

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

503 *Pleno. Sentencia 217/2013, de 19 de diciembre de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 2539-2010. Interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010. Límites materiales de las leyes de presupuestos: constitucionalidad de los preceptos legales relativos a diferentes fondos, organismos e instituciones públicas y a las asignaciones complementarias para Andalucía (STC 3/2003).*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2539-2010, interpuesto por setenta y seis Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra los artículos 1, 2, 4 y 6, las disposiciones adicionales vigésima, trigésima primera, trigésima segunda, trigésima cuarta, cuadragésima séptima y quincuagésima primera, así como contra los capítulos económicos y anexos en cada uno de ellos citados, de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, al considerar que vulneran el art. 134.1 y 2 CE, en relación con los arts. 9.1, 9.3, 14, 40.1 y 66.2, todos ellos de la Constitución Española; el Reglamento del Congreso, el Reglamento del Senado y los arts. 4, 5 y 6 del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general presupuestaria; así como los arts. 81, 134, 135 y 147.2, todos ellos de la Constitución, los arts. 184, 248 y la disposición adicional segunda, todos ellos de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Han intervenido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y la Letrada de la Junta de Andalucía, en representación de la misma. Ha sido Ponente el Presidente don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 24 de marzo de 2010 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito de don Arturo García-Tizón López, Comisionado por 76 Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados por el que se interponía un recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 2, 4 y 6, las disposiciones adicionales vigésima, trigésima primera, trigésima segunda, trigésima cuarta, cuadragésima séptima y quincuagésima primera, así como contra los capítulos económicos y anexos en cada uno de ellos citados, de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010. Sus alegaciones se pueden estructurar en los siguientes bloques de cuestiones:

a) La vulneración de los principios de unidad, universalidad y anualidad de la Ley de presupuestos generales del Estado. Sobre este particular, y tras destacar la singularidad institucional de la ley de presupuestos, su función constitucional y los límites a su contenido, subrayan los Diputados recurrentes los rasgos que caracterizan a la citada norma legal: uno, de contenido material, al atribuirse a la institución presupuestaria un carácter anual y universal, lo que exige que los estados aprobados incluyan la previsión de los ingresos y la estimación habilitadora de los gastos del ejercicio presupuestario; otro, de contenido procesal que se concreta en la existencia de una serie de reglas especiales para su tramitación parlamentaria.

El principio de universalidad presupuestaria exige, para los Diputados recurrentes, que el presupuesto contenga la estimación de todos los gastos que dimanen de normas, actos o hechos de contenido jurídico conocidos al momento de su elaboración. Aunque respecto de los ingresos se trata de una mera estimación, con relación a los gastos la ley de presupuestos constituye una verdadera autorización en su cuantía y destino (STC 3/2003, FJ 4). Pues bien, para los recurrentes, la Ley de presupuestos para 2010 constituye una manifestación palmaria de que la norma no contiene, en un número importante de supuestos, las previsiones necesarias para atender gastos cuya exigibilidad deriva de normas aprobadas con anterioridad a la propia Ley. Por otra parte, añaden, las peculiaridades que en su procedimiento de elaboración presenta derivan tanto de mandatos constitucionales (art. 134 CE), como de los Reglamentos de las Cámaras (arts. 133 a 135 del Reglamento del Congreso y 115, y 146 a 151 del Reglamento del Senado) y del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general presupuestaria. Esto supone que el desconocimiento de sus peculiaridades procedimentales puede suponer, además de un incumplimiento del mandato de inclusión en los presupuestos generales del Estado de la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal, una vulneración del principio de plurianualidad, del principio de transparencia y del principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos (arts. 4, 5 y 6 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria), así como un recorte de las competencias comunes del poder legislativo a quien se priva de examinar y debatir de modo integral y completo la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal. Y ello por la falta de consignación presupuestaria del fondo de economía sostenible 2010-2011, aprobado por el acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 2009 con un importe de 20.000 millones de euros (de los que hasta 10.000 serán financiados por el Instituto de Crédito Oficial) y mediante la instrumentación de cuatro productos (capital inversión, capital riesgo, mediación y directos), así como por la falta de consignación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria creado por el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio (que tiene por objeto la gestión de los procesos de reestructuración de entidades de crédito), pues a excepción del art. 54 (donde se establece la reserva de avales a otorgar por el Estado para garantizar las obligaciones económicas exigibles al fondo derivadas de su actividad), el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria ni aparece en el epígrafe de fondos con personalidad jurídica ni en la partida 15.16.931M.879 que, según el propio Real Decreto-ley, lo nutre de financiación, ni en ninguna otra Sección o artículo y, concretamente, en los arts. 1 («Ámbito de los Presupuestos Generales del Estado»), 2 [«De la aprobación de los estados de gastos en ingresos de los Entes referidos en las letras a) y d) del artículo 1 de la presente Ley»], 4 («De la financiación de los créditos aprobados en el artículo 2 de la presente Ley») o 6 [«De los presupuestos de los Entes referidos en las letras f), g), h), i) y j) del artículo 1 de esta Ley»].

b) Las asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales. Consideran los Diputados recurrentes que es inconstitucional el apartado 1 de la disposición adicional cuadragésima séptima de la Ley 26/2009, por infringir los arts. 81, 134, 147.2 y 158 CE, así como los arts. 148, 248 y la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Ese apartado prevé la cancelación de los compromisos pendientes por asignaciones de nivelación de la Administración General del Estado con la Comunidad Autónoma de Andalucía cuyo pago podrá realizarse mediante

la transmisión de la propiedad de bienes y derechos de titularidad estatal acordados por la comisión mixta de asuntos económicos y fiscales del Estado-Comunidad Autónoma. A juicio de los recurrentes, esta disposición vulnera el art. 158 CE, porque el establecimiento de asignaciones complementarias debe servir para cubrir los gastos necesarios para mantener un nivel mínimo de servicios en Andalucía análogo al del resto de España, y su cuantía y alcance debe hacerse por la Ley de presupuestos generales del Estado y no por una comisión mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma. Para los recurrentes, la disposición impugnada infringe la reserva de ley presupuestaria, al no cumplir con el mandato del art. 158 CE y disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía, al no establecer el importe concreto de la asignación como un gasto en el presupuesto, efectuando una remisión en blanco, tanto en la cuantía como en la forma de abono de la asignación complementaria, a una comisión mixta distinta de la competente para las transferencias del Estado a la Comunidad Autónoma (como es la de asuntos económicos y fiscales) y, además, para establecer su pago en especie y no como un gasto presupuestario en dinero. El resultado ha sido que mediante acuerdo de 26 de noviembre de 2009 de la comisión mixta de asuntos económicos Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, se ha contemplado el traspaso a la Junta de Andalucía de la titularidad de la empresa Agesa, y de 18 solares en las provincias de Almería, Cádiz, Granada, Jaén y Sevilla (con un total de 3.302.073 m²).

Para los Diputados recurrentes, la disposición adicional cuadragésima séptima de la Ley 26/2009 también es inconstitucional por prever el pago en especie de asignaciones complementarias para Andalucía, con infracción de los arts. 81 y 158 CE, y 248 y disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que admiten expresamente el pago de asignaciones complementarias a Andalucía, pero en dinero. En efecto señalan, en primer lugar, que nuestro sistema constitucional no admite que las asignaciones complementarias se liquiden en especie porque si el art. 158 CE y la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) prevén esas asignaciones como forma de suplir las carencias de fondos suficientes de las Comunidades Autónomas para mantener un nivel mínimo en la prestación de determinados servicios esenciales (educación, sanidad, vivienda). Para garantizar la vinculación de estas asignaciones a la finalidad que las motiva, esto es, a cubrir el coste de la prestación de servicios, de un lado, la propia disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía exige que se especifique el destino concreto de estas asignaciones, y, de otro, el art. 15 LOFCA exige que las Comunidades Autónomas rindan cuentas anualmente de la utilización de la asignación percibida y, por tanto, de su vinculación al fin que la motiva. Es evidente, entonces, que unas asignaciones que desde la aprobación del Estatuto de Autonomía de 1981 siempre se han abonado en metálico, por su propia naturaleza, si se abonan en especie, los bienes entregados no pueden destinarse a sufragar, en tiempo y forma, el coste de los servicios para alcanzar el nivel mínimo pretendido, al verse la Comunidad Autónoma ante la necesidad de poner en marcha la gestión de unos inmuebles que el Estado no ha hecho rentables y que le obligarán a hacer importantes inversiones para ponerlos en uso.

En segundo lugar, la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye la competencia para la determinación del criterio, alcance y cuantía de las asignaciones complementarias a la comisión mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía (comisión de transferencias) que se crea expresamente en la disposición transitoria sexta de la misma norma estatutaria. Por su parte, el art. 184 del mismo Estatuto de Autonomía prevé la creación de una comisión mixta de asuntos económicos y fiscales Estado-Comunidad Autónoma, entre cuyas competencias no se encuentra la de determinar el alcance y cuantía de las asignaciones de nivelación. Sin embargo, la disposición impugnada de la Ley 26/2009 atribuye la competencia a la comisión mixta de asuntos económicos y fiscales Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, desconociendo y contradiciendo tanto lo previsto en la disposición adicional segunda como en el art. 184 de la norma estatutaria, y en contra de la doctrina sentada en la STC 76/1983, que señala expresamente que una ley estatal no puede incidir o

afectar en las competencias de las comisiones mixtas. Y no puede entenderse, a su juicio, que la comisión mixta de asuntos económicos y fiscales haya asumido, siquiera provisionalmente, las competencias de la comisión mixta de transferencias, porque de haberlo querido así el Estatuto de Autonomía así lo habría previsto expresamente. En consecuencia, se trata de un precepto que incurre en inconstitucionalidad por otorgar la competencia a una comisión mixta diferente a la prevista en el Estatuto, contradiciendo el régimen competencial previsto tanto en el art. 147.2 CE, como en la disposición adicional segunda y en el art. 184 del Estatuto de Autonomía.

c) El contenido y límites de la Ley de presupuestos generales del Estado. Señalan a este respecto los recurrentes que para que una materia pueda tener cabida en la Ley de presupuestos es necesario que tenga una conexión con su contenido propio y que esté justificada su inclusión (STC 65/1990, FJ 3), esto es, que la materia tenga relación directa con los ingresos y gastos que integran el presupuesto o que sirva instrumentalmente a sus objetivos de política económica. A su juicio, sin embargo, las disposiciones adicionales vigésima («Proyectos concertados de investigación de los programas nacionales científicos-tecnológicos»), trigésima primera («Creación de Agencias Estatales»), trigésima segunda («Fondo de reserva de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado»), trigésima cuarta («Comercialización de los juegos que gestiona Loterías y Apuestas del Estado») y quincuagésima primera («Refundición de los Organismos Autónomos Instituto de la Vivienda de las Fuerzas Armadas y Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa»), carecen absolutamente de conexión con el contenido obligatorio de los presupuestos generales del Estado, de modo que no existe legitimación constitucional para su inclusión en los mismos.

En efecto, para los Diputados recurrentes la disposición adicional vigésima («Proyectos concertados de investigación de los programas nacionales científicos-tecnológicos») prevé el posible aplazamiento o concesión de moratorias en la devolución de los créditos privilegiados concedidos con cargo al fondo nacional para el desarrollo de la investigación científica y técnica, modificando la regulación de las condiciones de reembolso de determinadas ayudas financieras (concedidas entre 1987 y 1993), propia de la base reguladora de la ayuda pública y, por consiguiente, no sólo ajena al ámbito de los presupuestos sino que, al modificar la regulación conforme a la que se concedieron una serie de ayudas públicas incurre en una arbitrariedad contraria al art. 9.3 CE y en una desigualdad contraria al art. 14 CE respecto de los interesados que no optaron a las mismas en la creencia de no poder afrontar la devolución temporánea de la obligación financiera, haciéndoles de peor condición que a los prestatarios incumplidores. Tampoco la disposición adicional trigésima primera («Creación de Agencias Estatales») guarda ninguna relación con los presupuestos generales pues se trata de una norma de derecho de autoorganización, toda vez que contempla una autorización al Gobierno para que el plazo de un año transforme determinados organismos públicos en agencias estatales, de conformidad con lo previsto en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de las agencias estatales. Lo mismo sucede, a su juicio, con las disposiciones adicionales trigésima segunda («Fondo de reserva de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado») y trigésima cuarta («Comercialización de los juegos que gestiona Loterías y Apuestas del Estado») que establecen, respectivamente, la obligación de destinar el 2 por 100 del beneficio anual a la dotación de su fondo de reserva, y un nuevo régimen de comercialización de las loterías y apuestas, con vigencia indefinida. En fin, esto le ocurre también a la disposición adicional quincuagésima primera («Refundición de los Organismos Autónomos Instituto de la Vivienda de las Fuerzas Armadas y Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa») que tiene por objeto fusionar dos entidades, dotando al organismo resultante de un régimen jurídico.

2. El Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso mediante providencia de 14 de abril de 2010, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, para que, en el plazo de quince días, pudieran

personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Todo ello con publicación en el «Boletín Oficial del Estado» (lo que se cumplimentó en el «BOE» núm. 103, de 29 de abril de 2010).

3. El día 27 de abril de 2010 presentó un escrito en el Registro General de este Tribunal el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, solicitando se le tuviese por personado y se le concediese una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones por ocho días más.

4. Mediante escrito registrado el día 28 de abril de 2012, el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal el acuerdo de dar por personada a esta Cámara en dicho procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Por escrito registrado el día 29 de abril de 2010 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal la decisión de la Mesa de la Cámara de dar por personada a esta Cámara en dicho procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, con remisión a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la Asesoría Jurídica de la Secretaría General.

6. Por escrito registrado en este Tribunal el día 28 de abril de 2010, doña Carmen Carretero Espinosa de los Monteros, Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que ostenta, solicitó se la tuviera por personada en el recurso de inconstitucionalidad, a los efectos de formular alegaciones en defensa de la Ley impugnada en lo que es desarrollo de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Posteriormente, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 13 de mayo siguiente, la Letrada de la Junta de Andalucía presentó el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía adoptado el día 4 de mayo de 2010 por el que se acordaba la personación de la Administración de la Junta de Andalucía en el recurso de referencia.

7. Por providencia del Pleno de este Tribunal con fecha de 29 de abril de 2010, se acordó tener por personado al Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y prorrogarle en ocho días más el plazo concedido para formular alegaciones, a partir del día siguiente al de expiración del ordinario.

8. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 17 de mayo de 2010 el Abogado del Estado, en nombre del Gobierno, presentó su escrito de alegaciones solicitando se dictase Sentencia totalmente desestimatoria del recurso interpuesto. Y ello lo hace de acuerdo a las siguientes consideraciones:

a) Respecto de la vulneración de los principios de unidad, universalidad y anualidad de la Ley de presupuestos generales del Estado. Señala el Abogado del Estado que la nulidad pretendida por los recurrentes en este primer bloque, concretamente, la de los arts. 1, 2, 4 y 6, así como la de los capítulos económicos y anexos en ellos citados, viene a equivaler a la nulidad total de la Ley de presupuestos y, por tanto, a dejar sin cobertura presupuestaria toda la actividad económico-financiera del sector público estatal durante el año 2010. Dicho esto, señala a renglón seguido que no existen las supuestas omisiones de las que se hace depender la pretendida inconstitucionalidad y que, incluso, de existir, serían remediables con una modificación presupuestaria.

En efecto, precisa el Abogado del Estado, antes que nada, aun cuando los recurrentes imputan a este vicio la lesión de los arts. 14, 40.1, 66.2, 134.2 y 135.2 CE, de bastantes preceptos de los Reglamentos de ambas Cámaras, así como los arts. 4, 5 y 6 del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria, a excepción de la invocación del art. 134.2 CE, que sí se fundamenta, se incumple con la carga de fundamentar las otras infracciones constitucionales. Hecha esta salvedad, y tras concretar la doctrina de este Tribunal Constitucional con relación a los principios de unidad y universalidad

presupuestaria y, en particular, la doctrina sentada en la STC 3/2003, FJ 5, pasa a analizar los supuestos de falta de cobertura presupuestaria que se denuncian.

Con relación al fondo de economía sostenible, por acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 2009 se ordenó al Instituto de Crédito Oficial que instrumentara el fondo de economía sostenible 2010-2011, con una dotación de 20.000 millones de euros para ambos años, de los que hasta 10.000 millones serían financiados por el Instituto de Crédito Oficial. Los productos integrantes del fondo serían de capital inversión, capital riesgo, línea de mediación (con un tipo de interés bonificado con un coste de 35 puntos básicos) y programa de directos. La financiación de ese dinero por el Instituto de Crédito Oficial no provendría de consignaciones presupuestarias, sino de su captación en los mercados [el coste de los tipos de interés bonificados de la línea de mediación, sin embargo, sí eran asumidos presupuestariamente con cargo a la partida 15.16.931M.744 (subvención de intereses pro préstamos de líneas de mediación instrumentadas por el Instituto de Crédito Oficial)].

Por otra parte, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria fue creado por el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, como un fondo de dotación mixta a cargo de los presupuestos generales del Estado y de las aportaciones de los fondos de garantía de depósitos en establecimientos bancarios, cajas de ahorro y cooperativas de crédito. La parte a cargo de los presupuestos generales ascendía a 6.750 millones de euros con cargo al crédito 15.16.931M.879, para lo cual se realizarían las modificaciones presupuestarias oportunas conforme a lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria (con fecha de 13 de julio de 2009, la Ministra de Economía y Hacienda aprobó una transferencia de crédito para dar cobertura a esta dotación con cargo a los presupuestos generales del Estado de 2009, mediante la baja de la aplicación presupuestaria 15.16.931M.879 y la habilitación del crédito 15.16.931M.873).

De lo anterior se deduce, para el Abogado del Estado, que en ninguno de los supuestos pueden entenderse violados los principios de unidad y universalidad presupuestarias.

b) Respecto de las asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales. Tras precisar el Abogado del Estado que sólo debe entenderse impugnado el apartado 1 de la disposición adicional cuadragésima séptima (y no los 2 y 3 apartados de que también consta la citada disposición que ni se citan en la demanda ni se argumenta respecto de los mismos), y tras concretar el contenido tanto de la disposición adicional impugnada como de la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 a la que se refiere aquélla, subraya que la comisión mixta a la que se refiere el apartado 3 de la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía es, con toda claridad, la comisión mixta de asuntos económicos y fiscales citada en los arts. 183.7 y 184, y en las disposiciones finales primera y segunda de la norma estatutaria. A juicio del Abogado del Estado, los recurrentes se equivocan al considerar que es a la comisión mixta paritaria para traspasos (la antigua comisión mixta de transferencias) a quien corresponde determinar la cuantía definitiva de las asignaciones complementarias.

Señala el Abogado del Estado a este respecto que los recurrentes olvidan que en la reunión constitutiva de la comisión mixta de traspasos, de 7 de septiembre de 1982, se acordó –acuerdo quinto– «unificar las Comisiones Mixtas paritarias previstas en las disposiciones transitorias 2.^a y 6.^a del Estatuto de Autonomía de 1981», de manera que la comisión unificada (la comisión mixta de transferencias), citada en el apartado 2 de la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de 2007, ejercía la canalización de las relaciones financieras bilaterales entre la Comunidad Autónoma y el Estado. Y fue en la reunión de esa comisión mixta unificada de 22 de febrero de 1996 en la que se adoptó «el acuerdo parcial sobre una posible metodología a emplear en la determinación de los criterios, alcance y cuantía» de las asignaciones excepcionales de la disposición adicional 2 del Estatuto de Autonomía de 2001, acordándose la entrega a cuenta de 20.000 millones de pesetas (120,20 millones de euros), al amparo del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre (en el encabezamiento del acta de aquella reunión se hace

constar «Acta n.º 18 de la reunión del pleno de la Comisión Mixta prevista en la Disposición transitoria Segunda y Sexta. Dos del Estatuto de Autonomía de Andalucía»).

Tras la reforma del Estatuto de Autonomía del año 2007, continua el Abogado del Estado, se constituyeron la comisión mixta paritaria de traspasos y la comisión mixta de asuntos económicos y fiscales. Concretamente, el 26 de marzo de 2007 se constituyó la comisión mixta paritaria de traspasos (disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía de 2007) y el 7 de mayo de 2007 se constituyó la comisión mixta de asuntos económicos y fiscales (a la que hace referencia la disposición final segunda del Estatuto de Autonomía de 2007).

Pues bien, según lo dicho, siendo competente para el Abogado del Estado la comisión mixta de asuntos económicos y fiscales para determinar los criterios, alcance y cuantía definitiva de las asignaciones complementarias a que hace referencia la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de 2007, y siendo erróneo identificar a esta comisión con la comisión mixta de traspasos o transferencias, carece de fundamento, a su juicio, imputar a la disposición impugnada la vulneración del art. 158 CE y de la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de 2007, por no establecer el importe concreto de las asignaciones complementarias como un gasto en el presupuesto. Y carece de fundamento porque la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía, en su apartado 3, encarga a la comisión mixta de asuntos económicos y fiscales la determinación de los criterios, alcance y cuantía de las asignaciones complementarias, lo que se hizo mediante acuerdo de 26 de noviembre de 2009, en el que se fija la cuantía en 1.204,41 millones de euros (sobre la que ya se había producido un anticipo de 120,20 millones en 1996 y de 300 millones en 2008), admitiéndose como forma de pago la transmisión o dación de bienes y derechos, cuya valoración se hizo posteriormente en marzo de 2010 (como señala expresamente el recurso), de manera que la transmisión de los bienes valorados debía entenderse hecha como *cessio pro soluto*, no *pro solvendo*. En consecuencia, la disposición adicional cuadragésima séptima impugnada no hace sino reflejar el previo acuerdo de la comisión mixta de asuntos económicos y fiscales de 26 de noviembre de 2009, sin efectuar ninguna remisión incompatible con la reserva de ley presupuestaria. Igualmente, dentro de aquellos «criterios» se encontraba la determinación de la forma de pago, acordándose el pago de estas asignaciones complementarias mediante la entrega de bienes y derechos de titularidad estatal. Aunque la dación en pago de bienes y derechos del patrimonio del Estado está incluida en el art. 132.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, siendo legalmente posible adjudicar directamente inmuebles y títulos representativos de capital del patrimonio del Estado a otra Administración pública [arts. 137.4 a) y 175.5 b) de la Ley 33/2003], por la singularidad del supuesto se incluyó una habilitación específica en la disposición adicional controvertida, como medio de cancelar compromisos del Estado pendientes de pago. Por su parte, la Ley del Parlamento de Andalucía 5/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2010, incorporó a su estado de ingresos una liquidación final de las asignaciones complementarias de 784 millones (capítulo IV, transferencias corrientes).

Por último, respecto de la pretendida imposibilidad –para los Diputados recurrentes– de efectuarse el pago de las asignaciones complementarias en especie, señala el Abogado del Estado que, al ser las asignaciones complementarias a que hace referencia la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía (como aquellas otras a las que hace referencia el Estatuto de Autonomía de Extremadura), conforme a la doctrina de la STC 13/2007, un instrumento de financiación de carácter extraordinario, que no tiene carácter general ni habitual, distinto de las asignaciones complementarias ordinarias para garantizar el nivel mínimo de la prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales autonómicos (art. 15.2 LOFCA en desarrollo del art. 158.1 CE), y puesto que se trataba de una situación pendiente de liquidar desde el Estatuto de 1981, se acordó su liquidación y cancelación urgente, una parte en dinero (420,20 millones de euros de anticipos a cuenta, más 2 millones) y otra parte en especie (mediante la dación en pago de inmuebles y títulos representativos del capital del patrimonio del Estado). A su

juicio, no cabe duda de que tanto las asignaciones complementarias «ordinarias» como las «extraordinarias» deben transferirse, en principio, mediante «fondos» o «caudales», es decir, pecuniariamente. Sin embargo, no existe prohibición alguna que impida que, por voluntad de las partes (Estado y Comunidad Autónoma) se pueda utilizar parcialmente una fórmula subrogada de pago (la *datio in solutum*) para solventar la liquidación final de los compromisos pendientes, tanto más cuando el art. 21.1 de la Ley general presupuestaria permite extinguir las obligaciones de la hacienda pública acudiendo a la dación en pago.

c) Respecto del contenido y límites de la Ley de presupuestos generales del Estado. Tras precisar el Abogado del Estado la doctrina constitucional sobre el contenido eventual de las Leyes de presupuestos, entra a analizar el contenido de cada una de las disposiciones adicionales impugnadas en este bloque (vigésima, trigésima primera, trigésima segunda, trigésima cuarta y quincuagésima primera.), para concluir, en primer lugar, que la disposición adicional vigésima incluye unas moratorias o aplazamientos en la devolución de cantidades adeudadas que implica una dilación en el pago de un derecho económico de la hacienda estatal, que no sólo tiene una relación directa con los ingresos sino que responde a un criterio de política económica del Gobierno. Moratoria que goza de una justificación razonable y objetiva (la situación financiera de los deudores) y es proporcionada (los deudores beneficiados deben ofrecer garantías suficientes y pagar el interés de demora tributario), por lo que ni puede calificarse de arbitraria, ni de discriminatoria, tanto más cuanto el término de comparación ofrecido por los recurrentes (los que no solicitaron el crédito) es negativo, indefinido e hipotético.

Señala el Abogado del Estado, en segundo lugar, que la disposición adicional trigésima primera autoriza al gobierno para que pueda transformar organismos públicos en agencias estatales, regulando el ámbito y requisitos de la transformación, previo informe vinculante del Ministerio de Economía y Hacienda sobre la oportunidad de esa creación, así como sobre los efectos que dicha creación van a tener en el gasto público. Se trata, como puede comprobarse, de una disposición que limita el ejercicio de la potestad organizativa por razones de «contención del gasto» y en ejecución de la política económica del Gobierno, y, en consecuencia, de una medida de contención del gasto presupuestario de la Administración General del Estado tomada en el marco de una política económica del Gobierno y, por ello, comprendida en el contenido eventual de la Ley de presupuestos.

A continuación añade el Abogado del Estado que las disposiciones adicionales trigésima segunda y trigésima cuarta se refieren a las Loterías y Apuestas del Estado (entidad pública empresarial que aparece en el anexo XIII de la Ley de presupuestos). La primera disposición ordena que, en ejecución del contrato programa previsto en la disposición adicional cuadragésima séptima, esa entidad pública dote su fondo de reserva con un 2 por 100 de su beneficio neto anual para garantizar su capitalización y fondo de maniobra, su plan general, la adquisición de inmovilizado, la adaptación tecnológica precisa y la inversión en nuevos mercados o productos, por lo que se trata, no sólo de una medida que tiene incidencia directa sobre su estructura financiera y sobre sus gastos futuros, sino también de una directriz político-económica que el legislador presupuestario señala a la entidad pública empresarial. La segunda disposición, de un lado, establece una serie de normas permanentes relativas a la comercialización de los productos de la entidad, y, de otro, deroga el apartado 5 del art. 70 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, que contenía una habilitación para establecer por real decreto una nueva instrucción general de loterías y juegos del Estado (que contuviese, entre otras materias, la selección, clasificación, funcionamiento, traslado, transmisión y suspensión de los puntos de venta, así como los supuestos en los que el organismo nacional de loterías y apuestas del Estado podía revocar la titularidad de un punto de venta). Con ello, incide directamente sobre los ingresos de aquella entidad pública empresarial (colocación de productos en el mercado) y sobre los gastos (coste de comercialización).

Por último, precisa el Abogado del Estado que la disposición adicional quincuagésima primera refunde dos organismos dependientes del Ministerio de Defensa (el Instituto para

la Vivienda de las Fuerzas Armadas y la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa), regulando las aplicaciones de los ingresos del organismo resultante (profesionalización y modernización de la defensa y del personal a su servicio, así como programas de investigación, desarrollo e innovación), tratándose una vez más de una medida que está claramente relacionada con los ingresos y gastos del Estado, pues no sólo se dirige a la contención del gasto público, sino también a conseguir un aumento directo de los ingresos de explotación y enajenación.

9. Mediante diligencia de ordenación de fecha de 19 de mayo de 2010 se acordó incorporar a las actuaciones los escritos presentados por la Letrada doña Carmen Carretero Espinosa de los Monteros, en representación de la Junta de Andalucía, teniéndola por personada en la representación que ostenta, con concesión de un plazo de quince días a fin de que formulase las alegaciones que estimare convenientes.

10. El día 8 de junio de 2010 la Letrada de la Junta de Andalucía presentó un escrito en el Registro General de este Tribunal solicitando se le concediese una ampliación del plazo en ocho días para formular sus alegaciones, como consecuencia de la acumulación de trabajo que sufría ese centro directivo.

11. Por providencia del Pleno de este Tribunal de fecha de 8 de junio de 2010, se acordó incorporar a las actuaciones el escrito de la Letrada doña Carmen Carretero Espinosa de los Monteros, en representación de la Junta de Andalucía, y prorrogarle en ocho días más el plazo concedido para formular alegaciones, a partir del día siguiente al de expiración del ordinario.

12. Por escrito registrado en este Tribunal el día 18 de junio de 2010, la Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que ostenta, evacuó el trámite de alegaciones conferido aunque exclusivamente con relación a la disposición adicional cuadragésima séptima de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, suplicando se dictase Sentencia por la que se declarase su constitucionalidad. Tras delimitar el objeto del recurso, procede a contestar a las tres líneas argumentativas seguidas por los Diputados recurrentes:

a) Vulneración del principio de reserva de ley en la determinación de la cuantía y alcance de las asignaciones complementarias. Sobre este particular precisa la Junta de Andalucía, antes que nada, que los recurrentes identifican erróneamente las asignaciones complementarias recogidas en la disposición impugnada con las previstas en los arts. 158 CE y 15 LOFCA, cuando se trata de unas asignaciones diferentes abonadas al amparo de lo dispuesto en la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía. En efecto, aun cuando converjan con aquéllas en los fines que persigue (prestación de un nivel mínimo de servicios en todo el Estado), sin embargo, se alejan de las mismas en que son excepcionales, tanto por lo limitado de las Comunidades Autónomas beneficiarias (sólo Extremadura tiene una previsión similar), como por lo extraordinario de su concesión (una sola vez), tratándose más de una «asignación en deuda» (de lo que se ha denominado «deuda histórica»). Como ha señalado la STC 13/2007, en la financiación de las Comunidades Autónomas es posible distinguir entre instrumentos ordinarios (tributos cedidos y participación en los tributos del Estado) y extraordinarios (asignaciones complementarias de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas y asignaciones complementarias estatutarias). En suma, las asignaciones complementarias previstas en la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía constituyen un instrumento excepcional de financiación distinto del previsto en el art. 15 LOFCA, que reconoce, tras la modificación estatutaria operada en 2007, la existencia de una deuda derivada del Estatuto anterior, y, en consecuencia, la disposición adicional cuadragésima séptima impugnada no puede incumplir la reserva de ley impuesta por el art. 15 LOFCA al referirse a asignaciones diferentes. La disposición adicional cuadragésima séptima no hace sino cumplir con la previsión de la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía cuando determina que la comisión mixta (de asuntos económicos y fiscales)

concretará «los criterios, alcance y cuantía» que conduzca a la ejecución definitiva sobre lo que se conoce como «deuda histórica» (lo que se hizo en el acuerdo de 26 de noviembre de 2009), limitándose a reflejar el resultado del citado acuerdo de la comisión mixta, que sin constituir una estricta autorización de gasto, se incorpora al contenido eventual o disponible de la Ley de presupuestos en la medida que guarda una conexión económica directa con la política económica y financiera del sector público estatal. En fin, la incorporación de la disposición adicional cuadragésima séptima a la Ley de presupuestos no hurta el debate a las Cortes Generales desde el momento en que precisamente fueron las Cortes Generales las que aprobaron la Ley Orgánica 2/2007 de modificación del Estatuto de Autonomía, en cuyo seno se hallaba precisamente el sistema de fijación de la deuda a través de la comisión mixta.

b) Imposibilidad constitucional de efectuar el pago de las asignaciones complementarias en especie. Para la Junta de Andalucía no se alcanza a comprender en qué forma la autorización o habilitación concedida al Estado en la disposición adicional cuadragésima séptima para la cancelación de los compromisos pendientes pueda realizarse «mediante la transmisión de la propiedad de los bienes y derechos» es incompatible con la justificación u obligación de dar cuenta de la utilización de dicha asignación para el cumplimiento de los fines de nivelación de servicios previsto en el art. 158 CE. Sin grandes dificultades es posible pensar, por ejemplo, en la venta de tales bienes y la afectación de su equivalente económico a tales fines. Tampoco es entendible, a su juicio, porqué la justificación y finalidad de adscripción de dichos bienes se ha de agotar en 2010 o ha de destinarse a inversiones previstas en los presupuestos de 2010, cuando es perfectamente posible destinar los réditos de dichos bienes al apoyo de nivelación de los servicios públicos durante varios ejercicios presupuestarios. Y, en fin, carece de toda lógica constitucional, añade, trasladar al poder legislativo la doctrina de los actos propios o, lo que es lo mismo, trasladarle categorías propias del Derecho administrativo en la relación Administración-ciudadano.

c) Alteración de las competencias de la comisión mixta de transferencias Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía. Señala a este respecto la Junta de Andalucía que la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía cita, en su apartado 3, como órgano competente genéricamente la «Comisión Mixta». Ahora bien, se puede entender, en una interpretación literal, que se está refiriendo a la comisión a la que se refiere el apartado 2 de esa misma disposición, la comisión mixta de transferencias, o bien entender, en una interpretación integradora, conforme al verdadero y auténtico sentido de la misma, que se está refiriendo a la comisión mixta de asuntos económicos y fiscales. En efecto, el Estatuto de Autonomía de 1981 estructuraba las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma a través de dos comisiones paritarias: la comisión mixta para el traspaso de competencias (disposición transitoria segunda) y la comisión mixta para la financiación (disposición transitoria sexta), atribuyéndose a esta última, entre otras funciones, por la disposición adicional segunda, competencias en materia de asignaciones excepcionales (la determinación de sus criterios, alcance y cuantía). Estas dos comisiones actuaron en la práctica de forma unitaria, como consta en el acuerdo quinto de la reunión de 7 de septiembre de 1982 de la comisión mixta prevista en la disposición transitoria 2 por el que se determina «unificar las Comisiones Mixtas paritarias previstas en las Disposiciones Transitorias 2ª y 6ª del Estatuto de Autonomía». Posteriormente, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 2/2007, se mantienen las dos comisiones paritarias, una, transitoria, para la realización de las transferencias pendientes (disposición transitoria primera) y otra, permanente, para los asuntos financieros (art. 184). De esta manera, la comisión prevista en la citada disposición transitoria primera sustituye a la prevista en la anterior disposición transitoria segunda, mientras que la comisión regulada en el art. 184 releva a la de la originaria disposición transitoria sexta. Por todo ello, se prevé, según la disposición final segunda, la creación de la comisión mixta de asuntos económicos y fiscales en el plazo de seis meses, asumiendo hasta el momento de su creación sus funciones la comisión de transferencias. Así, cuando la disposición adicional 2 en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2007 se

refiere genéricamente, en su apartado 3, a la «Comisión Mixta», no alude a la de transferencias sino a la de asuntos económicos y fiscales, que es la competente en la materia.

13. Por providencia de 17 de diciembre de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 de dicho mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de inconstitucionalidad es analizar la constitucionalidad de los arts. 1, 2, 4 y 6, así como por los capítulos económicos y anexos en cada uno de ellos citados, y de las disposiciones adicionales vigésima, trigésima primera, trigésima segunda, trigésima cuarta, cuadragésima séptima y quincuagésima primera, todos ellos de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010.

Antes de entrar a analizar las cuestiones sometidas a la consideración de este Tribunal por los Diputados recurrentes deben efectuarse dos precisiones previas. De un lado, los recurrentes estiman que los preceptos impugnados vulneran, en un caso, los arts. 134.1 y 2 CE, en relación con los arts. 9.1, 9.3, 14, 40.1 y 66.2, todos ellos de la Constitución, el Reglamento del Congreso, el Reglamento del Senado y los arts. 4, 5 y 6 del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general presupuestaria; en otro supuesto, los arts. 81, 134, 135 y 147.2, todos ellos de la Constitución; y, en fin, en otro supuesto, los arts. 184, 248 y la disposición adicional segunda, todos ellos de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Lo cierto es, sin embargo, que toda su argumentación gravita sobre la vulneración de unos pocos preceptos constitucionales (los arts. 9.3, 14, 134.2, 147.2 y 158), y dos estatutarios (el art. 184 y la disposición adicional segunda), unos incluidos en las infracciones constitucionales que se denuncian en la página 7 del escrito del recurso (los arts. 9.3, 134.2 y 147.2, todo ellos de la Constitución, y el art. 184 y la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía), otros excluidos de tal denuncia (el art. 158 CE), pero que luego son objeto de continua invocación a lo largo de la demanda. Pues bien, como tantas veces hemos señalado, «no basta con postular la inconstitucionalidad de una norma mediante la mera invocación formal de una serie de preceptos del bloque de la constitucionalidad para que este Tribunal deba pronunciarse sobre la vulneración por la norma impugnada de todos y cada uno de ellos, sino que es preciso que el recurso presentado al efecto contenga la argumentación específica que fundamente la presunta contradicción constitucional» (por todas, STC 237/2007, de 8 de noviembre, FJ 3). Nuestro análisis se va a limitar, en consecuencia, a contrastar los preceptos impugnados con aquellos otros del bloque de la constitucionalidad respecto de los que el escrito del recurso de inconstitucionalidad razona su contradicción.

De otro lado, es conveniente señalar ya en este momento que puesto que alguno de los preceptos impugnados ha sido posteriormente modificado, será en el momento de su análisis en el que determinarán los efectos que eventualmente puedan tener sobre el objeto del presente proceso constitucional.

2. Como ha quedado expuesto en los antecedentes, consideran los Diputados recurrentes, en primer lugar, que los arts. 1 («Ámbito de los Presupuestos Generales del Estado»), 2 [«De la aprobación de los estados de gastos en ingresos de los Entes referidos en las letras a) y d) del artículo 1 de la presente Ley»], 4 («De la financiación de los créditos aprobados en el artículo 2 de la presente Ley») y 6 [«De los presupuestos de los Entes referidos en las letras f), g), h), i) y j) del artículo 1 de esta Ley»], así como los capítulos económicos y anexos de cada uno de ellos, de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, vulneran los principios de anualidad, unidad y universalidad presupuestaria previstos en el art. 134.2 CE, que exigen que el presupuesto contenga la estimación de todos los gastos que dimanen de normas,

actos o hechos de contenido jurídico conocidos al momento de su elaboración, y, sin embargo, se ha producido la falta de consignación presupuestaria tanto de la parte del fondo de economía sostenible 2010-2011 aprobado por el acuerdo con el Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 2009 que sería financiada por el Instituto de Crédito Oficial (hasta 10.000 millones de euros), como del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria creado por el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio (que tiene por objeto la gestión de los procesos de reestructuración de entidades de crédito).

Para el Abogado de Estado no se ha producido la citada vulneración del art. 134.2 CE porque el fondo de economía sostenible tenía una dotación de 20.000 millones de euros, de los que 10.000 millones serían financiados por el Instituto de Crédito Oficial, pero no mediante consignaciones presupuestarias, sino mediante su captación en los mercados, siendo asumido presupuestaria exclusivamente el coste de los tipos de interés bonificados de la línea de mediación con cargo a la partida 15.16.931M.744 (subvención de intereses por préstamos de líneas de mediación instrumentadas por el Instituto de Crédito Oficial). Y el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, tenía una dotación mixta a cargo de los presupuestos generales del Estado y de las aportaciones de los fondos de garantía de depósitos en establecimientos bancarios, cajas de ahorro y cooperativas de crédito, ascendiendo la parte a cargo de los presupuestos generales a 6.750 millones de euros, con cargo al crédito 15.16.931M.879, para lo cual se realizaron las modificaciones presupuestarias oportunas (con fecha de 13 de julio de 2009, la Ministra de Economía y Hacienda aprobó una transferencia de crédito para dar cobertura a esta dotación con cargo a los presupuestos generales del Estado de 2009, mediante la baja de la aplicación presupuestaria 15.16.931M.879 y la habilitación del crédito 15.16.931M.873).

Antes de entrar a dar respuesta a esta primera cuestión se hace necesario recordar, siquiera brevemente que, como ya hemos tenido ocasión de señalar, los arts. 66.2 y 134.1, ambos de la Constitución, consagran el principio de legalidad de los gastos al atribuir a las Cortes Generales la función de examinar, aprobar y enmendar los presupuestos generales del Estado. De esta manera, la Ley de presupuestos se configura como «una ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno concurren las tres funciones que expresamente el art. 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales: es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno» (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4).

Por ser la Ley de presupuestos el instrumento a través el cual el Parlamento controla la administración de los ingresos y la distribución de los gastos públicos por el Gobierno, en ella deben figurar, en todo caso, tanto los ingresos como los gastos. Precisamente, para que mediante la aprobación de los presupuestos esta labor de control pueda ser efectiva, el art. 134.2 CE establece que los presupuestos generales del Estado «incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal», recogiendo de este modo los principios de unidad (los presupuestos deben contenerse en un solo documento) y universalidad (ese documento debe acoger la totalidad de los gastos e ingresos del sector público). Ahora bien, «mientras que, respecto de los ingresos, en virtud de la existencia de normas de vigencia permanente que autorizan su exacción, se produce una mera estimación, respecto de los gastos, la Ley de presupuestos constituye una verdadera autorización de su cuantía y destino» (STC 3/2003, FJ 4). En efecto, los «créditos consignados en los estados de gastos de los presupuestos generales» constituyen «autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones» y «predeterminan el concepto por el que autorizan su uso» (SSTC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 5; y 3/2003, FJ 4).

Aunque la Constitución consagra los principios de unidad y universalidad del instrumento presupuestaria en el art. 134.2, también prevé la posibilidad de que el Parlamento modifique los presupuestos a iniciativa del Gobierno en su art. 134.5. En este sentido, conforme al tenor literal de este artículo «aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del

gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario». Y a este respecto hemos señalado que «[e]s claro que, por la propia naturaleza, contenido y función que cumple la Ley de presupuestos, el citado art. 134.5 CE no permite que cualquier norma modifique, sin límite alguno, la autorización por el Parlamento de la cuantía máxima y el destino de los gastos que dicha Ley establece. Por el contrario, la alteración de esa habilitación y, en definitiva, del programa político y económico anual del Gobierno que el presupuesto representa, sólo puede llevarse a cabo en supuestos excepcionales, concretamente cuando se trate de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida. Admitir lo contrario, esto es, la alteración indiscriminada de las previsiones contenidas en la Ley de presupuestos por cualquier norma legal, supondría tanto como anular las exigencias de unidad y universalidad presupuestarias contenidas en el art. 134.2 CE» (STC 3/2003, FJ 5).

Dicho de otro modo, «la Constitución y las normas que integran el bloque de la constitucionalidad establecen una reserva material de la Ley de presupuestos –la previsión de ingresos y autorizaciones de gastos para un año–, reserva que, aun cuando no excluye que otras normas con contenido presupuestario alteren la cuantía y destino del gasto público autorizados en dicha Ley, sí impide una modificación de la misma que no obedezca a circunstancias excepcionales» (STC 3/2003, FJ 9).

3. A los efectos que nos ocupan es necesario distinguir una doble situación. Puede suceder que al presentar el Gobierno a las Cortes Generales la solicitud de autorización en que consiste el proyecto de presupuestos, omita incorporar al estado de gastos los créditos necesarios para hacer frente al pago de alguna obligación previamente contraída. Pero también puede darse la circunstancia de que una vez asignados los recursos públicos disponibles durante un ejercicio a las diferentes políticas de gasto de acuerdo con el programa político y económico a desarrollar y, por tanto, una vez autorizado por el Parlamento al Gobierno el presupuesto con la consiguiente concesión de los diferentes créditos presupuestarios, se proceda luego a su alteración durante el ejercicio.

Con relación a la primera situación expuesta (la obligación de incorporar al texto de la Ley de presupuestos generales del Estado, en el momento de la programación, la totalidad de las obligaciones económicas asumidas o por asumir), el principio de universalidad presupuestaria del art. 134.2 CE exige que el Gobierno solicite a las Cortes Generales, mediante la presentación de los presupuestos generales, la asignación de los recursos públicos estimados a la totalidad de las autorizaciones de crédito necesarias para dar cobertura tanto a las obligaciones económicas asumidas como a las que están por asumir conforme a los objetivos estratégicos de la política económica a desarrollar, dentro de los límites de déficit y deuda pública fijados para cada ejercicio (principio de sostenibilidad financiera). En desarrollo de ese precepto constitucional, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria (en adelante, LGP), señala a este respecto que «[e]l escenario de gastos asignará los recursos disponibles de conformidad con las prioridades establecidas para la realización de las distintas políticas de gasto, teniendo en cuenta en todo caso las obligaciones derivadas de la actividad del sector público que tengan su vencimiento en el período a considerar y los compromisos de gasto existentes en el momento de su elaboración que puedan generar obligaciones con vencimiento en el período que comprenda» (art. 28.4). De esta manera, puesto que los créditos para gastos son limitativos, no pueden «adquirirse compromisos de gasto ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a ley que incumplan esta limitación» (art. 46 LGP).

Por tanto, conforme a los principios de unidad y universalidad presupuestaria, la Ley de presupuestos generales del Estado, como medio a través del cual el Parlamento controla la acción del Gobierno (la administración de los recursos públicos y su asignación a los diferentes gastos públicos), debe contener, en principio, la totalidad de los gastos del sector público estatal (tanto las obligaciones derivadas de la actividad del sector público que tengan su vencimiento durante el ejercicio presupuestario como los compromisos de gasto existentes en el momento de su elaboración que puedan generar

obligaciones con vencimiento en el ejercicio presupuestario), constituyendo tanto una autorización de su cuantía como de su destino. De esta manera, la falta de incorporación de alguna obligación económica o compromiso de gasto en el momento de la programación presupuestaria, podría implicar, también en principio, la falta del oportuno crédito presupuestario con el que hacer frente a su cumplimiento. Esto no imposibilita, sin embargo, que al momento de la ejecución presupuestaria se pueda producir, siempre que concurren motivos excepcionales y sin afectar a esos principios de unidad y universalidad presupuestaria, la alteración de aquella autorización inicial en que consisten los presupuestos generales, bien por el propio Gobierno, cuando consista en una mera adaptación de las autorizaciones presupuestarias a las circunstancias sobrevenidas (por ejemplo mediante las transferencias de crédito), bien por el Parlamento, a iniciativa del Gobierno, cuando implique una alteración de la cuantía o destino del gasto autorizado (por ejemplo, mediante la autorización de un suplemento al crédito inicialmente previsto o mediante la concesión de un crédito extraordinario).

Respecto de la segunda situación descrita (la modificación durante la ejecución presupuestaria de los créditos inicialmente autorizados por la Ley de presupuestos generales), hay que señalar que la rigidez existente al momento de la programación presupuestaria en la elaboración de los presupuestos generales del Estado se torna en cierta flexibilidad, como acabamos de comprobar, en el momento de su posterior ejecución (en sentido parecido, STC 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 5). De la misma manera que es posible la alteración de la cuantía o del destino del gasto autorizado por las Cortes Generales cuando concurren razones excepcionales, también es factible la modificación de las concretas autorizaciones de crédito por el propio Gobierno durante la gestión presupuestaria para su adaptación a las circunstancias concurrentes. Ciertamente, los créditos autorizados por la Ley de presupuestos generales son susceptibles de ser posteriormente modificados mediante las transferencias de crédito [«traspasos de dotaciones entre créditos» (art. 52 LGP)], las generaciones de crédito [«como consecuencia de la realización de determinados ingresos no previstos o superiores a los contemplados en el presupuesto inicial» (art. 53 LGP)], las ampliaciones de crédito [para «atender obligaciones específicas del respectivo ejercicio, derivadas de normas con rango de ley» (art. 54 LGP)], los créditos extraordinarios y suplementos de crédito [cuando haya de realizarse gasto «que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente» y no exista «crédito adecuado» o el consignado «sea insuficiente y no ampliable» (art. 55 LGP)], o, en fin, las incorporaciones de crédito [por remanentes de crédito del ejercicio anterior (art. 58 LGP)].

En suma, aunque a los créditos autorizados se les aplica el principio de especialidad, conforme al cual, en principio, deberán destinarse «exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos», también lo pueden ser, posteriormente, a aquella finalidad «que resulte de las modificaciones aprobadas» (art. 42 LGP).

4. Una vez hechas las precisiones anteriores estamos ya en disposición de entrar a dar respuesta a la vulneración del art. 134.2 CE denunciada por los Diputados recurrentes, como consecuencia de no haberse consignado en la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, a su juicio, ni la parte del importe del fondo de economía sostenible 2010-2011 (dotado inicialmente con un importe de 20.000 millones de euros) financiada por el Instituto de Crédito Oficial, ni el importe del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.

a) El fondo de economía sostenible 2010-2011 fue creado por acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 2009 (con una vigencia que se extendió hasta el 31 de diciembre de 2011) como instrumento financiero del Estado para el apoyo a los particulares, con una dotación económica de hasta 20.000 millones de euros cofinanciados directamente por el Instituto de Crédito Oficial y las entidades financieras, al 50 por 100. Este fondo aparecía como una de las medidas recogidas en el anteproyecto de Ley de economía sostenible con el objetivo de fomentar un desarrollo y crecimiento de la

economía española más dinámico y sostenible, y quedó previsto en el art. 112 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, como un instrumento de aplicación de esta norma legal. Se englobaba dentro de la estrategia dirigida a orientar la inversión privada hacia actividades impulsoras de la economía y el empleo con la intención de avanzar en la transformación de la estructura productiva.

El Instituto de Crédito Oficial es un banco público (sociedad estatal con la naturaleza de una entidad de crédito según el apartado uno, número 1, de la disposición adicional 6 del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes, en materia presupuestaria, tributaria y financiera) que se financia con los productos de su patrimonio, con las aportaciones del Estado o de otros entes públicos, sociedades y asociaciones que puedan coadyuvar a la financiación de su actividad, y con la captación de fondos en los mercados nacionales o extranjeros, mediante la emisión y colocación de certificados, pagarés, bonos, obligaciones o, en general, cualesquiera valores que reconozcan o creen una deuda dentro de los límites que establezcan las Leyes de presupuestos generales del Estado (apartado tres, número 2, de la disposición adicional sexta del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre), esto es, mediante cualquier tipo de operación financiera que le permita proveerle de recursos y gestionar su balance (art. 24.1 del Real Decreto 706/1999, de 30 de abril, de adaptación del Instituto de Crédito Oficial a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración general del Estado y de aprobación de sus Estatutos). Las deudas y obligaciones que el Instituto de Crédito Oficial contraiga para la captación de fondos gozarán frente a terceros de la garantía del Estado (apartado tres, número 3, de la disposición adicional sexta del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre).

El Instituto de Crédito Oficial pondría en funcionamiento cuatro productos: un fondo de capital inversión para la financiación de infraestructuras y energía (con una dotación máxima de hasta 1.000 millones de euros), un fondo de capital riesgo (con una dotación máxima de hasta 300 millones de euros), un programa para la cofinanciación directa de proyectos entre el Instituto de Crédito Oficial y las entidades financieras (con una dotación máxima conjunta con el siguiente producto de hasta 8.700 millones de euros) y una línea de mediación (con una dotación máxima conjunta con el anterior producto de hasta 8.700 millones de euros).

Aunque el coste de la bonificación de los intereses de los préstamos de las líneas de mediación se cargaría a la aplicación presupuestaria 15.16.931M.744 («Subvención de intereses por préstamos de líneas de mediación instrumentadas por el Instituto de Crédito Oficial»), dotada en el ejercicio 2010 con 59.900.000 euros, la financiación de los hasta 10.000 millones de euros por el Instituto de Crédito Oficial se haría mediante captación en los mercados. En este sentido, basta con acudir al Informe anual 2010 del Instituto de Crédito Oficial para comprobar cómo entre las actuaciones del Instituto de ese ejercicio se encuentran los productos promovidos por el fondo de economía sostenible, con la intención de «[a]poyar la política económica del Gobierno destinada a impulsar el cambio de modelo productivo en España, proporcionando los instrumentos financieros necesarios» (página 12). Para hacer frente al incremento en el volumen de su actividad crediticia, el Instituto de Crédito Oficial tuvo que aumentar la captación de recursos en los mercados de deuda, pasando de los 17.414 millones de euros captados en 2009 a los 28.532 millones de euros captados en 2010 (páginas 5 y 33).

b) El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria fue creado por el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito (actualmente derogado por la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito), con la intención de participar en los procesos de reestructuración de las entidades de crédito, sustituyendo o reforzando sus recursos propios. La dotación inicial fue de 9.000 millones de euros (art. 2.2) de los cuales 6.750 millones de euros se financiarían con cargo a los presupuestos generales del Estado (art. 2.3) y los restantes 2.250 millones de euros lo harían con cargo a los fondos de garantía de depósitos en entidades de crédito (el fondo de garantía de depósitos en establecimientos bancarios, el fondo de garantía de depósitos

en cajas de ahorro y el fondo de garantía de depósitos en cooperativas de crédito) en función del porcentaje que representaba los depósitos existentes al final del ejercicio 2008 respecto del total de depósitos en entidades de crédito a esa fecha (art. 2.4). Adicionalmente, para el cumplimiento de sus fines, podía captar financiación en los mercados de valores emitiendo valores de renta fija, recibir préstamos, solicitar la apertura de créditos y realizar cualesquiera otras operaciones de endeudamiento (art. 2.5).

La dotación patrimonial inicial al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria de 6.750 millones de euros se hizo con cargo a los presupuestos generales del Estado del año 2009 y se financió «con cargo al crédito 15.16.931M.879, para lo cual se realizarán las modificaciones presupuestarias que procedan, de conformidad con lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria» (art. 2.2 del Real Decreto-ley 9/2009). A tal fin se efectuó una transferencia de crédito (expediente de reasignación de crédito núm. 748-2009, aprobado con fecha de 13 de julio de 2009) por importe de 6.750 millones de euros, de la aplicación presupuestaria 15.16.931M.879 («Aportación al Fondo para la Adquisición de Activos Financieros») a la 15.16.931M.873 («Fondo de Reestructuración de Ordenación Bancaria»). Como puede comprobarse, la aplicación presupuestaria 15.16.931M.879 correspondía al «Fondo para la Adquisición de Activos Financieros» que fue creado por el Real Decreto-ley 6/2008, de 10 de octubre, con una dotación inicial en 2008 de 10.000 millones de euros, con cargo a un crédito extraordinario financiado mediante deuda pública. A continuación, la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2009, le añadió otros 20.000 millones de euros.

El resto de la dotación patrimonial inicial del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria de 2.250 millones de euros, se hizo también durante el ejercicio 2009 con cargo a los «fondos de garantía de depósitos de entidades de crédito», que tienen su origen en la Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, relativa a los sistemas de garantía de depósitos, conforme a la cual, cada Estado debía velar por la implantación y reconocimiento oficial en su territorio de uno o más sistemas de garantía de depósitos (art. 3.1). La transposición de la anterior norma al ordenamiento interno se hizo por la disposición adicional séptima del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, que obligaba a todas las entidades de crédito españolas y a las sucursales de entidades de crédito extranjeras operantes en España (establecimientos bancarios, cajas de ahorro y cooperativas de crédito) a pertenecer a un fondo de garantía de depósitos que se nutriría con una aportación anual de cada entidad de crédito equivalente al 2 por 1000 de los depósitos garantizados (apartado uno). De esta manera se crearon tres fondos: el fondo de garantía de depósitos en establecimientos bancarios, el fondo de garantía de depósitos en cajas de ahorros y el fondo de garantía de depósitos en cooperativas de crédito, los cuales aportaron al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria durante el ejercicio 2009 la cifra total de 2.250 millones de euros, de acuerdo al siguiente reparto: 796.602.400 euros, el fondo de garantía de depósitos en establecimientos bancarios (el 35,40 por 100 del total); 1.270.663.600 euros, el fondo de garantía de depósitos en cajas de ahorros (el 56,47 por 100 del total); y 182.734.000 euros el fondo de garantía de depósitos en cooperativas de crédito (el 8,12 por 100 del total).

Finalmente, el día 19 de noviembre de 2009 el Fondo captó 3.000 millones de euros de una emisión de renta fija (bonos) a un plazo de cinco años y con un interés del 3 por 100, de manera que, a finales de 2009, contaba con una dotación total de 12.000 millones de euros (6.750 millones de euros con cargo a la dotación de los presupuestos generales del Estado, 2.250 millones de euros con cargo a la aportación de los fondos de garantía de depósitos de entidades de crédito y 3.000 millones de euros con cargo a la emisión de renta fija). En la actualidad, los tres fondos anteriores han sido sustituidos por un único fondo de garantía de depósitos de entidades de crédito por obra del Real Decreto-ley 16/2011, de 14 de octubre, habiendo quedando integrados sus patrimonios en los de éste (art. 2).

c) Como puede comprobarse de lo anteriormente expuesto, la falta de consignación en la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, tanto de la parte del fondo de economía sostenible a financiar por el Instituto de Crédito

Oficial (hasta 10.000 millones de euros) como de la dotación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, tiene una justificación razonable que impide la apreciación de la vulneración alegada por los Diputados recurrentes. El fondo de economía sostenible no pretendió financiarse, en ningún momento, con cargo a los presupuestos generales del Estado, sino que se configuró como un instrumento financiero cofinanciado con recursos propios del Instituto de Crédito Oficial (captados en los mercados de deuda) y de las entidades financieras. Los 10.000 millones de euros que el Instituto de Crédito Oficial podía llegar a financiar durante los ejercicios 2010 y 2011, ni eran una cifra fija («hasta», decía el acuerdo de creación, convirtiendo la cifra citada en un límite máximo que no en un importe fijo), ni tenían que tener reflejo alguno en el estado de gastos de los presupuestos generales del Estado de 2010, a excepción del coste de la bonificación de los intereses de los préstamos de las líneas de mediación del Instituto de Crédito Oficial, extremo este que sí se financió contra la aplicación presupuestaria 15.16.931M.744 («subvención de intereses por préstamos de líneas de mediación instrumentadas por el Instituto de Crédito Oficial»).

El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, por su parte, fue financiado en el propio ejercicio 2009, a razón de 6.750 millones de euros con cargo a los presupuestos generales del Estado, mediante una transferencia de parte del crédito existente en la aplicación presupuestaria 15.16.931M.879 («Fondo para la Adquisición de Activos Financieros»), y de 2.250 millones de euros con cargo al fondo de garantía de depósitos en establecimientos bancarios (796.602.400 euros), al fondo de garantía de depósitos en cajas de ahorros (1.270.663.600 euros) y al fondo de garantía de depósitos en cooperativas de crédito (182.734.000 euros). Todo ello sin olvidar que en el mismo año 2009 el Fondo de Reestructuración Ordenada bancaria captó otros 3.000 millones de euros mediante una emisión de bonos. En consecuencia, no tenía que tener tampoco reflejo alguno en el estado de gastos de los presupuestos generales del Estado de 2010.

Debe rechazarse, por tanto, que se haya producido la vulneración de los principios de unidad y universalidad presupuestaria del art. 134.2 CE.

5. Consideran los Diputados recurrentes que las disposiciones adicionales vigésima («Proyectos concertados de investigación de los programas nacionales científicos-tecnológicos»), trigésima primera («Creación de Agencias Estatales»), trigésima segunda («Fondo de reserva de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado»), trigésima cuarta («Comercialización de los juegos que gestiona Loterías y Apuestas del Estado») y quincuagésima primera («Refundición de los Organismos Autónomos Instituto de la Vivienda de las Fuerzas Armadas y Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa»), de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, carecen de la necesaria conexión con los presupuestos del ejercicio que las legitime para formar parte de su contenido eventual, con vulneración del art. 134.2 CE.

a) Debemos recordar una vez más que, como tantas veces hemos señalado, la Ley de presupuestos generales del Estado tiene un doble contenido: un contenido esencial, mínimo y necesario, constituido tanto por la previsión de ingresos y habilitación de gastos para un ejercicio económico, como por las normas de naturaleza financiera que desarrollan y aclaran los estados cifrados, y un contenido eventual o disponible, que se concreta en aquellas otras disposiciones que, aun no constituyendo una previsión de ingresos o habilitación de gastos, sí guardan una relación directa con los ingresos o gastos del Estado, responden a los criterios de política económica del Gobierno o, en fin, se dirigen a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto (por todas, SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4; 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4; y 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4). Esta limitación de contenido es una exigencia del principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado (art. 9.3 CE), esto es, de la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de presupuestos generales del Estado, no contenga más disposiciones que las que guardan correspondencia con su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE), debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo indudablemente origina (por todas, STC

86/2013, de 11 de abril, FJ 3). En consecuencia, para que una disposición pueda integrarse en el contenido eventual de la Ley de presupuestos salvando su legitimidad constitucional es necesario que guarde una conexión económica –relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno– o presupuestaria –para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto– [SSTC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; 109/2001, de 26 de abril, FJ 5; 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4; 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4; 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3; 9/2013, de 28 de enero, FJ 3 b); y 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 2 b)].

b) La disposición adicional vigésima («Proyectos concertados de investigación de los programas nacionales científicos-tecnológicos») prevé el posible aplazamiento o concesión de moratorias hasta un máximo de cinco años, en la devolución de los créditos privilegiados concedidos con cargo al fondo nacional para el desarrollo de la investigación científica y técnica, cuando la situación financiera (acreditada documentalmente) de las empresas que hubieran resultado beneficiarias de tales créditos en el período de 1987 a 1993, les impidiese atender los correspondientes pagos a su vencimiento. Pues bien, la inclusión de una autorización para la concesión de aplazamientos o moratorias en el pago de determinados créditos concedidos por el Estado, guarda, como hemos señalado en la reciente STC 206/2013, de 5 de diciembre, una relación directa con los ingresos del Estado al poder provocar una minoración de los ingresos esperados [FJ 3 b)], lo que le dota de la necesaria conexión económica con el instrumento presupuestario y, en consecuencia, legitima su incorporación en el contenido eventual de la Ley de presupuestos.

Por otra parte, la alteración de las condiciones conforme a las cuales se concedieron aquellas ayudas públicas no permite calificar a la norma como arbitraria ni tampoco conduce a apreciar una desigualdad contraria al art. 14 CE (respecto de los interesados que, en su momento, no optaron a las mismas). En efecto, al examinar una norma legal desde el punto de vista de la arbitrariedad, nuestro análisis ha de centrarse 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 [por todas, SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 12 b); y 19/2012, de 15 de febrero, FJ 10 a)]. La previsión de la concesión de un eventual aplazamiento o moratoria en el pago de las deudas contraídas como consecuencia de la concesión de créditos privilegiados sin intereses para la financiación de proyectos de investigación científicos-tecnológicos, como medida de «apoyo a la investigación científica y el desarrollo tecnológico» (apartado X del preámbulo) no sólo se justifica en la situación de crisis económica de los beneficiarios-deudores, sino que, como hemos señalado en la reciente STC 206/2013, de 5 de diciembre, se condiciona a la prestación de una garantía suficiente por el deudor y, además, genera una compensación a favor de erario público equivalente al interés de demora previsto en el art. 26 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria [FJ 3 b)]. Ni la medida carece, entonces, de una explicación racional, ni consagra desigualdad alguna con relación a quienes pudiendo haber concursado a la adjudicación de los citados créditos, no lo hicieron, pues la facilitación del pago de la deuda contraída a quienes se han encontrado con una situación de crisis económica sobrevenida, ni altera los requisitos de la convocatoria efectuada en su momento, ni desnaturaliza los elementos sustanciales de la concesión otorgada, sino, antes al contrario, coadyuva a su cumplimiento íntegro, pues no sólo se garantiza el pago atrasado sino que se devenga, en compensación por el retraso, un interés, el de demora, del que el crédito originariamente concedido carecía.

Debe rechazarse la vulneración por la disposición adicional vigésima de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, de los arts. 9.3, 14 y 134.2, todos ellos de la Constitución.

c) La disposición adicional trigésima primera («Creación de Agencias Estatales») autoriza al Gobierno para que en el plazo de un año proceda a transformar en agencias estatales los organismos públicos, entidades públicas empresariales y organismos de investigación científica y técnica, cuyos objetivos y actividades se ajusten a la naturaleza

de las agencias estatales previstas en la Ley 28/2006, de 18 de julio. La aplicación de esta disposición ha sido posteriormente suspendida por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, cuya disposición adicional quinta dispone que «[s]e suspende lo dispuesto en la disposición adicional Trigésima primera de la Ley 26 /2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado de tal forma que en 2010 no se autorizará la creación de ninguna nueva Agencia estatal de las reguladas en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos». Ahora bien, es conveniente señalar, antes de entrar a resolver la cuestión planteada, que el hecho de que la disposición impugnada haya sido modificada no priva de objeto al presente recurso sobre este particular en la medida que al imputársele «como vicio la afectación del contenido posible de la Ley impugnada, subsiste el interés constitucional de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa» (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2; 86/2013, de 11 de abril, FJ 2; y 132/2013, de 5 de junio, FJ 2).

Dicho lo que antecede, si con la creación de agencias estatales se persigue, según la exposición de motivos de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, no sólo «la adecuada y eficaz prestación de aquellos servicios públicos cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado», sino también «solventar problemas de gestión, fundamentalmente de naturaleza presupuestaria, económico-financiera y de gestión de personal» acudiendo a un nuevo modelo organizativo que «refuerce los mecanismos de control de eficacia y promueva una cultura de responsabilización por resultados», no es difícil conectar la autorización contenida en la disposición adicional impugnada, como hemos apreciado en la reciente STC 206/2013, de 5 de diciembre, con la contención y eventual reducción de los gastos del Estado, quedando por ello legitimada su inclusión en el contenido eventual de la Ley de presupuestos generales del Estado [FJ 3 d)]. En suma, la disposición adicional trigésima primera de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, no vulnera el art. 134.2 CE.

d) La disposición adicional trigésima segunda («Fondo de reserva de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado») establece la obligación de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado de destinar el 2 por 100 de su beneficio neto anual a la dotación de su fondo de reserva con la finalidad de garantizar capitalización y fondo de maniobra, su plan general, la adquisición de inmovilizado, la adaptación tecnológica y la inversión en nuevos mercados o productos. Esta disposición se dicta en ejecución del contrato-programa suscrito entre la citada entidad pública empresarial y el Ministerio de Economía y Hacienda, al amparo de lo previsto en la disposición adicional cuadragésima séptima de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2007 («Contrato programa entre el Estado y la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado»), con la intención, entre otros objetivos, de optimizar los ingresos de aquella entidad pública, racionalizar sus gastos, reorganizar sus estructuras, mejorar su gestión y aumentar su control.

Se trata nuevamente, de una medida que, como defiende el Abogado del Estado, responde a los criterios de política económica general del Gobierno que, además, guarda una relación directa con los gastos del Estado, quedando legitimada para su inclusión en el contenido eventual de la Ley de presupuestos generales del Estado. En consecuencia, debe rechazarse que la disposición adicional trigésima segunda de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, vulnere el art. 134.2 CE.

e) La disposición adicional trigésima cuarta («Comercialización de los juegos que gestiona Loterías y Apuestas del Estado»), de un lado, somete al Derecho privado a la red comercial de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado (puntos de venta y delegaciones comerciales que conforman su red externa), clarificando así su régimen jurídico (apartado X del preámbulo), y de otro, deroga el art. 70.5 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que habilitaba a la elaboración, por real decreto, de una nueva instrucción general de loterías y juegos del Estado (en sustitución de la aprobada por Decreto de 23 de marzo de 1956)

que regulase, entre otras materias, algunos aspectos del régimen jurídico de los puntos de venta.

Dejando a un lado que se trata de un mandato legislativo que «carece por sí mismo de contenido propio regulador y, por consiguiente, no tiene virtualidad para incidir en los límites materiales ex art. 134 CE que para las Leyes de Presupuestos ha declarado nuestra jurisprudencia constitucional» [STC 61/1997, de 2 de marzo, FJ 2 b)], su íntima conexión con las disposiciones adicionales trigésima segunda («Fondo de reserva de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado») y trigésima tercera («Acuerdos de colaboración de Loterías y Apuestas del Estado con la Cruz Roja Española, la Asociación Española de Lucha contra el Cáncer y otras entidades»), conducen necesariamente a reproducir la conclusión alcanzada anteriormente respecto de la disposición adicional trigésima segunda y su apreciada conexidad con el instrumento presupuestario. Estas medidas, conjuntamente consideradas, no sólo responden a los criterios de política económica general del Gobierno sino que, además, guardan una relación directa con los gastos del Estado, quedando por ello legitimada su inclusión en el contenido eventual de la Ley de presupuestos generales del Estado, lo que lleva a rechazar también que la disposición adicional trigésima cuarta de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, vulnere el art. 134.2 CE.

f) La disposición adicional quincuagésima primera («Refundición de los Organismos Autónomos Instituto de la Vivienda de las Fuerzas Armadas y Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa») tiene por objeto fusionar dos entidades, dotando al organismo resultante de un régimen jurídico, y disponiendo, entre otros aspectos, la utilización y explotación económica y comercial de los bienes afectados al dominio público, así como la posible enajenación tanto de los bienes muebles pertenecientes al patrimonio de defensa como las viviendas militares y demás bienes inmuebles titularidad de las Fuerzas Armadas, con posibilidad de afectación de los ingresos procedentes de su actividad a los fines de profesionalización y modernización de la defensa y del personal al servicio de la misma y a programas específicos de investigación, desarrollo e innovación.

Debe precisarse, antes que nada, que aun cuando el apartado 5 de esta disposición ha sido posteriormente modificado por el apartado 3 de la disposición adicional decimocuarta de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011, esta circunstancia no hace decaer el objeto del recurso sobre este particular en la medida que, de la misma manera que hemos señalado al analizar la disposición adicional trigésima primera, al imputársele «como vicio la afectación del contenido posible de la Ley impugnada, subsiste el interés constitucional de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa» (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2; 86/2013, de 11 de abril, FJ 2; y 132/2013, de 5 de junio, FJ 2).

Una vez hecha la precisión anterior, debe señalarse a renglón seguido que, como apunta el Abogado del Estado y se deduce del tenor literal de la propia disposición, nos encontramos ante una medida con una clara incidencia en los ingresos y gastos del Estado, así como en su aplicación, por lo que no cabe sino apreciar la necesaria conexión económica con el instrumento presupuestario y, por tanto, reconocer su legitimidad constitucional para formar parte del mismo. Debe rechazarse, en consecuencia, la vulneración por la disposición adicional quincuagésima primera de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, del art. 134.2 CE.

6. Finalmente, para los Diputados recurrentes, el apartado 1 de la disposición adicional cuadragésima séptima («Cumplimiento de determinadas disposiciones adicionales de los Estatutos de Autonomía de Andalucía y Aragón») de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, infringe los arts. 134.2 y 158, ambos de la Constitución, así como el art. 184 y la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Este apartado 1 señala que «[u]na vez fijada por la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía la cuantía definitiva de las asignaciones complementarias a las que se refiere la disposición adicional segunda de la Ley 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, la cancelación de los compromisos

pendientes de la Administración General del Estado derivados de dicho acuerdo podrá realizarse mediante la transmisión de la propiedad de los bienes y derechos de titularidad estatal que se acuerde entre ambas administraciones en la citada Comisión Mixta». A este apartado le imputan los Diputados recurrentes tres vicios de diferente naturaleza, cuya apreciación no comparten ni el Abogado del Estado ni la Letrada de la Junta de Andalucía.

a) Antes de dar respuesta a las vulneraciones denunciadas por los Diputados recurrentes en este último bloque, debe hacerse una serie de consideraciones genéricas con relación a las asignaciones complementarias para la nivelación de los servicios públicos fundamentales, como uno de los diferentes recursos financieros previstos que, las normas que integran el bloque de la constitucionalidad, destinan a la financiación de las Comunidades Autónomas. En efecto, de conformidad con el art. 157.1 CE, uno de los recursos genéricos dirigidos a la financiación de las Comunidades Autónomas son «otras asignaciones complementarias con cargo a los Presupuestos Generales del Estado» [letra c)]. Más concretamente el art. 158.1 CE identifica como una de esas «asignaciones complementarias» a que hace referencia el anterior precepto, las que se destinen a garantizar «un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español».

Esas previsiones constitucionales se han desarrollado, en primer lugar y con carácter general, en el art. 4.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA), que a este respecto dispone como uno de los recursos de las Comunidades Autónomas «[l]as asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley» [letra a)], y, entre ellas, aquellas a las que hace referencia el art. 15 LOFCA, dirigidas a garantizar «en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales» y, concretamente, de «la educación, la sanidad y los servicios sociales esenciales» (apartado 1). Y, en segundo lugar, con carácter específico para la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía, tanto en su redacción originaria (1981) como en la reformada (2007).

En efecto, la disposición adicional 2 de Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía, con fundamento en «las circunstancias socioeconómicas de Andalucía» que le impedían «la prestación de un nivel mínimo en alguno o algunos de los servicios efectivamente transferidos», previó, como fuentes excepcionales de financiación, «unas asignaciones complementarias para garantizar la consecución de dicho nivel mínimo» (apartado 1), cuyos «criterios, alcance y cuantía» serían fijados para cada ejercicio «por la Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma a que se hace referencia en el apartado 2 de la disposición transitoria sexta» (apartado 2); a saber: una «Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma» que garantizase la financiación de los servicios transferidos (disposición transitoria sexta).

Con posterioridad, la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía, en su disposición adicional segunda, bajo el título de «Asignaciones complementarias», tras recordar la obligación consagrada en la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de 1981 de consignar en los presupuestos generales del Estado «con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación, unas asignaciones complementarias para hacer frente a las circunstancias socio-económicas de Andalucía» (apartado 1), proclama la aprobación por la «Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía» del acuerdo suscrito entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma relativo a la existencia de un acuerdo parcial sobre una posible metodología a emplear para la determinación de los criterios, alcance y cuantía de las asignaciones excepcionales a las que ha acaba de hacer referencia (apartado 2), debiendo concretarse por la «Comisión Mixta» a más tardar, en el plazo de dieciocho meses, «los criterios, alcance y cuantía que conduzcan a la ejecución definitiva» del anterior acuerdo (apartado 3), pudiendo mientras tanto la Administración general del Estado «otorgar anticipos a cuenta» (apartado 4).

b) Hemos tenido la ocasión de señalar que del tenor de los arts. 158.1 CE, 15.2 LOFCA, así como de la disposición adicional segunda, apartado 1, del Estatuto de Autonomía para Andalucía, «se desprende claramente que estamos en presencia de un instrumento de financiación de las Comunidades Autónomas de carácter extraordinario, que únicamente procede en aquellos supuestos en los que los restantes recursos o instrumentos dirigidos a la financiación de las Comunidades Autónomas (en particular, los tributos cedidos y la participación en los tributos del Estado) resulten insuficientes para garantizar la consecución de un nivel mínimo en la prestación de aquellos servicios públicos que tengan la consideración de fundamentales» (SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 11; y 58/2007, de 14 de marzo, FJ 5).

Complementando este criterio, también hemos señalado que no cabe duda de que las asignaciones complementarias que, conforme a la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía, «deben consignarse en los presupuestos generales del Estado ‘con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación’ para garantizar la consecución de un nivel mínimo de prestación en alguno o algunos de los servicios efectivamente transferidos por el Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuya legitimidad constitucional está fuera de duda, responden, como también ocurre con aquéllas a las que hace referencia el art. 15 LOFCA, a la exigencia concretada en el art. 158.1 CE, al tener idéntica finalidad: la de garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español. La citada disposición adicional constata y reconoce, en un momento dado, la singularidad de Andalucía para la consecución de un nivel mínimo en la prestación de determinados servicios, razón por la cual prevé un mecanismo de financiación que, aun cuando excepcional, es complementario, operando cuando las restantes fuentes de financiación previstas en la norma estatutaria (concretamente, en su art. 56) se revelen insuficientes para garantizar la consecución de aquel mínimo» (SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 11; y 58/2007, de 14 de marzo, FJ 5).

No obstante lo anterior, concluíamos que «no puede aceptarse que las asignaciones a las que se refiere el Estatuto de Andalucía sean un recurso que el Estado deba consignar obligatoriamente en los presupuestos generales de cada ejercicio económico», habida cuenta que «[e]sta interpretación no se compadece, ni con el carácter excepcional o extraordinario de este mecanismo de financiación, ni con el hecho de que, tal y como sucedía en relación con la participación en los ingresos del Estado, es a este último a quien corresponde en exclusiva, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las Comunidades Autónomas, a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía aquellas asignaciones en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14 CE (Hacienda general)», si bien su actuación debe resultar presidida por el principio de lealtad constitucional que «‘obliga a todos’, y que impone que el Gobierno deba ‘extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta’» (SSTC 13/2007, de 1 de enero, FJ 11; y 58/2007, de 14 de marzo, FJ 5).

c) Consideran los Diputados recurrentes, en primer lugar, que es la Ley de presupuestos la que tiene que fijar, como gasto, la cuantía concreta de las asignaciones complementarias, no pudiendo remitirse en blanco, tanto en su cuantía como en su forma de abono, a una comisión mixta. No son de esta opinión ni el Abogado del Estado ni la Junta de Andalucía para quienes la disposición adicional cuadragésima séptima no hace sino cumplir con la previsión de la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía, al limitarse a reflejar el previo acuerdo de la comisión mixta de asuntos económicos y fiscales de 26 de noviembre de 2009.

Como consecuencia de lo dispuesto en la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en la reunión de la «Comisión Mixta prevista en la Disposición transitoria segunda y sexta.2 del Estatuto de Autonomía» con fecha de 22 de febrero de 1996, se acordó la entrega de un «anticipo de 20.000 millones de pesetas [120,20 millones de euros] a cuenta de la asignación definitiva», debiendo continuarse con «los trabajos que permitan la aplicación inmediata de lo previsto en la señalada

Disposición del Estatuto de Autonomía para Andalucía». Posteriormente, en la reunión de la «Comisión Mixta Paritaria prevista en la Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo» con fecha de 26 de marzo de 2007, se acordó la «creación de un Grupo de Trabajo para establecer los criterios, alcance y cuantía de las asignaciones complementarias a que se refiere la Disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía». No obstante, tras la creación con fecha de 7 de mayo de 2007 de la «Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales», dicho grupo de trabajo pasó a integrarse en esta comisión. A continuación el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, en su reunión de 28 de marzo de 2008, acordó conceder un anticipo a cuenta a la Comunidad Autónoma de Andalucía «por importe de 300 millones de euros en el marco establecido en la Disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía» cuya cancelación «se realizará en el momento en que se practique la liquidación definitiva de las mencionadas asignaciones complementarias a que se refiere la citada disposición adicional segunda». Acto seguido, en la reunión de la «Comisión Bilateral de Cooperación» con fecha de 16 de marzo de 2009 se acordó fijar «la cuantía de la asignaciones complementarias a las que se refiere la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía en el importe de 1.204,41 millones de euros», de manera que, la «Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma concretará los medios y el procedimiento de pago y demás requisitos para el total y definitivo cumplimiento de los previsto en la disposición adicional segunda, teniendo en cuenta que ya han sido satisfechos por el Estado a la Junta de Andalucía 420,20 millones de euros». Finalmente, en la reunión de la «Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía» con fecha de 26 de noviembre de 2009 se aprobó «la cuantía, los medios, el procedimiento de pago y demás requisitos para el total y definitivo cumplimiento de lo previsto en la Disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía» y, concretamente, el pago del importe pendiente (784.21 millones de euros) mediante la transmisión por la Administración general del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía «de la totalidad de las participaciones accionariales en la sociedad AGESA, S.A., y la propiedad de las fincas que se relacionan en el anexo a este acuerdo, o las que se determinen por la Subcomisión» [nueve solares en el término municipal de Almería, un terreno urbanizable no programado también en Almería, dos solares en Cádiz, un solar en San Fernando, tres solares en Granada, un solar afectado en Jaén y un solar en Sevilla].

La disposición adicional cuadragésima séptima de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, no hace sino autorizar la cancelación de los compromisos pendientes de la Administración general del Estado «mediante la transmisión de la propiedad de los bienes y derechos de titularidad estatal que se acuerde entre ambas administraciones en la citada Comisión Mixta», una vez fijada por la «Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía la cuantía definitiva de tales asignaciones complementarias» (apartado uno).

Según lo que antecede, las asignaciones complementarias previstas en la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía, que respondan a la misma finalidad que las recogidas en el art. 15 LOFCA, por tender, unas y otras, de conformidad con el art. 158.1 CE, a la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales, como hemos señalado con anterioridad, no son un recurso que el Estado deba consignar obligatoriamente en los presupuestos generales de cada ejercicio económico («podrá establecer» señala el citado art. 158 CE), salvo cuando los restantes medios de financiación de las Comunidades Autónomas se revelen insuficientes para garantizar la consecución de aquel mínimo. Por tanto, una vez que el Estado ha considerado necesario concurrir a esa nivelación en una determinada Comunidad Autónoma, la Constitución no le impide que su cuantificación se haga atendiendo, como exige la propia disposición estatutaria, al principio de colaboración entre Administraciones públicas. En efecto, si «la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las

fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía», este tipo de fórmulas son especialmente necesarias en los supuestos de concurrencia de competencias financieras «en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consigan optimizar el ejercicio de ambas competencias» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 8). Conviene recordar a estos efectos que este Tribunal ya ha tenido ocasión de señalar (precisamente con relación a la determinación del porcentaje de participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los ingresos del Estado en la comisión mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma) que la adopción de acuerdos en este trámite procedimental «entronca con un principio inherente de colaboración y lealtad constitucional, que postula la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 8).

En suma, la disposición adicional impugnada no es sino fruto del uso de un mecanismo de colaboración mutua entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía, dirigido a la adopción de una decisión atribuida por la norma estatutaria al conocimiento de la comisión mixta. Debe rechazarse, por tanto, que la disposición adicional cuadragésima séptima de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, vulnere el art. 158 CE ni la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía.

d) Entienden los Diputados recurrentes, en segundo término, que el pago de esas asignaciones debe efectuarse necesariamente en dinero, por no ser posible, de acuerdo con nuestro sistema constitucional, su abono en especie, mediante la transmisión de la propiedad de bienes y derechos de titularidad estatal. Para el Abogado del Estado, no sólo no existe prohibición alguna que impida el pago de aquellas asignaciones extraordinarias en especie, sino que la Ley general presupuestaria permite extinguir las obligaciones de la hacienda pública acudiendo a la dación en pago (art. 21.1). Por su parte, la Junta de Andalucía no entiende porqué el hecho de que la cancelación de las asignaciones complementarias pueda realizarse «mediante la transmisión de la propiedad de los bienes y derechos» es incompatible con la utilización de dicha asignación para el cumplimiento de los fines de nivelación de servicios previsto en el art. 158 CE.

Debe recordarse a este respecto que puesto que «[l]as obligaciones de la Hacienda Pública estatal nacen de la ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según derecho, las generen» (art. 20 LGP), la obligación de pago de las asignaciones complementarias excepcionales por parte del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía nace de la disposición adicional segunda de su Estatuto de Autonomía, tanto en su redacción original (Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre), como en la actualmente vigente (tras la modificación operada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo). Y debe añadirse a renglón seguido que si «[l]as obligaciones de la Hacienda Pública estatal sólo son exigibles cuando resulten de la ejecución de los presupuestos ... o de operaciones no presupuestarias legalmente autorizadas» (art. 21.1 LGP), la exigencia de las asignaciones complementarias a que hace referencia la disposición adicional segunda de la norma estatutaria, puesto que no resulta de la ejecución de los presupuestos, implica una operación no presupuestaria (cancelación de una obligación económica sin imputación a un crédito presupuestario), que se encuentra legalmente autorizada por la disposición adicional 47 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010.

Hechas las precisiones que anteceden, desde el punto de vista presupuestario y desde la perspectiva de la Administración estatal deudora, las obligaciones «se extinguen por las causas contempladas en el Código Civil y en el resto del ordenamiento jurídico» (art. 22.2 LGP) y, concretamente, «por el pago» (art. 73.5 LGP). El Código civil, por su parte, dispone que las obligaciones se extinguen, entre otras causas, «[p]or el pago» (art. 1.156), siendo factible «el pago por cesión de bienes», esto es, mediante la cesión de bienes del deudor «a los acreedores en pago de sus deudas» quedando liberado de responsabilidad «por el importe líquido de los bienes cedidos» (art. 1.175). Y desde la perspectiva de la Administración estatal acreedora «la extinción del derecho podrá

producirse por su cobro en metálico, así como en especie» (art. 80.2 LGP). Por otra parte, y desde el punto de vista de la contabilidad pública, la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el plan general de contabilidad pública, en la liquidación del presupuesto de ingresos se incluirán, como «derechos cancelados», «los cobros en especie» [norma 1 (normas de elaboración de las cuentas anuales) de la tercera parte (cuentas anuales)]. Resulta, entonces, que ni la Constitución ni las normas que la desarrollan, prohíben la cancelación de las obligaciones económicas mediante su pago en especie. Antes al contrario, lo admiten como una forma jurídicamente válida para su extinción.

Una vez admitido que tanto la normativa presupuestaria como la contable admiten la cancelación de las obligaciones económicas mediante el pago por cesión de bienes o pago en especie, liberando al acreedor de su responsabilidad económica en el importe líquido de los bienes cedidos, y atribuyendo al acreedor como ingreso por la extinción de su derecho la cuantía de ese importe líquido, resta por concretar si la admisión de ese pago en especie como liberatorio es incompatible, como señalan los Diputados recurrentes, con la utilización de dichas asignaciones excepcionales para el cumplimiento de los fines de nivelación de los servicios públicos fundamentales. Y a este respecto debe señalarse que no existe esa incompatibilidad porque aun cuando la transferencia de la titularidad de unas participaciones en el capital social de una entidad mercantil y en la de unos solares, por su propia naturaleza pueda parecer, en principio, inapropiada para concurrir al cumplimiento de aquella finalidad, nada permite afirmar que esta forma de pago de una obligación económica, cuantificable en términos económicos en el mismo importe de la cantidad adeudada, impida la afectación de los bienes entregados a la consecución de la finalidad pretendida, sobre todo si tenemos en cuenta, como señala el Abogado del Estado, que siempre existirá la opción de proceder a la venta de los bienes transferidos con afectación del numerario obtenido a la consecución de los fines pretendidos.

Debe rechazarse, por tanto, que el apartado 1 de la disposición adicional cuadragésima séptima de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, infrinja los arts. 134.2 y 158, ambos de la Constitución, así como la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía.

e) Sostienen los Diputados recurrentes, en último lugar, que la comisión mixta competente para la fijación del criterio, alcance y cuantía de las asignaciones complementarias es la de transferencias y no la de asuntos económicos y fiscales. Señala el Abogado del Estado, sin embargo, que ambas comisiones se unificaron en 1982, siendo la comisión mixta de transferencias (comisión unificada) la que canalizaba las relaciones financieras bilaterales, como lo demuestra que en su reunión de 22 de febrero de 1996 adoptó una posible metodología a emplear en la determinación de los criterios, alcance y cuantía de las asignaciones excepcionales. No sería sino con la reforma del Estatuto de Autonomía de 2007 cuando se constituirían la comisión mixta paritaria de traspasos (disposición transitoria primera) y la comisión mixta de asuntos económicos y fiscales (disposición final segunda). La misma postura sostiene la Junta de Andalucía para quien, cuando el apartado 3 de la disposición adicional segunda se remite a la «Comisión Mixta», se está refiriendo a la de asuntos económicos y fiscales, que es la competente en la materia, pues tras la reforma estatutaria de 2007 se crearon dos comisiones paritarias, una, transitoria, para la realización de las transferencias pendientes (disposición transitoria primera) y otra, permanente, para los asuntos financieros (art. 184).

Debe recordarse, antes que nada, que este Tribunal Constitucional ha venido sosteniendo la aplicación del principio de lealtad constitucional a las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en la medida que «constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico cuya observancia resulta obligada» (SSTC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8; y 123/2012, de 5 de junio, FJ 8), exigiendo «que el Gobierno extreme el celo por llegar a acuerdos con las Comunidades Autónomas» (SSTC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8; 123/2012, de 5 de junio, FJ 8; y 162/2010, de

20 de septiembre, FJ 6). Esa colaboración puede hacerse en comisiones mixtas de composición paritaria cuyos acuerdos «afectan a un determinado ámbito material, y su validez procesal y material deriva directamente de los Estatutos de Autonomía y tiene su origen último en el art. 147.2 de la Constitución» (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 8). Por tanto, lo importante desde un punto de vista constitucional es que cuando las normas que integran el bloque de la constitucionalidad exigen la intervención de una comisión mixta bilateral para la adopción de un acuerdo, bien de cara al traspaso de los servicios correspondientes a las competencias asumidas, bien en orden a la canalización de las relaciones financieras, este acuerdo se haya adoptado en el seno de una comisión de composición paritaria integrada por representantes del Gobierno de la Nación y de la Comunidad Autónoma, en la que uno y otro poder público haya podido defender los intereses respectivos, con independencia de la denominación que dicha comisión paritaria pueda recibir en un momento dado.

En el presente caso, la fijación del criterio, alcance y cuantía de las asignaciones complementarias se ha hecho en el seno de una «Comisión Mixta» como expresamente exigía el apartado 2 de la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía, que disponía que «[l]os criterios, alcance y cuantía de dichas asignaciones excepcionales serán fijados ... por la Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma a que se hace referencia en el apartado 2 de la disposición transitoria sexta», disposición esta última conforme a la cual «[p]ara garantizar la financiación de los servicios [transferidos], se crea una Comisión Mixta-paritaria Estado-Comunidad Autónoma». Y se ha hecho en el seno de una «Comisión Mixta» como textualmente exige el actual apartado 3 de la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que dispone «[e]n el caso de que, a la fecha de aprobación del presente Estatuto, no hayan sido determinadas y canceladas en su totalidad las cuantías derivadas de lo señalado en el apartado anterior, la Comisión Mixta establecerá, en el plazo de dieciocho meses, los criterios, alcance y cuantía que conduzcan a la ejecución definitiva del mismo». Se ha respetado, en consecuencia, lo exigido por la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en la medida que los criterios, alcance y cuantía de las asignaciones complementarias se han acordado en el seno de una «Comisión Mixta» paritaria Estado-Comunidad Autónoma. Sólo por esta razón hay ya que rechazar la pretendida inconstitucionalidad de la disposición impugnada.

Ahora bien, y aunque ya sea a los meros efectos dialécticos, no cabe sino dar la razón tanto la Junta de Andalucía como al Abogado del Estado, en el sentido de que una interpretación integradora de la norma estatutaria conduce necesariamente a concluir que la «Comisión Mixta» a la que hace referencia la disposición adicional segunda no es otra que la de «Asuntos Económicos y Fiscales» prevista en el art. 184 de la norma estatutaria. En efecto, la disposición adicional segunda de Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía, previó que lo «criterios, alcance y cuantía» de las asignaciones complementarias fuesen fijados «por la Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma a que se hace referencia en el apartado 2 de la disposición transitoria sexta» (apartado 2), a saber, una «Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma» que garantizase la financiación de los servicios transferidos (apartado 2 de la disposición transitoria sexta). A continuación, la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía, también en su disposición adicional segunda, bajo el título de «Asignaciones complementarias», tras constatar la aprobación por la «Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía» del acuerdo suscrito entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma relativo a la existencia de un acuerdo parcial sobre una posible metodología a emplear para la determinación de los criterios, alcance y cuantía de las asignaciones excepcionales a las que ha acababa de hacer referencia (apartado 2), dispuso que por la «Comisión Mixta» a más tardar, en el plazo de dieciocho meses, deben concretarse «los criterios, alcance y cuantía que conduzcan a la ejecución definitiva» del anterior acuerdo (apartado 3).

Por otra parte, el art. 184 de esa misma Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, dentro del capítulo III («Hacienda de la Comunidad Autónoma») de su título VI («economía, empleo y hacienda»), para coordinar las relaciones en el ámbito de la financiación autonómica entre el Estado y la Comunidad Autónoma, previó una «Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma» a la que atribuía, con carácter general, «la concreción, aprobación, actualización y el seguimiento del sistema de financiación, así como la canalización del conjunto de relaciones fiscales y financieras de la Comunidad Autónoma y el Estado» (apartado 1), y, a título particular, el conocimiento de las «materias que afecten, entre otras, al sistema estatal de financiación» que estén relacionadas «con las cuestiones específicas andaluzas» (art. 183.7).

De conformidad con lo anterior, puede afirmarse que la «Comisión Mixta» a la que hace referencia el apartado 3 de la disposición adicional segunda Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, no es otra que la de «Asuntos Económicos y Fiscales» prevista en el art. 184 de la misma norma estatutaria, por ser esta comisión la que tiene atribuida el conocimiento de los aspectos relativos a la financiación de la Comunidad Autónoma. Y no desdice esta conclusión la circunstancia de que el apartado 2 de esa misma disposición adicional segunda haga referencia a la «Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía», pues lo hace sólo a los exclusivos efectos de atribuirle la autoría del acuerdo suscrito entre la Administración del Estado y la citada Comunidad Autónoma de cara la percepción de un anticipo a cuenta de las asignaciones complementarias (se refiere al acuerdo de 22 de febrero de 1996 de la Comisión Mixta prevista en la disposición transitoria segunda y sexta.2).

Debe rechazarse, en consecuencia, que el apartado 1 de la disposición adicional cuadragésima séptima de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, infrinja los arts. 147.2 CE, y 184 y la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía.

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 diecinueve de diciembre de dos mil trece.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Enrique López y López.—Firmado y rubricado.