritorial —que exigen que en los presupuestos generales del Estado de cada ejercicio figure “una relación expresa de los proyectos de inversión y, en su caso, de los gastos de funcionamiento asociados” (art. 7.2 de la Ley 22/2001)—, como de la propia mecánica parlamentaria de aprobación de los presupuestos generales del Estado —que deben ser presentados ante el Congreso de los Diputados “al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior” (art. 134.3 CE)».

En contra del parecer mayoritario reflejado en ese párrafo, no considero razonable que la referencia legal a la «inversión pública incluida “en los Presupuestos del Estado” (art. 3.1 de la Ley 22/2001), sólo puede estar refiriéndose a la prevista en el proyecto de Ley de presupuestos generales del Estado». A mi juicio, la referencia legal es absolutamente precisa cuando se remite a «inversión pública incluida “en los Presupuestos del Estado” (art. 3.1 de la Ley 22/2001)», y no me parece criterio hermenéutico compartible alterar el sentido de esa referencia, para entenderla alusiva, no a la Ley, sino a su proyecto.

Si se parte de que la Ley rectora del Fondo de Compensación Interterritorial, Ley 22/2001, no puede ser desconocida por la Ley de presupuestos generales del Estado, cualquiera que sean las dificultades de cumplimiento de su mandato por las peculiaridades existentes para la determinación del Fondo de Compensación Interterritorial y por la mecánica parlamentaria de aprobación de aquéllos, deberán solventarse en la deliberación parlamentaria, so pena de desconocer la Ley que la de presupuestos está llamada a cumplir.

Y si tal desconocimiento se produjera, el signo de la Sentencia en ese punto debería ser, no desestimatorio, fallo que comparto sin ningún género de duda, sino estimatorio.

A mi juicio lo único relevante en términos constitucionales, no es la relación Ley 22/2001 —Ley de presupuestos generales del Estado, sino que la «dotación final de fondo calculada sobre la cifra de la inversión pública definitivamente autorizada por la Ley de presupuestos generales del Estado alcance el límite mínimo del 30 por 100 impuesto por el art. 16 LOFCA», como se dice al final del párrafo que comento.

En tal sentido emito mi voto.

Madrid, a veintiuno de noviembre de dos mil siete.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Firmado y rubricado.

Voto particular concurrente que formula el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez a la Sentencia de fecha 21 de noviembre de 2007, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1903-2002

En uso de la facultad que nos confiere el art. 90.2 LOTC creo pertinente exteriorizar, con pleno respeto a la posición de los Magistrados del Pleno, mi opinión discrepante con una de las consideraciones que efectúa la Sentencia mayoritaria. Aunque estoy plenamente de acuerdo con el fallo que desestima el recurso de inconstitucionalidad, así como con casi la totalidad de los razonamientos que conducen a él en forma directa y como auténtica *ratio decidendi*, sin embargo, debo discrepar, como así lo puse de manifiesto en las deliberaciones del Pleno del Tribunal, con la afirmación que se contiene en el párrafo 4 del fundamento jurídico 4 de la Sentencia aprobada.

En ese párrafo, tras admitirse que la Ley de presupuestos generales del Estado «puede abordar una modificación directa y expresa de cualquier otra norma legal», siempre y cuando «dicha modificación respete los condicionamientos que para su incorporación al contenido eventual del instrumento presupuestario ha exigido este Tribunal» (esto es, la «necesaria conexión económica –relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno– o presupuestaria –para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto»), a renglón seguido se afirma que «lo que no puede hacer la Ley de presupuestos es, sin modificar previamente la norma legal que regula el régimen sustantivo de una determinada parcela del ordenamiento jurídico, desconocerlo, procediendo a efectuar una aplicación distinta a la prevista en la norma cuya aplicación pretende». Con esta afirmación no sólo se está atribuyendo diferente fuerza a dos disposiciones normativas del mismo rango, al reconocer una especial resistencia o fuerza pasiva a la Ley reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial –o a cualquier otra ley ordinaria– en detrimento de la correspondiente fuerza activa de la Ley de presupuestos generales del Estado, sino que se está constriñendo de forma indebida la intervención de las Cortes Generales en el ámbito material que constitucionalmente le es dado, soslayando, como hasta la fecha ha venido siendo admitido en la ordenación de las relaciones entre normas del mismo rango, la regla *lex posterior derogat anterior*.

A mayor abundamiento, la afirmación que hace la Sentencia y que motiva el presente Voto particular concurrente debe considerarse expresada *obiter dictum*, habida cuenta que no sirve a los efectos de la resolución de las dudas de constitucionalidad planteadas por el Gobierno autonómico recurrente. En efecto, la verdadera *ratio decidendi* de la Sentencia consiste en señalar que el único problema con trascendencia constitucional que se planteaba era el dirigido a comprobar si la dotación final del Fondo de Compensación Interterritorial calculada sobre la cifra de la inversión pública definitivamente autorizada por la Ley de presupuestos generales alcanzaba el límite mínimo impuesto por el art. 16 LOFCA (FJ 4, párrafos 5, 6, 8 y 11). En consecuencia, si al hecho cierto de que la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2002, había previsto una dotación al Fondo de Compensación Interterritorial en cuantía superior al mínimo exigido por las normas que integran el bloque de la constitucional, le sumamos el hecho también reconocido por la Sentencia de que la Ley impugnada no había modificado la normativa reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial, el recurso perdía todo su fundamento, pues la premisa de que la que lo hacía depender el Gobierno autonómico recurrente se tornaba en inexistente.

En tal sentido emito mi voto.

Madrid, a veintiuno de noviembre de dos mil siete.– Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.– Firmado y rubricado.

22282 Sala Primera. Sentencia 239/2007, de 10 de diciembre de 2007. Recurso de amparo 3809-2004. Promovido por don Manuel Esperilla Calderón frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura que inadmitió su recurso contra el Ayuntamiento de Castuera sobre responsabilidad patrimonial por daños en finca colindante con el vertedero municipal. *Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): acto administrativo declarado firme y consentido por no haber impugnado judicialmente en su día una denegación presunta de la solicitud inicial (SSTC 6/1986 y 39/2006).*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta; don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3809-2004, promovido por don Manuel Esperilla Calderón, representado por el Procurador de los Tribunales don Carlos de Grado Viejo y asistido por el Abogado don Enrique Sánchez de León Pérez, contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 13 de mayo de 2004. Ha sido parte el Ayuntamiento de Castuera (Badajoz), representado por el Procurador de los Tribunales don Antonio de Palma Villalón y asistido por el Letrado don Jacinto Aguilar Álvarez. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 14 de junio de 2004, el Procurador de los Tribunales don Carlos de Grado Viejo, en nombre y representación de don Manuel Esperilla Calderón, interpuso recurso de amparo contra la resolución judicial que se cita en el encabezamiento.

2. Los hechos en los que tiene su origen el presente recurso y relevantes para su resolución son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El recurrente en amparo interpuso recurso contencioso-administrativo el 7 de marzo de 2002 contra la desestimación por silencio administrativo de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada contra el Ayuntamiento de Castuera el 23 de marzo de 2001, por los perjuicios causados a su heredad como consecuencia de haber destinado la finca colindante, propiedad del Ayuntamiento, a vertedero y del incendio producido en éste que se propagó al terreno del demandante, así como también del hecho de no haber podido cultivar cereal en los últimos dos años por el alto riesgo de incendio.

b) Con anterioridad a esta reclamación el recurrente había formulado otras dos al mismo Ayuntamiento, una fechada el 17 de octubre de 2000 y otra de 25 de enero de 2001, «con el mismo relato fáctico... así como idéntico fundamento jurídico» –redacción de la Sentencia impugnada, a la que se remite el demandante de amparo–, reclamaciones estas que fueron, asimismo, desestimadas por silencio administrativo.