



2 2011

ΑΛΕΤΗΙΩ
CUADERNOS CRÍTICOS DEL DERECHO



ISSN 1887-0929

lib
ere



αΛεθηια
CUADERNOS CRÍTICOS DEL DERECHO

Comité Científico

SOSA WAGNER, FRANCISCO

SANTA-BÁRBARA RUPÉREZ, JESÚS

SAIZ DE MARCO, ISIDRO

RODRÍGUEZ SEGADO, LUIS MIGUEL

REQUENA LÓPEZ, TOMÁS

PALMA LÓPEZ, CRISTINA

MOREU SERRANO, GERARDO

MORENO MOLINA, JOSÉ ANTONIO

MARTÍN MORENO JOSÉ LUIS

MARTÍN CRISTÓBAL, JOSÉ

SECRETARIO:

RODRÍGUEZ SEGADO, LUIS MIGUEL

GONZÁLEZ ALONSO, BENJAMÍN

GUILLÉN LÓPEZ, ENRIQUE

GALÁN JUÁREZ, MERCEDES

ESPEJO GONZÁLEZ, MIGUEL ÁNGEL

CHECA GONZÁLEZ, CLEMENTE

CAMY ESCOBAR, JESÚS

CAIADO AMARAL, RAFAEL

BORBÓN Y CRUZ, MILAGROS

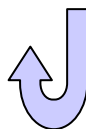
BELADÍEZ ROJO, MARGARITA

ALMANSA MORENO-BARREDA, JAVIER

SECRETARIA ADJUNTA:

PARERA CARRETERO, SOLEDAD

[Ver sumarios y archivos a texto completo desde 2006](#)



SUMARIO

DOCTRINA

Págs.

- 1-22 [La internalización de las externalidades ambientales:
técnicas y opciones para el diseño de políticas públicas
ambientales.](#)
- Tania García López
- 23-45 [Los principios generales del Derecho en el ámbito de la
protección de las personas con discapacidad](#)
- Alma Patricia Domínguez Alonso
- 46-63 [Declaração de Independência e Constituição americana:
uma história própria de federalizar o Estado.](#)
- Bruno J.R. Boaventura

JURISPRUDENCIA

Págs.

64-75 [Responsabilidad patrimonial de los poderes públicos por actos de naturaleza legislativa en el ámbito urbanístico \(STS de 18 de octubre de 2011\)](#)

Luis Miguel Rodríguez Segado

76-106 Principio dispositivo y sistema de financiación autonómico: no cabe aceptación a la carta. Comentario a la STC 204/2011, de 15 de diciembre.

José Luis Martín Moreno

JURISPRUDENCIA

1. Tribunal Constitucional

Sentencia del Tribunal Constitucional 204/2011, de 15 de diciembre

Comentario a cargo de José Luis Martín Moreno

STC 204/2011, de 15 de diciembre de 2011 (BOE núm. 9, de 11 de enero de 2012), desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 1849-2002, promovido por Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados contra los arts. 6 j), apartados 1 y 2; 7, apartado 3; 16, apartado 1; disposición derogatoria única; y, disposición final segunda, apartado 2, de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía.

RESUMEN:

Principio dispositivo y sistema de financiación autonómico. No cabe aceptación a la carta o por partes. Condición de aceptación del sistema de financiación como un todo, junto a las competencias sanitarias, introducida por las Cortes en el ejercicio de su potestad legislativa plena: aplicación del principio “cuius est commodum eius est incommodum. Potestad exclusiva del Estado para configurar el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que considere más idóneo. Los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera pueden ser modificados por las Cortes Generales. Principio de suficiencia financiera y condicionantes que la realidad impone.



Comentario de José Luis Martín Moreno

L

A sentencia rechaza las alegaciones de inconstitucionalidad formuladas por los impugnantes en relación con los principios de seguridad jurídica, dispositivo y de lealtad constitucional, autonomía financiera y de procedimiento legislativo. Por el contrario, considera conformes con la Constitución los preceptos impugnados, que regulan el fondo de suficiencia y establecen el régimen de aplicación del nuevo sistema de financiación autonómica y la vinculación de los medios de financiación a la titularidad de las competencias, sin imponer un determinado nivel competencial a las Comunidades Autónomas. Asimismo, examina el valor de los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de las Comisiones Mixtas y aborda el problema suscitado por determinadas enmiendas transaccionales que contribuyeron a conformar la norma impugnada, entendiendo que cumplen el requisito de la relación de homogeneidad con la iniciativa legislativa que se pretende modificar. Del mismo modo, analiza el papel del Estado como titular de la competencia exclusiva que configurar el modelo de financiación, así como la potestad legislativa plena de las Cortes para modificar los acuerdos del Sistema de Financiación de las CCAA y los condicionantes del principio de suficiencia financiera que pueden derivar de la propia realidad.

Analizamos la sentencia 204/2011, del Pleno del Tribunal Constitucional, en un momento en el que vuelve a cobrar fuerza la sempiterna polémica del sistema de financiación autonómica (tampoco se quedan atrás las demandas de reformulación del sistema de financiación local), con el Gobierno de Cataluña reclamando un pacto fiscal que tiene en su punto de mira el modelo de concierto económico y otras Comunidades reclamando compensaciones en función de específicas previsiones estatutarias, cuya dimensión práctica se hace patente en un momento de asfixia financiera, motivado la drástica reducción de la recaudación por ingresos públicos, especial y principalmente los de naturaleza tributaria, que ha dado lugar a necesidades acuciantes necesidades de tesorería, quizá difíciles de prever hasta el pasado año, aunque la crisis golpea a toda España desde el 2008.

Hay en esta polémica componentes de fantasía, demagogia e insolidaridad, a los que en



ocasiones se reviste de falsos argumentos jurídicos. Pero las bases del sistema de financiación autonómico, no definitivamente cerrado en nuestra Carta Magna y remitido a la LOFCA y la legislación de desarrollo, están ahí para quien las quiera ver, en la propia Constitución, cuyo artículo 2, al tiempo que reconoce el derecho a la autonomía, garantiza la solidaridad como pieza aglutinante del sistema autonómico.

A partir de esa premisa, la autonomía financiera que el artículo 156 CE atribuye a las Comunidades Autónomas, no puede serlo sino para el desarrollo y ejecución de sus competencias, y ahí es donde cobra un papel fundamental el principio de suficiencia; autonomía que ese mismo precepto aísla de veleidades y tentaciones maximalistas, pues se reconoce "*con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles*".

Hay algo que nos parece fundamental en esta cuestión: una correcta delimitación y valoración de las competencias materiales de las distintas Comunidades Autónomas debe permitir precisar sus necesidades de financiación, así como contemplar mecanismos de compensación por desviaciones sobre tales cálculos, junto a los que tienden a la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad por mandato del artículo 158 (por cierto, que hay mucho camino por recorrer en este punto). Y eso es algo que no puede obviarse cada vez que se plantea cómo hemos de configurar un sistema de financiación, que en la actualidad se entiende como estable (y así deber ser por lógica) y no meramente coyuntural o provisional. La propia sentencia comentada recuerda que, al ser la financiación autonómica piedra angular del propio sistema de ordenación de competencias (STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 2), una controversia como la presente, que incide justamente sobre el tipo de vinculación establecido por el legislador entre las competencias financieras y las materiales, tiene un evidente contenido competencial pues la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas es correlato necesario de su autonomía política (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7).

En este contexto, la lealtad constitucional, de la que se habla mucho y se practica poco, debería conducir a formular propuestas de mejora, en vez de pretensiones que ponen en cuestión el sistema de financiación, las bases constitucionales en las que se fundamenta, la estabilidad y la cohesión que es propia de un Estado serio y responsable, aunque sea territorialmente complejo, pues se trata de un tema crucial para su propia existencia. No podemos estar permanentemente



en jaque; es necesario, de una vez por todas, afianzar la estabilidad del sistema y distinguir los agravios fundados de los que ruidosamente se proclaman sin argumentos de constitucionalidad.

No vivimos en una época que consienta muchas reivindicaciones al respecto, en la propia sentencia comentada se recuerda el alcance del principio de suficiencia financiera y los condicionantes que la realidad impone: «...*la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines*», hemos afirmado que *la suficiencia financiera, ligada a la autonomía financiera, es un principio que encuentra un límite evidente en la propia naturaleza de las cosas, y en particular en el "marco de las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto" (SSTC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; 13/2007, de 18 de enero, FJ 5; y 31/2010, de 28 de junio, FJ 130)*».

En la coyuntura que vivimos, impera con fuerza otro de los principios del sistema contenido en el artículo 2.1.b) de la LOCA: la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131 y 138 de la Constitución, corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español. A estos efectos, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición establecida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, en los términos contemplados en la normativa de estabilidad presupuestaria.

Realizada esta introducción, cabe señalar que la sentencia 204/2011 rechaza la alegación de la falta de conexión de las enmiendas transaccionales con la finalidad asignada a éstas y con el proyecto de ley, subrayando en línea con la Abogacía del Estado, que las enmiendas tuvieron como finalidad modificar el proyecto de ley en el sentido de prever las consecuencias de que una comisión mixta no aceptara todas las competencias previstas en el modelo de financiación previamente acordado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que tenía como objetivo principal establecer, por primera vez, un sistema de financiación único para todas las competencias, comunes y sanitarias. Por eso, considera el Tribunal que no se introduce en consecuencia una cuestión nueva que conculque los límites constitucionales al derecho de enmienda sentados en nuestra doctrina, en particular en las SSTC 119/2011 y 136/2011. Adicionalmente, argumenta el TC que la interpretación que los recurrentes otorgan al artículo



115 del Reglamento del Senado no es la única posible, pues incluso de su tenor literal es posible inferir que la presentación de las enmiendas transaccionales no se circunscribe a los supuestos en que existan enmiendas diversas, sino que es perfectamente posible admitir una enmienda transaccional sobre la base de dos idénticas, con la finalidad de llegar a un acuerdo entre éstas y el texto legislativo

En el fundamento jurídico sexto aborda el TC el siguiente motivo de inconstitucionalidad, quizá el más interesante, al menos desde la perspectiva de la configuración del sistema de financiación. En concreto, consideran los recurrentes que la aplicación del principio dispositivo es de plena aplicación a la financiación autonómica e implicaría para las Comunidades Autónomas, la "capacidad de decisión para establecer, en el marco de la Constitución y la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, los recursos financieros de que habrán de nutrirse sus haciendas respectivas, optando por el empleo de unos u otros entre los previstos en el art. 157.1 de la Norma fundamental". Por tal motivo consideran que la disposición final segunda de la Ley 21/2001 condiciona indebidamente la aplicación del nuevo sistema de financiación a la aceptación por cada Comunidad Autónoma de la competencia de gestión de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social¹. Según los recurrentes, dicho condicionamiento implica además "la introducción de una regla de carácter general y permanente que informará en el futuro el propio funcionamiento del sistema de financiación, de manera que éste sólo resultará aplicable «siempre que se produzca de forma incondicionada la aceptación de los servicios que, en cada momento, quiera el Estado transferir a las Comunidades Autónomas»". Por otro lado, argumentan que dicha norma no respetaría el contenido del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera en su reunión del 27 de julio de 2001, lo que a su juicio implica que "la formación de la voluntad de aquella ley ha sido inconstitucional y, por tanto, nula". La pretendida infracción del principio dispositivo se habría producido así por estos dos motivos.

En este punto, recuerda el TC que no es ajena a la lógica del sistema de financiación la vinculación entre competencias materiales y financieras, e incluso el establecimiento de una relación de condicionalidad de manera que asumidas las primeras, deban seguir las segundas. Niega que la disposición cuestionada implique la introducción de una regla de carácter general, ya que se trata de una regla en el marco del concreto acuerdo del Consejo de Política Fiscal y

¹ En la disposición final segunda, apartado dos, citada, se establece que el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas previsto en la Ley 21/2001 sólo será de aplicación «a las Comunidades Autónomas que hayan recibido la transferencia de los servicios que se financiarán mediante el nuevo sistema y, en comisión mixta, acepten este último»



Financiera parcialmente recogido en la Ley 21/2001. Según el Tribunal Constitucional *"es necesario el concurso de la voluntad autonómica de acuerdo con el citado marco, de manera que la referida disposición no deja una puerta abierta a que el Estado imponga transferencias de competencias materiales a las Comunidades Autónomas en el futuro como condición para mantener el sistema de financiación en vigor, pues precisamente este sistema se diseña teniendo en cuenta las competencias transferidas, que el conjunto de recursos previsto en la Ley 21/2001 está destinado a financiar"*.

A mi juicio, la respuesta que el TC da a esta causa de impugnación es correcta: no hay lesión del principio dispositivo, y no la hay porque "la referida vinculación, y en concreto la exigencia contenida en la disposición final segunda de que se haya alcanzado un determinado nivel competencial, como requisito previo para que le sean aplicables un conjunto determinado de reglas de financiación, no vulnera el principio dispositivo, pues no impide a las Comunidades Autónomas decidir, dentro de los límites de la Constitución, acerca del nivel competencial que deban asumir". Tal y como señala el TC, el precepto prevé dos posibilidades: de acuerdo con la primera, si la Comunidad Autónoma ha recibido la transferencia de servicios y acepta el sistema de financiación, es claro que no se produce ninguna vulneración del principio dispositivo (art. 147 CE), pues se vincula a la competencia estatutaria la correspondiente financiación. Y en la segunda, si la Comunidad Autónoma no ha recibido la transferencia de servicios o no acepta el sistema de financiación, se regirá por el sistema anterior, al que aquélla dio su conformidad, supuesto en el que tampoco se produce ninguna vulneración. El razonamiento no admite objeción, pero quizá hubiera sido deseable que el TC hubiera afirmado aún más esta conclusión, refiriéndose a la idea misma de sistema, que impide que el principio dispositivo llegue hasta el extremo del autodiseño, ya que éste permitiría elegir "a la carta" partes del sistema, que dejaría de serlo en ese momento.

En efecto, el TC recuerda en el FJ 7 de la sentencia comentada lo siguiente: *«El principio dispositivo, contenido en el art. 147.2 d) CE, no puede interpretarse en el sentido de que cada Comunidad Autónoma pueda decidir, por sí misma, qué parte del sistema de financiación le ha de ser aplicable o incluso si éste le ha de ser aplicable, pues conviene recordar que "el Estado, dentro de los márgenes que la Constitución le otorga y respetando los principios y las competencias financieras autonómicas en ella establecidas (singularmente en el art. 157 CE), está constitucionalmente habilitado para establecer uno u otro sistema de financiación autonómica Se trata pues de un modelo normativo cuyo vértice (la LOFCA) se integra en el*



bloque de la constitucionalidad y que puede variar en función de decisiones políticas del legislador (orgánico y ordinario) estatal, con la participación que en él corresponda a las Comunidades Autónomas, modelo sobre cuya bondad o funcionalidad, como ya señalamos en la STC 68/1996, de 4 de abril, no corresponde a este Tribunal pronunciarse" (SSTC 192/2000, de 13 de julio, FJ 10 y 68/1996, de 4 de abril, FFJJ 3 y 9)»

Por eso concluye el TC que: *«conferir carácter vinculante a la voluntad autonómica, no sólo anularía la potestad exclusiva del Estado para configurar el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que considere más idóneo, sino que le privaría, tanto de ejercer sus potestades de coordinación (art. 156.1 CE), como de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 de la Constitución" (SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 9 y 31/2010, de 28 de junio, FJ 135). No cabe, por tanto, interpretar el principio dispositivo en el sentido de que han de ser las Comunidades Autónomas las habilitadas para elegir el sistema con arreglo al cual deberán financiarse, como pretenden los recurrentes».*

Por otro lado, el TC rechaza la alegación de los recurrentes en el sentido de que la vulneración del principio dispositivo del artículo 147 CE también se habría producido porque la Ley 21/2001 no respetó lo acordado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 27 de julio de 2001, a consecuencia de las enmiendas introducidas durante la tramitación del proyecto de ley a su paso por el Senado. En esa tacha, como bien dice el TC, subyace la idea de los recurrentes de que los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera no pueden ser modificados por las Cortes Generales sin el concurso expreso de las Comunidades Autónomas.

A este respecto, en el FJ 7 se reconoce que durante la tramitación del proyecto de ley se introducen enmiendas cuestionadas, a consecuencia de las cuales el texto final de la norma se aparta del citado acuerdo en un aspecto, la previsión de que el sistema de financiación deba ser aceptado, como un todo, junto a las competencias sanitarias. Sin embargo, aun reconociendo el indudable papel que el Consejo de Política Fiscal y Financiera desempeña en la actualidad como órgano de coordinación de las competencias financieras entre Estado y Comunidades Autónomas, el TC sostiene que incluso si los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera tuvieran el mismo valor y papel en el sistema de financiación autonómica que los de las comisiones mixtas, tampoco ello conduciría a la intangibilidad de sus acuerdos, como parecen sostener en el fondo los recurrentes.

Rechaza el TC, asimismo, que la ley finalmente aprobada ha sido contraria a la voluntad expresada por las Comunidades Autónomas, porque "todas ellas aceptaron el sistema, tal y como estaba regulado en la Ley 21/2001, mediante sus respectivas comisiones mixtas, por lo que difícilmente puede sostenerse que



el modelo de financiación en ella aprobado les fue impuesto de forma unilateral", aunque los recurrentes pretendan salvar esta contradicción acudiendo a la doctrina de la intimidación como vicio de la voluntad, recogida en los arts. 1265 y 1267 del Código civil, intimidación que habría concurrido en la citada condicionalidad, y en particular debido al "temor insuperable" de las Comunidades Autónomas

Por último, en el FJ 8, rechaza el TC que se haya lesionado el principio de principio de suficiencia y, por conexión, el principio de lealtad institucional. La sentencia subraya que el principio de suficiencia exige atender a todos los recursos a disposición de las Comunidades Autónomas (incluidos los tributos cedidos). La previsión de que las Comunidades Autónomas a las que se refiere la disposición recurrida "se financiarán mediante entregas a cuenta", no implica, aclara el TC, que habrán de recibir una menor financiación sino, únicamente, una financiación que descansará principalmente en un mecanismo distinto al que la norma prevé para las Comunidades Autónomas que sí hayan recibido las transferencias.

Ya en el FJ 9 rechaza el TC la inconstitucionalidad por supuesta arbitrariedad, vulneración de los principios de seguridad jurídica y de lealtad institucional. Según razona el TC la disposición cuestionada no es discriminatoria (el término de comparación no tiene lugar, como se infiere de la demanda, entre Comunidades Autónomas con el mismo nivel competencial, sino que queda establecido entre Comunidades Autónomas según hayan recibido o no las transferencias sanitarias), ni arbitraria, ya que tiene su razón de ser en la incorporación de las competencias sanitarias al sistema de financiación antes denominado "común". Tampoco considera el TC que se haya producido la infracción del principio de lealtad institucional, que sólo exige que el Gobierno extreme el celo por llegar a acuerdos con las Comunidades Autónomas, pero no que dichos acuerdos deban ser vinculantes (SSTC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4; 13/2007, de 18 de enero, FJ 11; y 31/2010, de 28 de junio, FJ 138). Apostilla el TC que *«la tramitación como proyecto de ley de los acuerdos que se hayan adoptado en el seno de un órgano multilateral, como es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, "constituye una garantía procedimental que no impide, limita ni menoscaba la potestad legislativa plena que, de acuerdo con el art. 66.2 CE, ejercen las Cortes Generales" (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 4 y STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 136)»*. En este sentido se refiere el TC al hecho de que las CCAA tuvieron tres foros diferentes e incluso tres oportunidades (Consejo de Política Fiscal y Financiera, Parlamento y comisiones mixtas bilaterales) para discutir el modelo de financiación que les fue finalmente aplicado.



Seguidamente reproducimos la sentencia 204/2001

STC 204/2011

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago y don Luis Ignacio Ortega Álvarez, Magistrados

ha pronunciado
EN NOMBRE DEL REY

la siguiente
SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1849-2002, promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados contra los arts. 6 j), apartados 1 y 2; 7, apartado 3; 16, apartado 1; disposición derogatoria única; y, disposición final segunda, apartado 2, de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal con fecha 25 de marzo de 2002, el Procurador de los Tribunales, don Roberto Granizo Palomeque, en nombre y representación de 63 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 6 j), apartados 1 y 2; 7, apartado 3; 16, apartado 1; disposición derogatoria única; y, disposición final segunda, apartado 2, de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía (Ley 21/2001, en adelante). Los citados preceptos se recurren por estimarse contrarios a los artículos 9.3, 147 y 156 de la Constitución, así como al artículo 2.1 b) y e) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA, en adelante), en su redacción dada, respectivamente, por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria y la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas. Además, los artículos 6 j), apartados 1 y 2; 16, apartado 1; y, disposición final segunda, apartado 2, se reputan también contrarios al art. 115 del Reglamento del Senado (RS).

a) Afirman los recurrentes, como primer motivo, que se ha infringido la finalidad del art. 115 RS al admitir como transaccionales una serie de enmiendas que en lo sustancial no lo eran. Concretamente, el fundamento central de este motivo de inconstitucionalidad radica en que las enmiendas pretendidamente transaccionales se defendieron sobre la base de previas enmiendas, presentadas por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado, mayoritario en el Senado, y el Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria, que tenían idéntica redacción, por lo que es imposible que aquéllas tuvieran por finalidad "alcanzar un acuerdo entre las enmiendas presentadas", en los términos en que entienden los recurrentes que debe ser interpretado el art. 115 RS. En particular, se verían afectados por este motivo de inconstitucionalidad los artículos 6 j), apartados 1 y 2; 16, apartado 1; y, disposición final segunda, apartado 2, todos ellos objeto de enmiendas transaccionales que fueron debatidas durante la sesión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado celebrada el 10 de diciembre de 2001.



El art. 6 j) [durante la tramitación, 6 k)], apartados 1 y 2, fue modificado a consecuencia de una enmienda transaccional presentada por el grupo mayoritario sobre la base de las enmiendas número 148, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado y número 70 del Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria, cuya redacción, idéntica, tenía el siguiente tenor:

"j) Fondo de Suficiencia.

1. El Fondo de Suficiencia en el año base 1999, es la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades totales de financiación de cada Comunidad Autónoma y el valor de los recursos establecidos en las letras anteriores.

2. El rendimiento en el año base 1999, correspondiente a la cesión del 35 por 100 de la recaudación líquida por IVA, del 40 por 100 de la recaudación líquida por los Impuestos sobre la Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos, sobre Labores del Tabaco, y del 100 por 100 de la recaudación líquida por el Impuesto sobre la Electricidad y por el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y por el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, sólo se atribuirá en el año base cuando las Comunidades Autónomas tengan asumidos los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social. En consecuencia, el Fondo de Suficiencia en el año base 1999 para las Comunidades Autónomas que no tienen asumida la gestión de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, está constituido por la diferencia entre sus necesidades totales de financiación y el valor de los recursos establecidos en las letras a) y b) anteriores, a excepción del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos."

A consecuencia de la enmienda transaccional, se otorga nueva redacción al apartado 2 del art 6 j), lo que a juicio de los recurrentes es indicativo de que la enmienda pretendidamente transaccional "no tenía nada que transar", siendo su único objetivo el de introducir una nueva redacción a dicho apartado, que pasa entonces a tener la siguiente redacción:

"2. A efectos de la determinación del Fondo de Suficiencia del año 1999 se detrae el importe, reconocido para cada Comunidad Autónoma, en el Fondo 'Programa de ahorro en incapacidad temporal'."

Según se expone en la demanda, la consecuencia del cambio de redacción es suprimir la posibilidad de calcular el fondo de suficiencia en función de que las Comunidades Autónomas tuvieran o no asumida la competencia de gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, pues aceptadas las enmiendas, el sistema sólo será de aplicación a las que sí hubieran asumido dicha competencia.

El art. 16 del proyecto [durante la tramitación, art. 17, apartado 1, letra b)], fue objeto de otra enmienda transaccional por la vía del art. 115 RS, sobre la base de las enmiendas 161 del Grupo Parlamentario Popular en el Senado y 83 del Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria. Ambas enmiendas tenían idéntico contenido, del siguiente tenor:

"b) Cuando se produzca el traspaso de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social a las Comunidades Autónomas que no lo tienen traspasado, se incorporará, en el año base la mayor de las siguientes cantidades:

1. La resultante, para dicha Comunidad, del reparto de la financiación sanitaria total en dicho año en función de los criterios establecidos.

2. Coste efectivo acordado en la Comisión Mixta de transferencias, en valores del año base, operando para determinar su valor definitivo, como se indica en el último inciso del apartado a) anterior. De dicha cantidad, más la que tuviese en el Fondo de Suficiencia en el año base, se deduce la recaudación obtenida por cada Comunidad Autónoma en el año base por la cesión parcial del IVA y los Impuestos Especiales de Fabricación, así como la cesión total del Impuesto sobre la Electricidad, del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y la recaudación por el gravamen estatal del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.



El resto de la financiación no cubierto con la cesión de los nuevos tributos, pasará a constituir el nuevo Fondo de Suficiencia en el año base."

A consecuencia de la enmienda transaccional, el precepto pasa a tener la siguiente dicción:

"Serán causa de revisión del valor del Fondo de Suficiencia en el año base, las siguientes:

1. Traspaso de nuevos servicios, ampliaciones o revisiones de valoraciones de traspasos anteriores, acordados por la respectiva Comisión Mixta y aprobados por Real Decreto. La revisión se hará de oficio por el Ministerio de Hacienda, de acuerdo con la valoración del traspaso, referida al año base, que se recoja en el respectivo Real Decreto. El nuevo valor obtenido por el Fondo de Suficiencia producirá efectos desde el comienzo del ejercicio siguiente a aquel en que se haya efectuado su revisión. No obstante, dado que, en el momento del traspaso, el ITEn que se aplica para convertir en valores del año base 1999 el coste efectivo, es provisional, el valor definitivo del Fondo de Suficiencia ocasionado por el traspaso se ajustará una vez que se conozca el valor definitivo del ITEn correspondiente al año del traspaso."

La enmienda supuso, a juicio de los demandantes, "una profunda modificación del precepto", teniendo como consecuencia que el fondo de suficiencia ya no se podría revisar cuando, una vez aceptado el nuevo sistema de financiación, se produjese la asunción de la asistencia sanitaria. De ahí que la enmienda núm. 83 se decidiera mantener para su discusión en el Pleno de la Cámara.

Finalmente, idéntico procedimiento condujo a la modificación de la disposición final segunda del proyecto de ley, objeto de las enmiendas números 200, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, y 114, del Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria, de idéntica dicción, y sobre las que se presentó una enmienda transaccional, cuya finalidad era, como en los casos anteriores, otorgar una nueva redacción al precepto. Dichas enmiendas tenían el siguiente tenor:

"Disposición Final Segunda.

2. La presente Ley será de aplicación a aquellas Comunidades Autónomas cuyas Comisiones Mixtas acepten como propio el sistema de financiación recogido en el Título I y asuman la cesión de tributos regulada en el Título II."

Como consecuencia de la enmienda transaccional, al apartado segundo se le dio la siguiente redacción:

"2. El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto regulado por la presente Ley y aplicable desde 1 de enero de 2002, así como el nuevo régimen general de la cesión de los tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, la participación de éstas en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y las asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales, sólo serán de aplicación a las Comunidades Autónomas que hayan recibido la transferencia de los servicios que se financiarán mediante el nuevo sistema y, en Comisión Mixta, acepten este último.

Las Comunidades Autónomas que no hayan recibido la transferencia de los servicios que se financiarán mediante el nuevo sistema o que, en Comisión Mixta, no acepten este último en su integridad, incluida la cesión de todos los tributos susceptibles de ser cedidos, se financiarán mediante entregas a cuenta que, a tal efecto, se establecerán en las Leyes de Presupuestos Generales de Estado hasta que, recibida la transferencia de los servicios que se financiarán a través del nuevo sistema, la respectiva Comisión Mixta acepte en su integridad el nuevo sistema de financiación."

Al igual que sucedió con la enmienda núm. 83, la núm. 114 se mantuvo viva para su debate en el Pleno del Senado. En dicho Pleno, celebrado el 17 de diciembre de 2001 ("Diario de Sesiones" núm. 72), tuvo lugar la discusión de las mismas, y muy en particular la modificación de la disposición adicional segunda, que constituye objeto central del presente recurso de inconstitucionalidad.



Los recurrentes sostienen la infracción del art. 115 RS, en los tres supuestos anteriores, por dos razones; la razón principal es que las enmiendas no eran realmente transaccionales, ya que se presentaban, en los distintos casos, sobre enmiendas que contenían idéntica redacción. Por ello, entienden los recurrentes que dichas enmiendas no tenían la finalidad de "alcanzar un acuerdo entre las enmiendas presentadas", burlando por lo tanto la finalidad del art. 115 RS, precepto que a su juicio debe ser interpretado en el sentido de que sólo se podrán presentar enmiendas cuya finalidad sea armonizar diversas enmiendas de distinta redacción. Adicionalmente, los recurrentes afirman que el hecho de que las citadas enmiendas transaccionales tuvieran como finalidad otorgar redacciones diversas de los artículos enmendados, sería manifestación de que no eran transaccionales, lo que es contrario al objeto del citado precepto, que sólo ampararía la presentación de modificaciones fuera del normal plazo de enmiendas cuando la finalidad fuera "lograr un acuerdo entre posturas diversas".

En consecuencia, los recurrentes entienden que los artículos 6 j), apartados 1 y 2; 16, apartado 1; y, disposición final segunda, apartado 2, de la Ley 21/2001 deben reputarse, por este motivo, inconstitucionales.

b) Adicionalmente, se defiende la inconstitucionalidad de la norma recurrida por la infracción del principio dispositivo contenido en el art. 147 de la Constitución. El argumento central que sustenta este segundo motivo se proyecta sobre la disposición final segunda de la Ley 21/2001. Los recurrentes afirman que la vulneración del principio dispositivo se produce por dos vías: en primer lugar, a consecuencia de que la norma no respeta el contenido del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 2/2001, de 27 de julio. A juicio de los recurrentes esto implica que "la formación de la voluntad de aquella Ley ha sido inconstitucional y, por tanto, nula". La segunda vía es el propio contenido de la disposición, que condiciona indebidamente la aplicación del nuevo sistema de financiación a la aceptación de la competencia de gestión de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social. En esencia, la infracción del principio dispositivo radica tanto en el contenido de la disposición final segunda como en el hecho de que ésta no hubiera estado previamente recogida en el citado acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En relación con el contenido de la disposición final segunda, los recurrentes entienden que el condicionamiento que dicha disposición supone, no afectaría únicamente a las citadas competencias sanitarias, sino que implicaría además la introducción de una regla de carácter general y permanente que informará en el futuro el propio funcionamiento del sistema de financiación, de manera que éste sólo resultará aplicable "siempre que se produzca de forma incondicionada la aceptación de los servicios que, en cada momento, quiera el Estado transferir a las Comunidades Autónomas". Adicionalmente, sostienen en su escrito que dado que la lógica del principio dispositivo se extiende a la materia financiera, éste ha de interpretarse en el sentido de que las Comunidades Autónomas no sólo tienen un poder de disposición máximo cuando se trata de recursos propios, siempre en el marco del bloque de la constitucionalidad, sino que también existe "una innegable capacidad de influencia" de las Comunidades Autónomas en relación con el resto de recursos, de manera que éstas "deben negociar y acordar con el Estado, a través de las Comisiones Mixtas respectivas, el Fondo de Suficiencia".

Los recurrentes estiman que el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, aprobado por unanimidad, contenía una serie de previsiones de las que se podía inferir que el sistema de financiación se podría aplicar también a aquellas Comunidades Autónomas que no tuvieran las competencias sobre sanidad, ya que los tres bloques de financiación que distingue el acuerdo (competencias comunes, servicios sanitarios y servicios sociales) podrían funcionar de manera aislada. Sin embargo, la disposición final segunda no permite esta diferenciación, de forma que el nuevo modelo debe aceptarse por las Comunidades Autónomas en términos de todo o nada.

A mayor abundamiento, los recurrentes sustentan la nulidad de la norma en que la citada "imposición de una medida unilateral" por parte del Estado se ha realizado mediante una intimidación que vicia el consentimiento. En apoyo de esta tesis, dedican los recurrentes buena parte de su argumentación a exponer la intimidación como vicio de la voluntad, tomando como base los arts. 1265 y 1267 del Código civil. Dicha intimidación habría sido causada por el Estado con la imposición de la citada



condicionalidad, en particular porque la consecuencia previsible de no aceptar el sistema, en opinión de los recurrentes y como se expone más abajo, habría sido una sustancial merma de recursos. Por esta razón, pese a que todas las Comunidades Autónomas aceptaron el sistema mediante sus correspondientes comisiones mixtas, dicha aceptación estaría viciada, pues no tuvo lugar en el marco de una libertad real, sino bajo coacción que invalida la voluntad, dado que se encontrarían ante un "temor jurídicamente apreciable" que habría sido utilizado para "arrancar la declaración de voluntad". En este caso, dicho temor vendría dado por la consecuencia que para las Comunidades Autónomas había de tener la falta de aceptación de las nuevas competencias, ya que se verían abocadas a un sistema de financiación basado en entregas a cuenta.

Con base en la denunciada infracción del art. 147 CE, los recurrentes sostienen la inconstitucionalidad de la disposición final segunda, apartado segundo. Por conexión o consecuencia, alegan también la inconstitucionalidad de la disposición derogatoria única de la Ley 21/2001 y de los arts. 6, j), apartados 1 y 2, dado que su redacción impide el cálculo de la cuantía del fondo de suficiencia para aquellas Comunidades Autónomas que, dentro del sistema, no hubiesen asumido la competencia de gestión de la asistencia sanitaria; del art. 7, apartado 3, por extender su ámbito de aplicación a todas las Comunidades Autónomas; y del art. 16, apartado 1, puesto que su texto haría imposible la aplicación del criterio de valoración del coste efectivo cuando se produjese el correspondiente traspaso.

c) En tercer lugar, los recurrentes alegan la infracción del principio de autonomía financiera recogido en el art. 156 CE, en su vertiente de garantía de la suficiencia, así como del art. 2.1.b) y e) LOFCA, preceptos estos últimos que, se argumenta en el escrito de demanda, estarían materialmente conectados con la garantía de la suficiencia. También en este caso el razonamiento se proyecta sobre la citada disposición final segunda, apartado 2, segundo párrafo. Los demandantes afirman que la dicción de esta norma supone una infracción del principio de autonomía financiera que debe ser interpretado en términos de suficiencia. En apoyo de esta afirmación, se argumenta en el escrito que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas es fundamentalmente una autonomía de gasto, de forma que su finalidad es dar satisfacción al principio de suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias autonómicas. Ahí radica la principal tacha de inconstitucionalidad de las normas recurridas, y es que su consecuencia sería la de privar de recursos, o al menos limitarlos, a aquellas Comunidades Autónomas que no acepten las transferencias. Afirman así que "el sistema de financiación que, sin causa justificada, se une a la aceptación de la gestión de los servicios sanitarios, primero, y también a la de cualquier otra nueva transferencia, después, determina que la Comunidad Autónoma afectada no accederá, o perderá, todos los medios destinados a la financiación de las competencias comunes que ya tiene asumidas de forma efectiva, es decir, podría llegar a verse privada de las competencias normativas en los tributos cedidos y la participación en el IRPF, produciéndose la correspondiente quiebra del principio de suficiencia". Finalmente, consideran los recurrentes infringido también el art. 2.1 e) LOFCA (en su redacción dada por el art. 7 de la Ley Orgánica 7/2001) que establece el principio de "lealtad institucional". Los recurrentes también entienden vulnerado el art. 2.1 b) LOFCA, que estiman materialmente conectado con el principio de suficiencia.

d) Finalmente, se considera en la demanda que se ha producido una doble infracción del art. 9.3 CE, pues las normas recurridas incurren en arbitrariedad, e incumplen el principio de lealtad constitucional como parte de la seguridad jurídica. Las normas serían arbitrarias, en primer lugar, debido a la ausencia de una explicación racional para la vinculación entre la aceptación del nuevo sistema de financiación y la transferencia de la gestión de los servicios sanitarios. En segundo lugar, también serían arbitrarias debido a la falta de proporcionalidad que habría entre el hecho de que una Comunidad Autónoma decida no aceptar una competencia y la consecuencia, a su juicio desproporcionada, de entender inaplicable todo el sistema de financiación a dicha Comunidad. Y finalmente, en tercer lugar, la arbitrariedad radicaría en que la regulación sería discriminatoria, "dado que si no se aceptan las transferencias, en el futuro, existirán Comunidades que contarán para su financiación con los recursos necesarios -especialmente cesión de tributos y competencias normativas-, en tanto otras, con igual nivel competencial de partida, al menos en lo que a competencias comunes se refiere, se verán privadas de los mismos".

Las normas impugnadas serían también contrarias al "principio de lealtad constitucional" que estaría contenido en el art. 9.3 de la Constitución como parte del principio de seguridad jurídica. El



razonamiento gira en torno a la doctrina de la Bundestreue de la Constitución alemana (citando en ese sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional alemán BverfGE 12, 205, 245 y 255).

Este último motivo de inconstitucionalidad afectaría a todos los preceptos impugnados.

2. Mediante providencia de 7 de mayo de 2002 la Sección Cuarta del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por 63 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, contra los arts. 6 j), apartados 1 y 2; 7, apartado 3; 16, apartado 1; disposición derogatoria única; y, disposición final segunda, apartado 2, de la Ley 21/2001. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. Por último, se acordó publicar la incoación del proceso en el "Boletín Oficial del Estado".

3. El día 21 de mayo de 2002 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se dirige al Tribunal personándose en el proceso y solicita una prórroga del plazo concedido por ocho días, para formular sus alegaciones.

4. Con fecha 22 de mayo de 2002 se registra un escrito de la Presidenta de Congreso de los Diputados comunicando al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones y poniéndose a su disposición.

5. El día 28 de mayo de 2002 la Sección Cuarta acuerda incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado de 12 de mayo de 2002 y concederle la prórroga solicitada para formular alegaciones.

6. Con fecha 14 de junio de 2002 se registra el escrito mediante el cual el Abogado del Estado formula sus alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad número 1849-2002, que resumidamente se exponen.

Con carácter general, el Abogado del Estado destaca que la ley recurrida constituye una innovación importante en relación con la configuración jurídica del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, ya que los anteriores tenían su apoyo jurídico en los propios acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Esta innovación favorecería la seguridad jurídica y dotaría de mayor estabilidad al sistema, pero también implica que el contenido del acuerdo, al incorporarse a un proyecto de ley, se somete a la tramitación parlamentaria, abriéndose por tanto la posibilidad de que sea objeto de enmienda.

En relación con el primer motivo de inconstitucionalidad, la pretendida infracción del art. 115 RS, el Abogado del Estado propugna su desestimación, afirmando, en primer lugar, que la finalidad del citado precepto no se circunscribe a admitir determinadas enmiendas con finalidad transaccional, sino que su contenido puede ser más amplio, de manera que su objeto también podrá ser llegar a un acuerdo, en el seno de la discusión del artículo, entre el texto de la enmienda y el texto legislativo. Añade el Abogado del Estado, en segundo lugar, que incluso si se hubiera producido una infracción del art. 115 RS, ésta no implica automáticamente la inconstitucionalidad de la norma, pues es preciso que dicha infracción "altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras" (STC 97/2002, de 25 de abril, FJ 2). Y puesto que, tras las citadas enmiendas, el proyecto de ley fue objeto de debate y valoración en el Pleno de la Cámara, siendo posteriormente examinado y aprobado en el Congreso de los Diputados, todo indica que las Cámaras han podido expresar su voluntad.

En el escrito del Abogado del Estado se propone también la desestimación del segundo motivo de inconstitucionalidad, es decir, la imposición del sistema de financiación a las Comunidades Autónomas por parte del Estado, frente a lo acordado unánimemente por aquéllas en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en contravención del principio dispositivo contenido en el art. 147 CE. En relación con este motivo, el Abogado del Estado entiende, en primer lugar, que el Gobierno presentó para su tramitación parlamentaria un proyecto de ley que contenía el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera tal y como fue aprobado por las Comunidades Autónomas, actuando por tanto con escrupuloso respeto a la



voluntad expresada por éstas. Adicionalmente, sostiene que del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera no cabía inferir, como pretenden los recurrentes, que el sistema pudiera funcionar sólo en parte si no se aceptaban todas las competencias susceptibles de ser financiadas, sino que lo acordado en este órgano lo fue provisionalmente, hasta que el sistema fuera aceptado por todas las Comunidades Autónomas. De ahí que lo que se hacía en realidad en el citado acuerdo era establecer un periodo transitorio, durante el tiempo que durase la negociación de la transferencia de las competencias sanitarias. Por eso, el Abogado del Estado estima en su escrito que del contenido del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera se deduce lo contrario de lo sostenido por los recurrentes. En efecto, según el propio acuerdo, la Comunidad Autónoma que aceptase el nuevo sistema tendría que asumirlo íntegramente, aunque fuese tras ese periodo transitorio, dado que a 27 de julio todavía estaban en curso los procesos negociadores del traspaso de las competencias sanitarias. Una vez aprobada la ley, en diciembre de 2001, se comprueba que el sistema puede entrar en vigor para todas las Comunidades Autónomas, de ahí que se establezca únicamente un sistema supletorio de financiación basada en entregas a cuenta, que sería de aplicación para el caso de que aquél no se acepte en la correspondiente comisión mixta.

En segundo lugar, el Abogado del Estado sostiene que tampoco puede prosperar este motivo de inconstitucionalidad, pues el sistema ha sido aprobado por todas las Comunidades Autónomas mediante sus comisiones mixtas, por lo que no cabe hablar de imposición unilateral. Y puesto que el acuerdo en éstas tiene lugar con posterioridad a la aprobación de la ley, cuyo sistema sólo entra en vigor a partir de dicho acuerdo, se respetan escrupulosamente los términos sentados en la STC 181/1988, de 13 de octubre (FJ 7). También rechaza el Abogado del Estado el argumento de la intimidación, no sólo porque no son trasladables al caso las previsiones del Código civil, sino, especialmente, porque "el grupo de diputados recurrentes no tiene ni los datos ni es titular de los intereses propios para poder invocar una intimidación que se supone sufren las Comunidades Autónomas, que sin embargo, no sólo no recurren la Ley sino que aceptan en Comisión mixta el nuevo sistema con todas sus consecuencias". Por último, afirma que en todo caso el propio proceso legislativo favorece, o al menos no puede impedir, que la ley finalmente aprobada se aparte de lo acordado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Se rechaza también en el escrito de alegaciones el tercer motivo, en relación con la merma de la suficiencia que el sistema podría causar de no ser aceptado por las Comunidades Autónomas, con el argumento de que no hay justificación alguna para sostener que un sistema de entregas a cuenta no pueda cubrir igualmente las necesidades de gasto. Se trataría, además, de una alegación prematura, pues en todo caso la vulneración del principio de suficiencia sólo podría verificarse una vez se disponga de todos los datos económicos.

En relación con el cuarto motivo, la infracción del art. 9.3 CE debido a que los preceptos recurridos incurren en arbitrariedad, y son contrarios a la seguridad jurídica y la lealtad constitucional, sostiene el Abogado del Estado, en primer lugar, que lejos de haberse incumplido la obligación de lealtad constitucional y la seguridad jurídica, la fórmula empleada para aprobar el sistema de financiación ha sido "totalmente abierta y de mayor participación democrática que en otros anteriores". También recalca que no puede invocarse la arbitrariedad en la decisión de vincular la asunción de competencias sanitarias y el sistema de financiación, ya que siendo precisamente aquellas competencias las que justifican la reforma sustancial del sistema, que pretende por ello mismo incrementar los recursos, tiene lógica que se produzca la citada vinculación. En fin, afirma que la disposición recurrida es razonable, pues con ella se pretende la aplicación del principio de generalidad.

Finaliza el Abogado del Estado su escrito solicitando que se admita el recurso sólo en relación con la disposición final segunda, apartado segundo, por basarse la argumentación del mismo únicamente en dicha disposición, y no en el resto de preceptos impugnados, de forma que "la falta de justificación de su inconstitucionalidad impide su enjuiciamiento".

7. Por providencia de 13 de diciembre de 2011, se señaló el día 15 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS



1. En el presente proceso constitucional debemos resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 63 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, frente a los arts. 6 j), apartados 1 y 2; 7, apartado 3; 16, apartado 1, disposición derogatoria única; y, disposición final segunda, apartado 2, de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía (Ley 21/2001, en adelante). Los citados preceptos se recurren por estimarse contrarios a los artículos 9.3, 147 y 156 de la Constitución, así como al artículo 2.1 b) y e) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA, en adelante), en su redacción dada, respectivamente, por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria y la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas. Además, los artículos 6 j), apartados 1 y 2; 16, apartado 1; y, disposición final segunda, apartado 2, se reputan también contrarios al art. 115 del Reglamento del Senado (RS).

Los preceptos impugnados son del siguiente tenor.

El art. 6 j, apartados 1 y 2, "fondo de suficiencia":

"1. El Fondo de Suficiencia en el año base 1999 es la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades totales de financiación de cada Comunidad Autónoma y el valor de los recursos establecidos en las letras anteriores; 2. A efectos de la determinación del Fondo de Suficiencia del año 1999 se detrae el importe, reconocido para cada Comunidad Autónoma, en el Fondo 'Programa de ahorro en incapacidad temporal'."

El art. 7, apartado 3, "evolución del sistema de financiación desde 1 de enero de 2002. Suficiencia dinámica":

"Las Comunidades Autónomas deberán destinar cada año a la financiación de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, excluida la parte correspondiente al Fondo Programa de Ahorro en Incapacidad Temporal, como mínimo, el importe que resulte de aplicar al valor en el año base establecido para tales servicios, el índice de crecimiento del ITEn, a que se refiere el artículo 15. A tal fin quedan vinculados todos los recursos del sistema de financiación."

Debe tenerse en cuenta que el acrónimo "ITEn" se refiere a los ingresos tributarios del Estado a nivel nacional, que de acuerdo con el art. 15 de la ley "está constituido por la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión a las Comunidades Autónomas, por IRPF, IVA y los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco".

El art. 16, apartado 1, "revisión del fondo de suficiencia: causas":

"Serán causa de revisión del valor del Fondo de Suficiencia en el año base, las siguientes: 1. Traspaso de nuevos servicios, ampliaciones o revisiones de valoraciones de traspasos anteriores, acordados por la respectiva Comisión Mixta y aprobados por Real Decreto. La revisión se hará de oficio por el Ministerio de Hacienda, de acuerdo con la valoración del traspaso, referida al año base, que se recoja en el respectivo Real Decreto. El nuevo valor obtenido por el Fondo de Suficiencia producirá efectos desde el comienzo del ejercicio siguiente a aquel en que se haya efectuado su revisión. No obstante, dado que, en el momento del traspaso, el ITEn que se aplica para convertir en valores del año base 1999 el coste efectivo, es provisional, el valor definitivo del Fondo de Suficiencia ocasionado por el traspaso se ajustará una vez que se conozca el valor definitivo del ITEn correspondiente al año del traspaso."

La disposición derogatoria única de la Ley 21/2001:

"Desde el 1 de enero de 2002 quedan derogadas la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias, para las Comunidades Autónomas que cumplan los requisitos del nuevo sistema de financiación."



La disposición final segunda, apartado dos:

"El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto regulado por la presente Ley y aplicable desde 1 de enero de 2002, así como el nuevo régimen general de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, la participación de éstas en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales, sólo serán de aplicación a las Comunidades Autónomas que hayan recibido la transferencia de los servicios que se financiarán mediante el nuevo sistema y, en Comisión Mixta, acepten este último. Las Comunidades Autónomas que no hayan recibido la transferencia de los servicios que se financiarán mediante el nuevo sistema o que, en Comisión Mixta, no acepten este último en su integridad, incluida la cesión de todos los tributos susceptibles de ser cedidos, se financiarán mediante entregas a cuenta que, a tal efecto, se establecerán en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado hasta que, recibida la transferencia de los servicios que se financiarán a través del nuevo sistema, la respectiva Comisión Mixta acepte en su integridad el nuevo sistema de financiación."

Los motivos de inconstitucionalidad que fundamentan el recurso pueden agruparse en cuatro: en primer lugar, la infracción del art. 115 RS, que se habría producido durante la tramitación del proyecto de ley a su paso por la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado; en segundo lugar, la infracción del principio dispositivo contenido en el art. 147 de la Constitución; en tercer lugar, la falta de respeto del principio de suficiencia en relación con la autonomía financiera recogida en el art. 156 CE, lo que a su vez implicaría una infracción de la garantía de equilibrio económico, del art. 2.1 b) LOFCA, y del principio de lealtad institucional, contenido en el art. 2.1 e) LOFCA. Finalmente, en cuarto lugar, las normas recurridas, según la demanda, incurren en arbitrariedad, e incumplen el principio de lealtad constitucional como parte de la seguridad jurídica, siendo por todo ello contrarias al art. 9.3 CE.

El Abogado del Estado rechaza que los artículos impugnados produzcan las infracciones constitucionales que se les imputan, o que se haya producido una infracción del art. 115 RS, por lo que solicita la desestimación del recurso. Asimismo, entiende que la argumentación de los recurrentes se ciñe exclusivamente a sostener la inconstitucionalidad de la disposición final segunda, apartado segundo, de la Ley 21/2001, sin que se desarrolle en relación con el resto de preceptos impugnados. Por ello, propone la admisión del recurso sólo en relación con el citado precepto.

2. Con carácter previo al examen de fondo, procede realizar tres precisiones en relación con el objeto del recurso.

a) En primer lugar, en la medida en que pueda condicionar el posterior examen de fondo, debemos considerar la incidencia que pueda tener en el proceso el hecho de que la Ley 21/2001 haya sido objeto de derogación por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (Ley 22/2009, en adelante), que dispone la derogación de la Ley 21/2001 con efectos desde el 1 de enero de 2009, salvo concretas excepciones recogidas en las disposiciones transitorias primera y cuarta de aquella ley.

Al respecto, debemos comenzar por recordar nuestra doctrina relativa a la incidencia que la derogación de una norma impugnada tiene en cuanto a la pervivencia del proceso constitucional. Como regla general, en principio hemos establecido que, en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal objeto de impugnación deberá ser tenida en cuenta por el Tribunal. Ello obedece a que carecería de sentido, en el marco de este recurso, "pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento" (por todas, STC 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 2). No obstante lo anterior, esta regla general ha sido objeto de distintas matizaciones, ya que "no cabe dar una respuesta unívoca y general a la cuestión relativa a los efectos de la modificación, derogación o pérdida de vigencia de una disposición legal, ulterior a su impugnación" (SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 3; 148/2000, de 1 de junio, FJ 3; 190/2000, de 13 de julio, FJ 2; 16/2003, de 30 de enero, FJ 2; 68/2007, de 28 de marzo, FJ 4; y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2). En ese sentido, hemos reiterado que puede ser conveniente



enjuiciar una norma que haya sido objeto de derogación, con la finalidad de excluir "toda aplicación posterior de la disposición legal controvertida, privándola así del vestigio de vigencia que pudiera conservar" (por todas, véanse las SSTC 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 2; 68/2007, de 28 de marzo, FJ 4; y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2).

Por otra parte, también hemos establecido, de forma reiterada, que cuando el objeto del proceso constitucional tiene un contenido competencial, de manera que "lo que se trata en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas", este Tribunal deberá pronunciarse sobre su titularidad "en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva, debiendo inevitablemente resolver los términos de un conflicto mientras la esfera respectiva de competencias no resulte pacífica y aunque la disposición sobre la que se trabó el conflicto resulte luego derogada o modificada" [STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 b)]. El fundamento de esta excepción radica en que la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias "no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demandan las partes, o al menos una de ellas, una decisión jurisdiccional que declare, constatando si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada, su definición constitucional o estatutaria" (por todas, misma Sentencia y fundamento).

En este sentido, el aspecto central de la presente controversia descansa en la pretendida vulneración del principio dispositivo (art. 147 CE) en relación con el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156 CE), que habrían sido conculcados tanto por el contenido de los preceptos impugnados como por el procedimiento que ha conducido a su aprobación. Por tanto, se está cuestionando el propio orden constitucional de competencias y, en particular, la forma en que la relación entre competencias materiales y medios de financiación deba ser articulada. Y es que, al ser la financiación autonómica piedra angular del propio sistema de ordenación de competencias (STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 2), una controversia como la presente, que incide justamente sobre el tipo de vinculación establecido por el legislador entre las competencias financieras y las materiales, tiene un evidente contenido competencial pues la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas es correlato necesario de su autonomía política (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7).

A mayor abundamiento, es propio de las normas que regulan los diferentes modelos de financiación autonómica tener una vigencia limitada, normalmente quinquenal. Ello se debe a que buena parte del sistema de financiación descansa en aspectos susceptibles de variar sustancialmente en el tiempo, como puedan ser las transferencias de competencias nuevas o incluso el comportamiento de las diferentes fuentes de ingresos en el tiempo. Ello puede explicar, eventualmente, que tengan lugar las citadas revisiones o que los modelos de financiación sean sustituidos en bloque pasado un tiempo. Así, siendo propio de la materia financiera, y en particular de los modelos de financiación de las Comunidades Autónomas, la variación sustancial en un periodo de tiempo relativamente corto, de forma que tanto los distintos modelos acordados en el Consejo de Política Fiscal y Financiera como las leyes que los regulan, tienen una existencia llamada a ser efímera y que en ocasiones puede incluso ser fugaz, la pérdida de objeto del recurso no puede enjuiciarse, sin más, sobre la base de la desaparición del ordenamiento de las concretas normas objeto de recurso. De hacerlo así, la consecuencia sería dejar extramuros del examen constitucional aspectos tan centrales para la autonomía política de las Comunidades Autónomas, y en general para la organización territorial del Estado, como lo son los modelos de financiación autonómica. Por ello, cabe trasladar aquí nuestra doctrina dictada en relación con la vigencia de las leyes de presupuestos, a cuyo tenor excluir la posibilidad de examen constitucional en estos supuestos "sería tanto como negar la posibilidad de control por este Tribunal Constitucional de determinadas normas con vigencia limitada en el tiempo ... creándose así un ámbito normativo (estatal o autonómico) inmune al control de la jurisdicción constitucional" (por todas, STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1). En fin, la derogación de la norma que debe ser contrastada con la Constitución, por un lado, y la pérdida de objeto del proceso, por otro, se encuentran en planos distintos que deben ser nítidamente diferenciados en atención al especial papel que la jurisdicción constitucional está llamada a desempeñar en relación con el orden de fuentes del derecho y, en particular, a su función depuradora del ordenamiento jurídico.



Por otra parte, la pretendida vulneración del art. 115 RS tampoco se puede ver afectada por la eventual derogación o modificación de las normas adoptadas, pues en este caso se trata de realizar un control sobre los vicios de validez en que pudiera haberse incurrido en el momento de su aprobación. Subsiste por tanto el interés constitucional de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa. En ese sentido, y como hemos señalado en repetidas ocasiones, "es función esencial de esta jurisdicción garantizar 'la primacía de la Constitución' (art. 27.1 LOTC) y asegurar en todo momento, sin solución de continuidad, el correcto funcionamiento del sistema de producción normativa preconizado por la Norma fundamental, depurando y expulsando del ordenamiento las normas impugnadas que se aparten de dicho sistema, con independencia de que se encuentren o no en vigor cuando se declara su inconstitucionalidad. Es la pureza misma del ordenamiento jurídico la que se ventila en esta sede jurisdiccional, y ello ha de decidirse en términos de validez o invalidez ex origine de las normas impugnadas, sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo constitucional" (por todas, STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2).

Por todo lo anterior cabe concluir que el recurso de inconstitucionalidad no ha perdido objeto.

b) La segunda precisión se refiere a los preceptos objeto de impugnación y la argumentación jurídica desplegada por los recurrentes. En este sentido, debe recordarse nuestra constante jurisprudencia, en el sentido de que la impugnación de normas debe ir seguida de una fundamentación que permita conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que se vulnera el orden constitucional, pues "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" (por todas, SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2; y 13/2007, de 18 de enero, FJ 1), ya que "la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada" (STC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5). Pues bien, mientras que la alegación de infracción del art. 115 RS se predica de todos los preceptos de la Ley 21/2001 objeto de impugnación, no sucede lo mismo con el resto de tachas de inconstitucionalidad, por infracción de los arts. 9.3, 147 y 156 CE, así como del art. 2.1 b) y e) LOFCA que se concentran en la disposición final segunda de la Ley 21/2001. La propia demanda se limita a afirmar que el resto de preceptos impugnados lo son "por conexión o consecuencia", sin que se acompañe esta afirmación de un razonamiento que permita la inteligencia de las razones que justifican su inconstitucionalidad.

Por ello, hay que convenir con el Abogado del Estado cuando afirma en su escrito que la falta de justificación de la inconstitucionalidad del resto de preceptos impide su enjuiciamiento. Adicionalmente, es evidente que no puede admitirse una impugnación global, como la que parece realizarse en el escrito de demanda del presente caso, sin un razonamiento suficiente que lo sustente, pues la adecuada argumentación en tal sentido trasciende el mero requisito procesal, constituyendo el elemento central que ha de permitir a este Tribunal formarse un juicio acerca de los eventuales problemas de constitucionalidad invocados. A falta de tal justificación, este Tribunal se vería obligado a asumir un papel que no le corresponde, reconstruyendo las alegaciones de inconstitucionalidad en relación con un determinado precepto legal. En consecuencia, y puesto que la queja sólo ha sido desarrollada en relación con la citada disposición final segunda, a ésta se ceñirá el examen que se realizará en la presente Sentencia en relación con la posible infracción de los arts. 9.3, 147 y 156 CE, y del art. 2 LOFCA, parámetro de constitucionalidad (art. 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y, por todas, STC 31/2020, de 28 de junio, FJ 130).

c) Finalmente, y de acuerdo con nuestra doctrina relativa al *ius superveniens*, es preciso dejar constancia de que el art. 2, apartado 1, LOFCA ha sido objeto de modificación con posterioridad a la presentación de este recurso. La Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la LOFCA dio nueva redacción a dicho apartado en términos que no modifican, en lo sustancial, lo pretendido en la demanda. En primer lugar, la garantía de equilibrio económico estaba previamente contenida en el art. 2.1 b), cuya dicción era la siguiente: "la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos cuarenta punto uno, ciento treinta y uno y ciento treinta y



ocho de la Constitución corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español". Tras su reforma, la estabilidad económica se vincula a la estabilidad presupuestaria, cuya definición se incorpora al precepto con el siguiente tenor: "A estos efectos, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición establecida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, en los términos contemplados en la normativa de estabilidad presupuestaria".

En segundo lugar, el principio de lealtad institucional estaba previamente contenido en la letra e), que establecía que dicho principio "determinará la valoración del impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones del Estado legislador en materia tributaria o la adopción de medidas de interés general, que eventualmente puedan hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente, y que deberán ser objeto de valoración anual en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas". El mismo principio se regula ahora, en términos muy similares, en la letra g), que establece que "la lealtad institucional, que determinará el impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia tributaria o la adopción de medidas que eventualmente puedan hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas o sobre el Estado obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente, y que deberán ser objeto de valoración quinquenal en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, y en su caso compensación, mediante modificación del Sistema de Financiación para el siguiente quinquenio".

Por lo tanto, resulta que ambos preceptos mantienen tras su reforma, como ha quedado reflejado, un contenido sustancialmente idéntico al anterior, por lo que a efectos del presente análisis de constitucionalidad las conclusiones no han de ser diversas a consecuencia de la modificación, debiendo utilizar como parámetro de enjuiciamiento la redacción actual.

3. Una vez centrado el objeto del presente recurso, debemos comenzar nuestro análisis con la denunciada vulneración del art. 115 RS. Su examen ha de ser prioritario, toda vez que esa tacha pone en cuestión directamente el procedimiento de adopción de la norma. En sentido similar, aunque en relación con el art. 86.1 CE, nos hemos pronunciado en diversas ocasiones (por todas, en las SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 2; y 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 2).

Afirman los recurrentes que se ha infringido la finalidad del art. 115 RS al admitir como transaccionales enmiendas que materialmente no lo eran. Según el citado artículo "durante la discusión de un artículo, el Presidente podrá admitir a trámite enmiendas que se presenten en ese momento y por escrito, tendentes a alcanzar un acuerdo entre las enmiendas presentadas y el texto legislativo. También se admitirán a trámite enmiendas que, cumplidos los mismos requisitos, tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones terminológicas o gramaticales".

Los recurrentes entienden que este precepto debe ser interpretado en el sentido de que sólo se podrán presentar enmiendas cuya finalidad sea armonizar diversas enmiendas con distinta redacción; pues bien, dado que las enmiendas pretendidamente transaccionales, se presentaron sobre la base de previas enmiendas, presentadas por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado, mayoritario en el Senado, y el Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria, que tenían idéntica redacción, es imposible que aquéllas tuvieran por finalidad "alcanzar un acuerdo entre las enmiendas presentadas". El grupo parlamentario mayoritario (Partido Popular) habría intentado, a juicio de los recurrentes, "enmendarse a sí mismo", burlando la finalidad que ha de presidir la presentación de enmiendas transaccionales. Adicionalmente, los recurrentes también sustentan la inconstitucionalidad de la norma en que dichas enmiendas transaccionales tuvieron como finalidad otorgar redacciones diversas a artículos respecto de los que el propio grupo parlamentario había presentado enmiendas, lo que también sería contrario al objeto del citado precepto, que sólo ampararía la presentación de modificaciones fuera del normal plazo de enmiendas cuando su finalidad fuera "lograr un acuerdo entre posturas diversas".



Por esta causa, los artículos 6 j), apartados 1 y 2; 16, apartado 1; y, disposición final segunda, apartado 2, se reputan inconstitucionales por los recurrentes.

4. Al respecto, debemos comenzar por recordar que los Reglamentos de las Cámaras pueden constituir parámetros de constitucionalidad, de manera que "aunque el art. 28.1 de nuestra Ley Orgánica no menciona los Reglamentos Parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la Ley, no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 CE), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras" [SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 a); 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5; y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6].

Sin embargo, también hemos afirmado que de esta doctrina no puede inferirse que cualquier infracción de los Reglamentos de las Cámaras deba abocar a la inconstitucionalidad de la ley finalmente aprobada, sino que es necesario "examinar, ante todo, si se ha producido o no vulneración de la normativa reguladora de la elaboración de las leyes para, sólo después, y en su caso, valorar si aquella vulneración pudo tener relevancia para la formación de la voluntad legislatora" (97/2002, de 25 de abril, FJ 2). En consecuencia, a efectos de una eventual declaración de inconstitucionalidad, lo relevante es determinar las consecuencias que la inobservancia del procedimiento haya podido tener sobre el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras.

Desde esta perspectiva, para analizar las consecuencias que la pretendida inobservancia del procedimiento haya podido tener en este caso, es preciso partir de los contornos constitucionales del derecho de enmienda, que si bien integra la potestad legislativa atribuida constitucionalmente a las Cortes Generales (art. 66.2 CE), no está exento de límites. En particular, y como afirmamos en la STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 6, deberá comprobarse que existe una "correlación material entre la enmienda y el texto enmendado", teniendo en todo caso en cuenta que dicho juicio de "conexión material o relación de homogeneidad" debe realizarse con toda cautela, pues "el procedimiento legislativo no puede verse atrapado en unas reglas tan rígidas que hagan del debate parlamentario un procedimiento completamente reglado". En este sentido, hemos reconocido que "los órganos de gobierno de las Cámaras deben contar con un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre enmienda y proyecto o proposición de ley objeto de debate" (misma Sentencia, FJ 7).

5. A partir de esta doctrina, reiterada después en la STC 136/2011, de 13 de septiembre, procede ahora abordar la tacha de inconstitucionalidad que derivaría de la pretendida vulneración del art. 115 RS.

El art. 115 RS contempla una facultad del presidente de la comisión, que "podrá admitir a trámite" este tipo de enmiendas, denominadas transaccionales, en tanto que "tendientes a alcanzar un acuerdo entre las enmiendas presentadas y el texto legislativo". Pues bien, tal y como se ha hecho constar en los antecedentes, la finalidad de las enmiendas controvertidas, presentadas durante la sesión de 10 de diciembre de 2001 en la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, era proponer una redacción diversa de los tres preceptos. Así sucedió, en primer lugar, con el art. 6 j), modificado a consecuencia de una enmienda transaccional sobre la base de las enmiendas núm. 148, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado y 70 del Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria. En segundo lugar, el art. 16 del proyecto fue a su vez objeto de las enmiendas 161 del Grupo Parlamentario Popular en el Senado y 83 del Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria, sobre cuya base se presentó una transaccional. Finalmente, el mismo procedimiento condujo a la modificación de la disposición final segunda del proyecto de ley, a partir de las enmiendas núm. 200 del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, y 114 del Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria, que fueron objeto posteriormente de una enmienda transaccional que condujo a una diferente redacción del precepto. Las enmiendas 83 y 114 se mantuvieron, en todo caso, para su examen en el Pleno del Senado, que tuvo lugar el 17 de diciembre de 2001, y durante el cual el contenido de la enmienda 114, y



en particular la modificación de la disposición final segunda de la Ley 21/2001, ocupó un lugar destacado en el debate.

Pues bien, no es posible afirmar que las cuestiones introducidas mediante las citadas enmiendas transaccionales estuvieran materialmente desconectadas de la iniciativa legislativa o incurrieran en falta de homogeneidad con la misma en el sentido pretendido por los recurrentes. Siendo cierto que las mismas tenían por objeto modificar la redacción de los preceptos objeto de impugnación, ello no puede automáticamente conducir a la conclusión de que se introdujera por ello una cuestión nueva, pues no toda nueva redacción ha de implicar necesariamente que se esté planteando un asunto nuevo. A ese respecto, debe convenirse con el Abogado del Estado, en que las enmiendas controvertidas no estaban en absoluto desconectadas de la finalidad central del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera incorporado al proyecto de ley, cual era aunar, en un mismo modelo, la financiación de las competencias comunes y de la sanidad. En efecto, las citadas enmiendas tuvieron como finalidad modificar el proyecto de ley en el sentido de prever las consecuencias de que una comisión mixta no aceptara todas las competencias previstas en el modelo de financiación previamente acordado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Se trataba por tanto de enmiendas directamente vinculadas al objeto del proyecto inicial, con el que por lo tanto existía la necesaria conexión, ya que dicho proyecto, en línea con lo acordado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, tenía como objetivo principal establecer, por primera vez, un sistema de financiación único para todas las competencias, comunes y sanitarias. No se introduce en consecuencia una cuestión nueva que conculque los límites constitucionales al derecho de enmienda sentados en nuestra doctrina, en particular en las SSTC 119/2011 y 136/2011, ya citadas.

Adicionalmente, es preciso señalar que la interpretación que los recurrentes otorgan al art. 115 RS no es la única posible, pues incluso de su tenor literal es posible inferir que la presentación de las enmiendas transaccionales no se circunscribe a los supuestos en que existan enmiendas diversas, sino que es perfectamente posible admitir una enmienda transaccional sobre la base de dos idénticas, con la finalidad de llegar a un acuerdo entre éstas y el texto legislativo. Por tanto, como señala el Abogado del Estado, el tenor de este precepto admite una interpretación más amplia que la pretendida por los recurrentes, de manera que la finalidad de las enmiendas transaccionales puede también radicar en llegar a un acuerdo final entre el texto de la enmienda y el texto legislativo. En este sentido, y desde una perspectiva constitucional, ningún reproche merece la interpretación dada en este caso al art. 115 RS durante el proceso legislativo, y en particular por el Presidente de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que dentro del necesario margen de apreciación para el que le faculta la norma (STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 7) decidió su admisión.

Finalmente, es de destacar el hecho de que en ningún lugar de la demanda se presentan argumentos para sostener que la citada interpretación del art. 115 RS haya mermado las facultades de los parlamentarios para debatir sobre las citadas enmiendas, o se haya hurtado a las Cámaras las posibilidades de debate posterior, limitándose el escrito a poner de manifiesto el tenor de las enmiendas presentadas y las protestas que a su presentación se formularon, por algunos senadores, durante el debate. En este punto, debe reiterarse aquí, en los términos señalados en el anterior fundamento jurídico 2 b), que "la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente", (por todas, STC 100/2005, de 19 de abril, FJ 3), pues "no corresponde a este Tribunal reconstruir de oficio las demandas" (SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2 y 7/1998, de 13 de enero, FJ 3). En tal sentido, incluso si se pudiera entender infringido el art. 115 RS, no ha quedado acreditado a la luz de los razonamientos de los recurrentes que ello haya alterado "de modo sustancial" el proceso de formación de la voluntad parlamentaria (STC 97/2002, de 25 de abril, FJ 2). Tampoco dicha conclusión puede extraerse del propio desarrollo posterior del procedimiento legislativo que, como se desprende de los antecedentes, propició que el contenido de las citadas enmiendas fuera también objeto de discusión en la Comisión General de las Comunidades Autónomas, en el Pleno del Senado (sesión de 17 de diciembre) y, finalmente, en la sesión plenaria del Congreso (20 de diciembre). En definitiva, no ha quedado acreditado que en este supuesto se haya producido restricción alguna a las facultades de las Cámaras (STC 194/2000, de 19 de julio, FJ 3).

Por las razones anteriores, procede desestimar el primer motivo de inconstitucionalidad invocado, por la pretendida infracción del art. 115 RS.



6. El segundo motivo de inconstitucionalidad alegado es la infracción del art. 147 CE, que recoge el principio dispositivo. Dicho principio, entienden los recurrentes, es de plena aplicación a la financiación autonómica e implicaría concretamente, para las Comunidades Autónomas, la "capacidad de decisión para establecer, en el marco de la Constitución y la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, los recursos financieros de que habrán de nutrirse sus haciendas respectivas, optando por el empleo de unos u otros entre los previstos en el art. 157.1 de la Norma fundamental". Pues bien, el argumento central que sustenta este motivo es que la disposición final segunda de la Ley 21/2001 condiciona indebidamente la aplicación del nuevo sistema de financiación a la aceptación por cada Comunidad Autónoma de la competencia de gestión de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social. Dicho condicionamiento, alegan que implica además la introducción de una regla de carácter general y permanente que informará en el futuro el propio funcionamiento del sistema de financiación, de manera que éste sólo resultará aplicable "siempre que se produzca de forma incondicionada la aceptación de los servicios que, en cada momento, quiera el Estado transferir a las Comunidades Autónomas". Por otro lado, como segundo argumento, sostienen los recurrentes que dicha norma no respetaría el contenido del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera en su reunión del 27 de julio de 2001, lo que a su juicio implica que "la formación de la voluntad de aquella ley ha sido inconstitucional y, por tanto, nula". La pretendida infracción del principio dispositivo se habría producido así por estos dos motivos.

La disposición final segunda, apartado dos, establece que el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas previsto en la Ley 21/2001 sólo será de aplicación "a las Comunidades Autónomas que hayan recibido la transferencia de los servicios que se financiarán mediante el nuevo sistema y, en comisión mixta, acepten este último". A partir de esa regla general, la norma prevé dos situaciones diferentes; por un lado, que haya Comunidades Autónomas que no hayan recibido la transferencia de los servicios que se financiarán mediante el nuevo sistema; y, por otro, que haya Comunidades Autónomas que en la correspondiente comisión mixta no acepten el sistema de financiación en su integridad. En ambos supuestos, la norma dispone que la financiación se llevará a cabo mediante entregas a cuenta, "hasta que, recibida la transferencia de los servicios que se financiarán a través del nuevo sistema, la respectiva comisión mixta acepte en su integridad el nuevo sistema de financiación".

Examinaremos, en primer lugar, la infracción del art. 147 CE, que se basa en que la disposición final segunda de la Ley 21/2001 condiciona la aplicación del nuevo sistema de financiación a la aceptación de la competencia de gestión de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

La norma objeto de impugnación se enmarca en la sustancial reforma de la financiación de los servicios sanitarios, en cuyo contexto debe por tanto interpretarse sistemáticamente. Conviene a este respecto recordar que desde el inicio del proceso de descentralización de competencias, la financiación de los servicios de sanidad se ha llevado a cabo de forma distinta al del resto de competencias denominadas "comunes", de manera que las sanitarias eran objeto de acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera también diferentes a los que abordaban el resto de competencias. De esta manera, y concretamente desde que en 1981 comenzaron los traspasos de servicios de sanidad a la Generalitat de Cataluña, se han sucedido diversos modelos de financiación de los citados servicios sanitarios, que con carácter general suponían la cobertura del coste de los servicios mediante transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas que los tenían transferidos. Pues bien, siguiendo lo acordado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Ley 21/2001, regula por primera vez de forma integrada los tres modelos existentes hasta entonces: el modelo de financiación de competencias comunes, el de financiación de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social y el modelo de financiación de los Servicios Sociales de la Seguridad Social. Si hasta ese momento la asistencia sanitaria y los servicios sociales se financiaban mediante transferencias del Estado, ahora se integran en el sistema general, lo que tiene como principal consecuencia el que su coste será financiado por el conjunto de recursos cuyo desarrollo se contiene en la Ley 21/2001.

En este marco de paso a un sistema de financiación único para todas las Comunidades Autónomas de régimen común, una vez que todas ellas han alcanzado idéntico nivel competencial, una medida como la contenida en la disposición final segunda tiene una lógica difícilmente discutible. En efecto, debe



recordarse que no es ajena a la lógica del sistema de financiación la vinculación entre competencias materiales y financieras, e incluso el establecimiento de una relación de condicionalidad de manera que asumidas las primeras, deban seguir las segundas. Hay que partir de la base de que el paso de un Estado centralizado a un modelo de Estado en el que las Comunidades Autónomas son responsables de más de un tercio del gasto público se ha producido de forma paulatina y mediante la aprobación de sucesivos sistemas de financiación autonómica. Así, desde el primer momento la preocupación central es asegurar la continuación de la prestación de los servicios que venían siendo competencia del Estado. De esta manera, el sistema de financiación autonómica previsto inicialmente en la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas hacía referencia a un periodo transitorio, durante el cual la garantía estatal de la suficiencia de recursos constituía la única manera de llevar a cabo la descentralización sin detener el funcionamiento del Estado. Así se refleja en la disposición transitoria primera, apartado 1, LOFCA, de aplicación a aquel periodo transitorio inicial, y que establece que "hasta que se haya completado el traspaso de servicios correspondientes a las competencias fijadas a cada Comunidad Autónoma en el correspondiente Estatuto, o en cualquier caso, hasta que se hayan cumplido los seis años desde su entrada en vigor, el Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos a la misma con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia". La concreción de qué componentes debían integrar el coste efectivo de los servicios traspasados, se llevó a cabo inicialmente mediante el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera número 1-1982. Posteriormente, entre 1987 y 1996 estuvieron en vigor dos modelos de financiación autonómica distintos: uno para el período 1987-1991 y otro para 1992-1996. Ambos modelos tienen su origen en sendos acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera (acuerdo 1-1986, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el método para la aplicación del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas en el periodo 1987-1991 y acuerdo 1-1992, de 20 de enero, sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996).

Debemos comenzar por recordar que no corresponde a este Tribunal decidir cuál deba ser el mejor sistema de financiación de las Comunidades Autónomas o de coordinación de las actividades financieras entre los distintos entes territoriales (STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 2; y en el mismo sentido, STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3), pues su función se ciñe a decidir si las normas impugnadas exceden de lo constitucionalmente admisible (SSTC 145/1989, de 21 de septiembre, FJ 6; 13/1992, de 6 de febrero, FJ 2; 68/1996, de 4 de abril, FJ 2; 192/2000, de 13 de julio, FJ 10; y 275/2000, 16 de noviembre, FJ 5).

Debe rechazarse la interpretación que de la disposición en cuestión realizan los recurrentes. Se sostiene en el escrito de demanda que el citado condicionamiento implicaría la introducción de una regla de carácter general. Sin embargo, no cabe inferir esto de la norma recurrida, cuando dispone que "sólo serán de aplicación a las Comunidades Autónomas que hayan recibido la transferencia de los servicios que se financiarán mediante el nuevo sistema y, en Comisión Mixta, acepten este último". Esto implica efectivamente vincular transferencias materiales y financiación, pero no con carácter general, sino en el marco del concreto acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera parcialmente recogido en la Ley 21/2001, marco que, según el precepto reproducido, requiere además el correspondiente traspaso de servicios y el acuerdo en comisión mixta. Por tanto, es necesario el concurso de la voluntad autonómica de acuerdo con el citado marco, de manera que la referida disposición no deja una puerta abierta a que el Estado imponga transferencias de competencias materiales a las Comunidades Autónomas en el futuro como condición para mantener el sistema de financiación en vigor, pues precisamente este sistema se diseña teniendo en cuenta las competencias transferidas, que el conjunto de recursos previsto en la Ley 21/2001 está destinado a financiar.

Esta vinculación, y en concreto la exigencia contenida en la disposición final segunda de que se haya alcanzado un determinado nivel competencial, como requisito previo para que le sean aplicables un conjunto determinado de reglas de financiación, no vulnera el principio dispositivo, pues no impide a las Comunidades Autónomas decidir, dentro de los límites de la Constitución, acerca del nivel competencial que deban asumir. En efecto, el precepto prevé dos posibilidades, como hemos visto. De acuerdo con la primera, si la Comunidad Autónoma ha recibido la transferencia de servicios y acepta el sistema de financiación, es claro que no se produce ninguna vulneración del principio dispositivo (art. 147 CE), pues se vincula a la competencia estatutaria la correspondiente financiación. Y en la segunda, si la



Comunidad Autónoma no ha recibido la transferencia de servicios o no acepta el sistema de financiación, se regirá por el sistema anterior, al que aquélla dio su conformidad, supuesto en el que tampoco se produce ninguna vulneración.

Por todo ello, procede desestimar la infracción del art. 147 CE, como consecuencia de la vinculación establecida entre las competencias sanitarias y el sistema de financiación.

7. Según los recurrentes, la vulneración del artículo 147 CE también se habría producido, en segundo lugar, porque la Ley 21/2001 no respetó lo acordado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 27 de julio de 2001, a consecuencia de las enmiendas introducidas durante la tramitación del proyecto de ley a su paso por el Senado.

Con carácter previo, debe rechazarse la premisa que sustenta esta alegación de inconstitucionalidad, pues el hecho de que la ley se haya apartado de lo acordado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera no puede implicar una infracción del art. 147 en los términos sostenidos por los recurrentes. El principio dispositivo, contenido en el art. 147.2 d) CE, no puede interpretarse en el sentido de que cada Comunidad Autónoma pueda decidir, por sí misma, qué parte del sistema de financiación le ha de ser aplicable o incluso si éste le ha de ser aplicable, pues conviene recordar que "el Estado, dentro de los márgenes que la Constitución le otorga y respetando los principios y las competencias financieras autonómicas en ella establecidas (singularmente en el art. 157 CE), está constitucionalmente habilitado para establecer uno u otro sistema de financiación autonómica Se trata pues de un modelo normativo cuyo vértice (la LOFCA) se integra en el bloque de la constitucionalidad y que puede variar en función de decisiones políticas del legislador (orgánico y ordinario) estatal, con la participación que en él corresponda a las Comunidades Autónomas, modelo sobre cuya bondad o funcionalidad, como ya señalamos en la STC 68/1996, de 4 de abril, no corresponde a este Tribunal pronunciarse" (SSTC 192/2000, de 13 de julio, FJ 10 y 68/1996, de 4 de abril, FFJJ 3 y 9). En consecuencia, "conferir carácter vinculante a la voluntad autonómica, no sólo anularía la potestad exclusiva del Estado para configurar el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que considere más idóneo, sino que le privaría, tanto de ejercer sus potestades de coordinación (art. 156.1 CE), como de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 de la Constitución" (SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 9 y 31/2010, de 28 de junio, FJ 135). No cabe, por tanto, interpretar el principio dispositivo en el sentido de que han de ser las Comunidades Autónomas las habilitadas para elegir el sistema con arreglo al cual deberán financiarse, como pretenden los recurrentes.

Por lo demás, no cabe tampoco convenir con los recurrentes en la afirmación de que la Ley 21/2001 no respetaba en absoluto el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera o incluso que aquélla era totalmente contraria al mismo. Con carácter previo, debe destacarse, según consta en la propia demanda, que el proyecto de ley presentado por el Gobierno al Congreso de los Diputados recogía el contenido del acuerdo 2-2001, que había sido aprobado por unanimidad. Posteriormente, durante la tramitación de dicho proyecto, se introducen las antes citadas enmiendas, a consecuencia de las cuales el texto final de la norma se aparta del citado acuerdo en un aspecto, la previsión de que el sistema de financiación deba ser aceptado, como un todo, junto a las competencias sanitarias. Dicha vinculación, introducida por las Cortes en ejercicio de su potestad legislativa plena (SSTC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 4 y 31/2010, de 28 de junio, FJ 136), no merece reproche, pues obedece, como ha quedado expuesto, a que por primera vez se aúnan en un modelo de financiación autonómica todos los mecanismos que financian las diferentes competencias.

En definitiva, en la tacha que examinamos subyace la idea de los recurrentes de que los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera no pueden ser modificados por las Cortes Generales sin el concurso expreso de las Comunidades Autónomas. Adicionalmente, sostienen los recurrentes que el Consejo de Política Fiscal y Financiera habría desplazado a las comisiones mixtas en su papel, de manera que los acuerdos de aquél deberían tener el valor que anteriormente tenían los acuerdos de éstas. Ambas pretensiones deben ser desestimadas, pues ni los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera son equiparables a los que tienen lugar en el seno de las comisiones mixtas, ni estos últimos tienen el valor que los recurrentes pretenden otorgarles.



En efecto, pese al indudable papel que el Consejo de Política Fiscal y Financiera desempeña en la actualidad como órgano de coordinación de las competencias financieras entre Estado y Comunidades Autónomas, reflejado en la LOFCA y al que nos referimos en la STC 13/2007, de 18 de enero (FJ 8), no ha desplazado sin embargo a las comisiones mixtas en los términos pretendidos por los recurrentes. Sobre el respectivo papel de dichas Comisiones y del Consejo de Política Fiscal y Financiera en la configuración de los modelos de financiación autonómica afirmamos que "resulta, por tanto, necesario que este tipo de decisiones, cuya determinación final corresponde a las Cortes Generales, se adopten en el órgano multilateral (en este caso, el Consejo de Política Fiscal y Financiera) en el que el Estado ejerce funciones de cooperación y coordinación ex art. 149.1.14 CE. Estas actuaciones en el marco multilateral deben integrarse con las funciones que las comisiones mixtas de carácter bilateral tengan, en su caso, atribuidas en las normas estatutarias "en cuanto órganos bilaterales específicamente previstos para concretar la aplicación a cada Comunidad Autónoma de los criterios acordados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera" (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 8), permitiendo, bien con carácter previo a la intervención del órgano multilateral, "acercar posiciones, bien a posteriori, ... concretar la aplicación a cada Comunidad Autónoma de los recursos previstos en el sistema de financiación que, a la vista de las recomendaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera, pudieran establecer las Cortes Generales" (SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 8 y 31/2010, de 28 de junio, FJ 130).

En el segundo plano suscitado, la doctrina de este Tribunal no ha reconocido a las comisiones mixtas el papel que los recurrentes pretenden otorgarle. Al respecto, y tras distinguirlas nítidamente de las denominadas comisiones mixtas encargadas de los traspasos de servicios, sobre cuyo papel nos pronunciamos en la STC 76/1983, de 5 de agosto (FJ 30), hemos afirmado en la posterior STC 181/1988, de 13 de octubre (FJ 7), que en todo caso los acuerdos en comisión mixta supondrían una vinculación al Estado, en la redacción del correspondiente proyecto de ley, pero no a las Cortes Generales, para quienes en ningún caso serían vinculantes.

En consecuencia, incluso si los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera tuvieran el mismo valor y papel en el sistema de financiación autonómica que los de las comisiones mixtas, tampoco ello conduciría a la intangibilidad de sus acuerdos, como parecen sostener en el fondo los recurrentes. Esta tacha de inconstitucionalidad debe, por lo tanto, ser rechazada.

Por último, en cuanto al argumento de que la ley finalmente aprobada ha sido contraria a la voluntad expresada por las Comunidades Autónomas, debemos destacar que no puede obviarse el hecho de que todas ellas aceptaron el sistema, tal y como estaba regulado en la Ley 21/2001, mediante sus respectivas comisiones mixtas, por lo que difícilmente puede sostenerse que el modelo de financiación en ella aprobado les fue impuesto de forma unilateral (ATC 192/2001, de 3 de julio, FFJJ 2 y 3). Los recurrentes pretenden salvar esta contradicción acudiendo a la doctrina de la intimidación como vicio de la voluntad, recogida en los arts. 1265 y 1267 del Código civil, intimidación que habría concurrido en la citada condicionalidad, y en particular debido al "temor insuperable" de las Comunidades Autónomas a las consecuencias de no aceptar el sistema, ya que tendría lugar una pérdida automática de recursos. Sin perjuicio de que debemos abordar esta cuestión, en relación con la suficiencia, en un fundamento posterior, es preciso en este momento rechazar de plano las alegaciones de los recurrentes en relación con la expresión de la voluntad de las Comunidades Autónomas. En particular, debe señalarse que los recurrentes no justifican los hechos que apoyarían la acusación de intimidación, que de acuerdo con doctrina consolidada requeriría algún grado de violencia y que, en fin, resulta de imposible aplicación a un supuesto como el presente, de relaciones entre entes públicos dentro de un marco de cooperación institucional que se ha desarrollado en tres planos (Consejo de Política Fiscal y Financiera, procedimiento legislativo y acuerdos en comisiones mixtas bilaterales) y donde no cabe en absoluto apreciar la violencia inherente a la idea de intimidación. Es evidente que tan grave acusación debería al menos venir apoyada en algún dato concreto, que en el escrito de demanda no se encuentra.

Por las razones apuntadas, todos los motivos de inconstitucionalidad relacionados con la infracción el art. 147 CE deben ser desestimados.

8. Como tercer motivo de inconstitucionalidad, los recurrentes consideran que la disposición final segunda, apartado 2, supone una infracción del principio de suficiencia, contenido en el art. 156.1 CE y



que entienden también recogido en el art. 2.1 b) LOFCA y, por conexión, en el art. 2.1 e), pues la pretendida infracción de la suficiencia pondría a su vez de manifiesto la infracción del principio de lealtad institucional.

La infracción de la suficiencia radicaría en el segundo párrafo de la disposición final segunda de la Ley 21/2001, que dispone que "[l]as Comunidades Autónomas que no hayan recibido la transferencia de los servicios que se financiarán mediante el nuevo sistema o que, en Comisión Mixta, no acepten este último en su integridad, incluida la cesión de todos los tributos susceptibles de ser cedidos, se financiarán mediante entregas a cuenta que, a tal efecto, se establecerán en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado hasta que, recibida la transferencia de los servicios que se financiarán a través del nuevo sistema, la respectiva Comisión Mixta acepte en su integridad el nuevo sistema de financiación". Los demandantes afirman que la dicción de esta norma supone una infracción del principio de autonomía financiera que debe ser interpretado en términos de suficiencia, ya que la consecuencia de la eventual aplicación de esta disposición sería la de privar de recursos, o al menos limitarlos, a aquellas Comunidades Autónomas que no acepten las transferencias.

Conviene a este respecto recordar nuestra doctrina sobre la suficiencia en relación con el principio de autonomía financiera, contenido en el art. 156.1 CE. Partiendo de que la autonomía política tiene una vertiente económica central, porque "la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines", hemos afirmado que la suficiencia financiera, ligada a la autonomía financiera, es un principio que encuentra un límite evidente en la propia naturaleza de las cosas, y en particular en el "marco de las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto" (SSTC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; 13/2007, de 18 de enero, FJ 5; y 31/2010, de 28 de junio, FJ 130). También hemos señalado que para poder valorar si una Comunidad Autónoma goza de suficientes recursos es preciso atender, en primer lugar, a las competencias que tiene atribuidas, y en segundo lugar, al conjunto de recursos de que puedan disponer (por todas, STC 109/2011, de 22 de junio, FJ 5). Es decir, la suficiencia financiera se refiere a la totalidad de recursos de que disponen las Comunidades Autónomas para el efectivo ejercicio de las competencias asumidas, no encontrándose por tanto limitada a un único recurso como son las transferencias garantizadas por el Estado (SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5 y 58/2007, de 14 de marzo, FJ 3).

Junto a esta perspectiva, debe además tenerse en cuenta la evolución experimentada por el sistema de financiación autonómica en los últimos años, en relación con los recursos de que disponen las Comunidades Autónomas y las posibilidades de actuar sobre estos mismos recursos. En efecto, si inicialmente el sistema de financiación descansaba, casi en su integridad, en los mecanismos de financiación establecidos por el Estado, y en particular en diferentes tipos de transferencias, en la actualidad los tributos cedidos tienen una importancia central como recurso que, además de garantizar determinados rendimientos a las Comunidades Autónomas, les permite modular el montante final de su financiación mediante el ejercicio de competencias normativas en el marco de lo dispuesto en las correspondientes leyes de cesión de tributos. De esta manera, el sistema permite en la actualidad que las Comunidades Autónomas puedan, por sí mismas, incrementar sustancialmente los recursos con los que han de financiarse. En consecuencia, esta evolución del sistema de financiación ha supuesto un mayor desarrollo del principio de autonomía financiera, de manera que la financiación autonómica no descansa ya, casi en su totalidad, en las transferencias del Estado. Por ello, si bien es cierto que en sus orígenes la autonomía financiera se configuraba más en relación con la vertiente del gasto (SSTC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7 y 104/2000, de 13 de abril, FJ 4) "no cabe duda alguna de que en los últimos años se ha pasado de una concepción del sistema de financiación autonómica como algo pendiente o subordinado a los presupuestos generales del Estado, a una concepción del sistema presidida por el principio de 'corresponsabilidad fiscal' y conectada, no sólo con la participación en los ingresos del Estado, sino también y de forma fundamental, de la capacidad del sistema tributario para generar un sistema propio de recursos como fuente principal de los ingresos de Derecho público. Basta con acudir al último modelo de financiación, correspondiente al quinquenio 1997-2001 ..., para comprobar cómo se ha puesto de manifiesto la voluntad del legislador estatal de estructurar un nuevo sistema de financiación menos dependiente de las transferencias estatales y más condicionado a una nueva estructura del sistema tributario que haga a las Comunidades Autónomas 'corresponsables' del mismo Concepto éste el de la 'corresponsabilidad fiscal', que no sólo constituye la idea fundamental de dicho modelo sino que además



se erige en el objetivo a conseguir en los futuros modelos de financiación" (STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3).

A partir de esta doctrina, debe desestimarse la pretendida infracción del art. 156.1 CE, precepto que no garantiza la suficiencia en los términos sostenidos por los recurrentes, sino que exige atender a todos los recursos a disposición de las Comunidades Autónomas, y no sólo a las transferencias garantizadas por el Estado o, como es el presente caso, a las entregas a cuenta como modalidad de participación en los ingresos del Estado. En ese sentido, debe tenerse en cuenta que el citado mecanismo de entregas a cuenta no excluye que puedan ser aplicables el resto de instrumentos de financiación previstos en el art. 157.1 de la Constitución y desarrollados por la LOFCA, y en particular, los impuestos cedidos, como se desprende de la disposición derogatoria única de la Ley 21/2001, que dispone la derogación de la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias, únicamente "para las Comunidades Autónomas que cumplan los requisitos del nuevo sistema de financiación".

Adicionalmente es de destacar, frente a lo planteado en la demanda, que la disposición final controvertida se limita a articular un mecanismo de financiación alternativo para la eventualidad de que algunas Comunidades Autónomas no acepten el nuevo modelo o no hayan recibido la transferencia de los servicios. Sin embargo, nada hay en los términos en los que está redactada la disposición que pueda conducir a la conclusión mantenida por los recurrentes, pues la norma se limita a establecer que las citadas Comunidades Autónomas "se financiarán mediante entregas a cuenta" sin que ello implique que habrán de recibir una menor financiación sino, únicamente, una financiación que descansará principalmente en un mecanismo distinto al que la norma prevé para las Comunidades Autónomas que sí hayan recibido las transferencias.

En consecuencia, y dado que la pretendida insuficiencia alegada por los recurrentes no puede enjuiciarse en abstracto, ya que no hay datos suficientes para concluir que el resultado habría de ser el denunciado, procede desestimar esta tacha de inconstitucionalidad, ya que su aceptación conduciría a llevar a cabo un pronunciamiento preventivo, algo que hemos rechazado de forma reiterada (SSTC 49/1984, de 5 de abril, FJ 2; 76/1991, de 11 de abril, FJ 2; y 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 4).

Junto al art. 156 CE, los recurrentes consideran infringido también el art. 2.1, letras b) y e), LOFCA, por entender que estos preceptos implican también una garantía de la suficiencia. Sin embargo, ninguno de estos dos artículos hace referencia al principio de suficiencia, que sí está enunciado en el apartado f) del mismo precepto, y que no es invocado por los recurrentes en su escrito de demanda. Ciertamente, en virtud del art. 39.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, esa falta de invocación no limita el examen de este Tribunal, aunque en este caso dicho examen debe reconducirse al ya realizado en relación con el art. 156 CE.

En cuanto a los dos preceptos que se consideran vulnerados, en primer lugar, el art. 2.1 b), cuyo tenor se recoge en el anterior fundamento jurídico 2 c), se refiere a la garantía del equilibrio económico por el Estado, pero no al principio de suficiencia. Los recurrentes fundamentan la infracción del citado art. 2.1 b) en la STC 179/1985, de 19 de diciembre, cuyo fundamento jurídico 3 estableció que "el que las Comunidades Autónomas estén obligadas a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad (art. 2.2 LOFCA), no descarga al Estado de tales deberes ni supone la privación del mismo de las competencias correspondientes, pues el propio art. 2.1 b) LOFCA dispuso que 'la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los arts. 40.1, 131 y 138 de la Constitución, corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español.'" (FJ 3). Pues bien, lo cierto es que de la argumentación desplegada no se desprende tacha alguna de inconstitucionalidad ni, desde luego, la relación del citado art. 2.1 b) con el principio de suficiencia.

Lo mismo sucede en relación con el principio de lealtad institucional, contenido en el art. 2.1 e) LOFCA y que los recurrentes invocan en vinculación con la garantía de la suficiencia. De acuerdo con el tenor de



este precepto, que tras su reforma se encuentra ahora regulado en la letra g) del mismo precepto, según se expuso en el anterior fundamento jurídico 2, dicho principio exige al Estado determinar "el impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia tributaria o la adopción de medidas que eventualmente puedan hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas o sobre el Estado obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente". Tales medidas deberán "ser objeto de valoración quinquenal en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, y en su caso compensación, mediante modificación del Sistema de Financiación para el siguiente quinquenio". Este precepto exige al Estado modificar el sistema de financiación cuando circunstancias posteriores, en tanto que "no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente", lo hagan necesario. No es por tanto lógicamente aplicable a la elaboración inicial del sistema de financiación, como parecen pretender los recurrentes, sin perjuicio de que en dicha elaboración deba respetarse el principio de lealtad constitucional en los términos que se expondrán más adelante. En segundo lugar, el citado principio de lealtad institucional exige que dicho impacto sea objeto de "valoración quinquenal" por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y habida cuenta que en este caso el propio Consejo acababa de aprobar un sistema de financiación mediante el acuerdo 2-2001, no hay elementos de juicio para sostener, como se hace en la demanda, que dicho principio de lealtad institucional haya sido incumplido. En todo caso, sería una tacha de inconstitucionalidad planteada de forma prematura. En consecuencia, no puede estimarse la pretendida infracción del art. 2.1 g) LOFCA ni su relación con el principio de suficiencia.

Por las razones anteriores, procede desestimar este motivo de inconstitucionalidad.

9. Finalmente, y como cuarto y último motivo de inconstitucionalidad, consideran los recurrentes que la disposición final segunda, apartado dos, de la Ley 21/2001 incurre en una doble infracción del art. 9.3 CE, por tratarse de una norma arbitraria, que además conculca el principio de seguridad jurídica como parte del principio de lealtad constitucional. La arbitrariedad sería debida a la ausencia de una explicación racional para la vinculación entre la aceptación del nuevo sistema de financiación y la transferencia de la gestión de los servicios sanitarios. También serían arbitrarias por la falta de proporcionalidad que habría entre el hecho de que una Comunidad Autónoma decida no aceptar una competencia y la consecuencia, a su juicio desproporcionada, de entender inaplicable todo el sistema de financiación a dicha Comunidad. Finalmente, la arbitrariedad radicaría en que la regulación sería discriminatoria, porque a juicio de los recurrentes, de no aceptarse las transferencias, podrían existir Comunidades Autónomas que se verían privadas de los recursos necesarios para financiar sus competencias.

Además, las normas impugnadas conculcarían el principio de lealtad constitucional contenido en el art. 9.3 de la Constitución como parte del principio de seguridad jurídica. Sostienen los recurrentes que la ley, en la medida en que se aparta de lo previamente establecido en el acuerdo 2-2001 del Consejo de Política Fiscal y Financiera, sería contraria al principio de seguridad jurídica. En fin, tanto la condicionalidad como la falta de respeto del acuerdo, serían también contrarias al principio de lealtad constitucional.

a) En relación con la imputación de arbitrariedad a la norma recurrida, debemos comenzar por recordar que "el control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse por este Tribunal de forma que no se impongan constricciones indebidas al Poder Legislativo y se respeten sus opciones políticas" (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 4), de manera que "el cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de su control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad" (misma Sentencia y fundamento jurídico), y ello porque "si el poder legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del Ordenamiento no es suficiente la mera discrepancia política para tachar a la norma de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales" (SSTC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 4 y 13/2007, de 18 de enero, FJ 4).

En particular, en este caso el análisis se ha de centrar en "verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una



arbitrariedad, sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (SSTC 239/1992, de 17 de diciembre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 11; 104/2000, de 13 de abril, FJ 8; 120/2000, de 10 de mayo, FJ 3; 96/2002, de 25 de abril, FJ 6; 242/2004, de 16 de diciembre, FJ 7; y 47/2005, de 3 de marzo, FJ 7)" (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 4). Pues en definitiva, "lo que la Constitución proscribía son las diferencias que carezcan de justificación objetiva y razonable, conllevando beneficios que otras Comunidades Autónomas, en las mismas circunstancias, no podrían obtener" (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 131).

A partir de esta doctrina, procede desestimar la denuncia de inconstitucionalidad formulada por los recurrentes. Para empezar, porque la eventual diferencia de financiación no tendría, como pretenden los recurrentes, efectos discriminatorios. En primer lugar, porque el término de comparación no tiene lugar, como se infiere de la demanda, entre Comunidades Autónomas con el mismo nivel competencial, sino que queda establecido entre Comunidades Autónomas según hayan recibido o no las transferencias sanitarias, por lo que el nivel competencial sería heterogéneo. Y fundamentalmente, en segundo lugar, porque la controvertida disposición encuentra su racionalidad en la lógica del nuevo modelo de financiación, que precisamente tiene su epicentro en la incorporación de las competencias sanitarias al sistema de financiación antes denominado "común", en los términos expuestos en anteriores fundamentos. No se trata por tanto de una opción del legislador que carezca de toda justificación razonable, antes al contrario, la medida tiene una razón de ser difícilmente discutible, cual es la de facilitar un sistema de financiación homogéneo para todas las Comunidades Autónomas que tengan el mismo nivel competencial.

b) En relación con el principio de lealtad constitucional y su aplicación a las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas nos hemos pronunciado en reiteradas ocasiones, afirmando que éste resulta "esencial en las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial" de manera que "constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico cuya observancia resulta obligada" (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 11), tratándose de un principio que "tiene una específica proyección en la materia financiera, tal como se recoge en las normas vigentes que integran el bloque de constitucionalidad en esta materia" (STC 109/2011, de 22 de junio, FJ 5). También hemos recalcado la conexión entre este principio y el establecimiento de un sistema adecuado de colaboración entre Administraciones, de manera que "el adecuado funcionamiento del Estado autonómico se sustenta en los principios de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí, además de en el establecimiento de un sistema de relaciones presididas por la lealtad constitucional, principios todos ellos que deben hacerse efectivos al margen, incluso, del régimen de distribución competencial" (por todas, STC 109/2011, de 22 de junio, FJ 5). Finalmente, hemos destacado que lo que el principio de lealtad constitucional exige es que el Gobierno extreme el celo por llegar a acuerdos con las Comunidades Autónomas, pero no que dichos acuerdos deban ser vinculantes (SSTC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4; 13/2007, de 18 de enero, FJ 11; y 31/2010, de 28 de junio, FJ 138). La tramitación como proyecto de ley de los acuerdos que se hayan adoptado en el seno de un órgano multilateral, como es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, "constituye una garantía procedimental que no impide, limita ni menoscaba la potestad legislativa plena que, de acuerdo con el art. 66.2 CE, ejercen las Cortes Generales" (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 4 y STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 136).

A partir de esta doctrina, debe rechazarse también la pretensión de los recurrentes, pues, como ha quedado expuesto, el proyecto de ley presentado por el Gobierno respetaba escrupulosamente lo acordado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 27 de julio de 2001, de manera que las disposiciones controvertidas fueron consecuencia de la posterior tramitación parlamentaria.

Adicionalmente, es de destacar que las normas objeto de impugnación no sólo no eran ajenas al citado acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, sino que además fueron debatidas en el Parlamento y examinadas con posterioridad en las correspondientes comisiones mixtas bilaterales. En particular, las modificaciones al proyecto de ley que suscitan la controversia se introdujeron en la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, órgano que precisamente pretende cumplir el objetivo de facilitar la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso legislativo (art. 56 RS), de ahí que, por ejemplo, dichas comisiones tengan asignado el doble de miembros que el resto (art. 51.3 RS) y que



se facilite la asistencia y participación de todos los Senadores designados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (art. 56 bis 1 RS). De esta manera, y partiendo de que el debate legislativo que tiene lugar en las Cámaras sirve a su vez al adecuado cumplimiento del principio democrático, valor superior de nuestro ordenamiento jurídico reflejado en el art. 1.1 CE, y es reflejo de un sistema de participación política "en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa" (STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 3), precisamente este debate habría propiciado un mayor respeto a la voluntad de las Comunidades Autónomas, que tuvieron tres foros diferentes e incluso tres oportunidades (Consejo de Política Fiscal y Financiera, Parlamento y comisiones mixtas bilaterales) para discutir el modelo de financiación que les fue finalmente aplicado.

En fin, del iter seguido no es posible afirmar que los mecanismos de cooperación y coordinación no hayan funcionado y que por tanto se haya infringido el principio de lealtad constitucional, sino que justamente cabe extraer la conclusión contraria.

Por las razones expuestas, también este último motivo de inconstitucionalidad debe ser desestimado.
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 presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a quince de diciembre de dos mil once.

