

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13961 *Pleno. Sentencia 50/2023, de 10 de mayo de 2023. Recurso de inconstitucionalidad 1875-2021. Interpuesto por el Parlamento de las Illes Balears respecto de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2021. Principios de solidaridad, lealtad constitucional y cooperación en el ámbito de los instrumentos de financiación autonómica: improcedencia de derivar de las normas que atienden el factor de insularidad un concreto modelo constitucional de financiación autonómica.*

ECLI:ES:TC:2023:50

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1875-2021, interpuesto por el Parlamento de las Illes Balears contra la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2021. Ha comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el día 30 de marzo de 2021 se ha promovido recurso de inconstitucionalidad por el Parlamento de las Illes Balears contra la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2021.

La demanda solicita que se declare la inconstitucionalidad de la citada Ley por vulneración de los arts. 2 y 138 CE, en razón del desequilibrio económico generado entre las Illes Balears y las diversas partes del territorio español atendiendo a las circunstancias del hecho insular, producido como consecuencia de la omisión en el texto de la Ley 11/2020 de la aplicación de los arts. 15 y 17 del Real Decreto-ley 4/2019, de 22 de febrero, del régimen especial de las Illes Balears. Al escrito de demanda se acompaña certificación del dictamen 21/2021, emitido por el Consejo Consultivo de las Illes Balears el 26 de marzo de 2021.

El recurso se fundamenta en los motivos que seguidamente se exponen.

Comienza la demanda señalando que el recurso se presenta por omisión legislativa, motivo este que encuentra acomodo en la doctrina del Tribunal Constitucional y, en concreto, en las sentencias que de forma pormenorizada se incluyen en el dictamen emitido por el Consejo Consultivo de las Illes Balears, entre las que se citan las SSTC 11/1981, de 8 de abril; 24/1982, de 13 de mayo; 98/1985, de 29 de julio; 273/2005, de 27 de octubre, y 52/2006, de 16 de febrero.

El art. 2 CE reconoce y garantiza la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas; y el art. 138.1 CE viene a garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.

Como antecedentes normativos del desarrollo de esta previsión constitucional se mencionan la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales, y la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del fondo de compensación interterritorial; y, para las Illes Balears, la Ley 30/1998, de 29 de julio, del régimen especial de las Illes Balears; disposiciones todas ellas que inauguran el desarrollo del principio de solidaridad interterritorial.

Recuerda la demanda que el Real Decreto-ley 4/2019, de 22 de febrero, del régimen especial de las Illes Balears, señala en su preámbulo que de la formulación constitucional contenida en el art. 138.1 CE, se desprenden dos efectos inmediatos: la existencia del hecho insular como un conjunto de circunstancias específicas cuya determinación se encomienda al Estado; y que este hecho insular tiene que ser atendido al formular las políticas concretas.

Considera, en consecuencia, que el citado precepto constitucional tiene efectos inmediatos y exigibles jurídicamente. El primer resultado de este mandato se traduce en la norma legal que aprueba el régimen especial de las Illes Balears, que se configura como la manera que tiene el Estado de cumplir el mandato constitucional; y el incumplimiento de este Real Decreto-ley (o cuando menos, de sus elementos fundamentales) supone el incumplimiento del art. 138.1 CE. Es la ley estatal de presupuestos la que está llamada a ser elemento crucial para cumplir el mandato constitucional de atender de forma particular las circunstancias del hecho insular. En consecuencia, es constitucionalmente exigible que el Estado atienda el hecho insular mediante el mecanismo de materialización del equilibrio económico (el factor de insularidad previsto en el Real Decreto-ley 4/2019).

La jurisprudencia constitucional ha establecido el carácter evolutivo y finalista del régimen especial en el que se concretan las circunstancias del hecho insular, pero exige, en todo caso, la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar (STC 109/2004, de 30 de junio). El régimen especial se configura como el contenido que el legislador da en cada momento al mandato constitucional de atender las circunstancias de la insularidad, por lo que su incumplimiento deja sin efecto el mandato del art. 138.1 CE. Ello determina que no sea constitucionalmente admisible que el principal instrumento financiero de ese régimen especial (factor de insularidad) no exista en los presupuestos, porque esa ausencia hace irreconocible el régimen especial, y no respeta el contenido mínimo protegido por el art. 138.1 CE.

A juicio del recurrente, esa vinculación entre el cumplimiento de lo que establece el régimen especial y el cumplimiento del mandato constitucional ha quedado establecida en la STC 16/2003, de 30 de enero, referida al régimen económico y fiscal de Canarias. Afirma que si no existe ninguna política dirigida a compensar específicamente las circunstancias del hecho insular, la garantía constitucional no es reconocible y los intereses protegidos por el art. 138.1 CE no resultan reales y concretos, pues no se respeta el reducto del equilibrio económico de los territorios insulares constitucionalmente indisponible por el legislador.

Según la demanda, la Ley 11/2020 incurre en omisión de los mandatos expresos contenidos en los arts. 15 (transporte público terrestre) y 17 (factor de insularidad) del Real Decreto-ley 4/2019, norma que viene a desarrollar el mandato contenido en el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (arts. 3 y 120 y disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero), el cual a su vez regula el hecho insular por mandato directo de la propia Constitución. Sostiene que la citada Ley de presupuestos contradice la Constitución y las normas que conforman el bloque de constitucionalidad, dentro de las cuales se integra el citado Real Decreto-ley, en tanto se trata de una norma

que desarrolla la disposición adicional sexta del Estatuto de Autonomía y completa la previsión de un régimen especial para las Illes Balears y, además, se dictó como normativa básica del Estado al amparo del art. 149.1.13 y 14 CE.

En consecuencia, la omisión en la Ley de presupuestos de la aplicación de los precitados arts. 15 y 17 del Real Decreto-ley 4/2019 genera un desequilibrio económico entre las Illes Balears y las diversas partes del territorio español, atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular, que es contrario al art. 138 CE e infringe el principio de solidaridad que garantiza el art. 2 del texto constitucional. Teniendo en cuenta el mandato constitucional al legislador de regular y dar protección al hecho insular, la cadena normativa queda incompleta si la Ley de presupuestos no incorpora las partidas previstas en la citada legislación, lo cual conduce a que toda esta normativa de desarrollo devenga inaplicable, sin sentido y vacía de contenido.

A ello se añade, a juicio de los recurrentes, la infracción del principio de lealtad constitucional y cooperación, que debe presidir las relaciones bilaterales entre el Estado y las comunidades autónomas. Cuestión sobre la que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en repetidas ocasiones, afirmando que resulta esencial en las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial, que es de observancia obligada y que tiene una específica proyección en la materia financiera; recalcando también la conexión entre este principio y el establecimiento de un sistema adecuado de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas, y de estas entre sí, principios todos ellos que deben hacerse efectivos al margen incluso del régimen de distribución competencial.

Por consiguiente, conforme a la demanda, en la medida en que quede acreditada la existencia de desequilibrios derivados de la condición insular de determinadas partes del territorio, nace una obligación para el Estado, la de actuar a fin de establecer un adecuado y justo equilibrio económico interterritorial. Contexto en el que se enmarcan el art. 138.1 CE y la disposición adicional sexta del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

La aplicación de tales principios determina la obligación que debe asumir el Estado para garantizar un adecuado y justo equilibrio económico interterritorial y devenir fiel garante de la solidaridad económica interterritorial, mediante la oportuna Ley de presupuestos que reconozca y garantice estos principios a los que se halla sujeto.

El escrito de demanda añade una serie de consideraciones económicas derivadas del hecho insular. Se alude en este punto a las memorias del Consejo Económico y Social de las Illes Balears, según las cuales esta comunidad autónoma ha sido la que ha sufrido un mayor descenso en renta per cápita en los últimos veinte años, encontrándose en un 5 por 100 por debajo de la europea. Esta situación se ha acentuado de manera drástica con la pandemia del Covid-19, puesto que la falta de diversificación económica, como consecuencia de la no compensación de la insularidad, genera una alta vulnerabilidad económica. Se pone de relieve que las Illes Balears continúan siendo aportadores netos al sistema de financiación, y las circunstancias del hecho insular son cuantitativamente irrelevantes en el fondo de compensación interterritorial. Tomando como referencia determinados estudios académicos, concluye que las Illes Balears se encuentran en una importante tendencia negativa de desequilibrio económico, fruto en gran parte de las circunstancias del hecho insular, y de que los instrumentos legales existentes en absoluto compensan o inciden en esta situación.

Por último, la demanda, por remisión a lo señalado en el dictamen emitido por el Consejo Consultivo solicita, teniendo en cuenta que el recurso presentado pone de manifiesto un incumplimiento particular y especial del bloque de constitucionalidad, que el Tribunal considere este recurso «de forma especial y única». En palabras del propio dictamen: «distinta de los asuntos tratados por la jurisprudencia citada en anteriores consideraciones jurídicas, para proteger con su mejor criterio como supremo intérprete de la Constitución aquellas situaciones como la presente en las que una previsión estatutaria derivada del art. 138 de la CE, desarrollada en un real decreto-ley, sustentado en razones de extraordinaria y urgente necesidad, no encuentra su concreción en la

legislación presupuestaria. Pues, de otro modo, principios como la lealtad institucional resultan enunciados huecos».

2. Por providencia de 18 de mayo de 2021 el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de las Illes Balears y, en su representación y defensa, por el presidente del mismo, en relación con la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2021; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentas, y al Gobierno, a través del ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Mediante escrito registrado el día 26 de mayo de 2021 la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara, por el que se persona en el proceso y ofrece su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo la presidenta del Senado por escrito que tuvo entrada en este tribunal el día 3 de junio de 2021.

4. El abogado del Estado se personó en el proceso en nombre del Gobierno el día 3 de junio de 2021 solicitando una prórroga del plazo inicialmente conferido para la formulación de alegaciones. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de justicia del Pleno de 4 de junio de 2021 se le tuvo por personado en la representación que legalmente ostenta y se le prorrogó en ocho días más el plazo inicialmente concedido.

5. El abogado del Estado cumplimentó el trámite de alegaciones mediante escrito registrado el día 22 de junio de 2021 en el que interesa la desestimación del recurso interpuesto.

Señala, en primer término, que los datos alegados en el proceso para poner de manifiesto el supuesto incumplimiento por el Estado de la exigencia de equilibrio económico atendiendo al hecho insular son datos de parte sin sustento acreditativo alguno (cita la STC 101/2013, de 23 de abril), sin tener en cuenta otros elementos y consideraciones para cuantificar los desequilibrios derivados de la discontinuidad territorial de la comunidad, las cuales pueden conducir a conclusiones distintas y ponen de manifiesto la complejidad del proceso de análisis.

La demanda entiende que el Real Decreto-ley 4/2019, junto con el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, se incluye en el bloque de constitucionalidad (o parámetro de constitucionalidad) para enjuiciar la constitucionalidad de la ley de presupuestos que se impugna. El abogado del Estado niega que el Real Decreto-ley 4/2019 sea una norma integrante del bloque de la constitucionalidad tal como se define por el art. 28.1 LOTC. Se trata de una norma de desarrollo de la disposición adicional sexta del Estatuto de Autonomía, cuyo contenido es el del ajuste de las políticas públicas a la realidad plurinsular de las Illes Balears. Con esa naturaleza, no es admisible su incorporación al bloque de la constitucionalidad para dotar de alcance constitucional a la demanda, pues la interposición de normas subconstitucionales en el juicio de constitucionalidad de la ley solo es posible cuando viene amparada por el artículo 28.1 LOTC. Norma integrante del bloque de la constitucionalidad lo será el Estatuto de Autonomía, que no contiene compromiso presupuestario alguno. Sí contiene la previsión de que por ley se regulará un instrumento financiero que, con independencia del sistema de financiación de la comunidad autónoma, dote los fondos necesarios para su aplicación, y esa previsión es la que se ha cumplido por el legislador estatal a través del Real Decreto-ley 4/2019, cuyos compromisos no pueden implicar la obligatoriedad de que esos recursos se prevean en los presupuestos generales del Estado (cita las SSTC 13/2007 y 101/2013). Señala, además, que la ausencia de las partidas presupuestarias relativas al art. 17 del Real Decreto-ley 4/2019 no impide su

consignación posterior, bien a través de las leyes de presupuestos de ejercicios posteriores, bien mediante las correspondientes modificaciones presupuestarias para su ejecución con cargo al presupuesto del ejercicio actual, una vez se den las condiciones previstas para su inclusión. A mayor abundamiento, de acuerdo con el art. 18 del Real Decreto-ley 4/2019, la dotación inicial se determinará en base a la inversión media anual dentro del periodo temporal que con esta finalidad se determine. En consecuencia, parece que el periodo a compensar es indeterminado y la compensación podría comprender un conjunto de ejercicios.

El abogado del Estado niega que se haya vulnerado la garantía institucional del régimen especial de las Illes Balears. No existe en la Constitución garantía de un régimen especial balear en cuya imagen maestra quepa considerar incluido el factor de insularidad. Sí cabe aceptar el reconocimiento específico del hecho insular. Y, a estos efectos, el abogado del Estado destaca que son múltiples los mecanismos mediante los que el Estado, a través de las políticas económicas que desarrolla, atiende en particular a las circunstancias del hecho insular. Así, la insularidad es una de las variables consideradas en el sistema de financiación autonómica, en los criterios de distribución del fondo de compensación interterritorial y en el propio Real Decreto-ley 4/2019, que contempla determinadas medidas en los ámbitos de la energía y del transporte respecto a las que existen dotaciones de crédito en los presupuestos del Estado. Menciona también las principales dotaciones globales recogidas en los citados presupuestos relativas a la inversión del Estado en las Illes Balears: inversiones reales, en el capítulo VI, por 201 millones de euros; inversiones indirectas, incluyendo subvenciones al tráfico aéreo regular de residentes no peninsulares por 212 millones de euros y subvenciones al transporte marítimo de residentes no peninsulares de 51 millones de euros; asignación de 133 millones de euros a través del Plan de recuperación, transformación y resiliencia financiado con fondos de la Unión Europea. Destaca asimismo inversiones estatales en la comunidad autónoma por compensación del extracoste de generación de energía, cuyo importe en 2019 ascendió a 189 millones de euros y en atención al gasto en personal y de bienes y servicios corrientes vinculado al servicio público portuario y aeroportuario, por cuantías de 40 y 330 millones de euros, respectivamente, en 2019. Concluye el abogado del Estado que «en la medida en que existen múltiples mecanismos a través de los que el Estado tiene en cuenta el hecho insular a través de sus políticas económicas, no se puede considerar que no se atiende a dichas circunstancias por no existir las concretas dotaciones que reivindica la comunidad, ni tampoco que se haya generado un desequilibrio económico en contra de lo previsto en los artículos 2 y 138 de la Constitución».

Respecto a la infracción de los principios de lealtad constitucional y cooperación, indica que es el propio Estado «como impulsor ante el Poder Legislativo del Real Decreto-ley, el que ha puesto de manifiesto su voluntad de coordinación con la Comunidad Autónoma de las Illes Balears». En este sentido, indica que el Real Decreto-ley 4/2019 incluye en su art. 18 la exigencia de que la metodología de cálculo de la dotación inicial sea consensuada en el seno de una Comisión Mixta entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Esta disposición es acorde a la doctrina constitucional en relación con los principios de colaboración y lealtad, conforme a los cuales se prevé que se promuevan, a través de los instrumentos de cooperación previstos, las consultas y negociaciones necesarias para la búsqueda del pretendido acuerdo. Y sería, por el contrario, la comunidad autónoma la que, tratando de determinar de forma unilateral, en base a sus propios criterios, la inversión del Estado en Baleares, respecto de la media nacional, estaría alejándose de los mencionados principios de lealtad y cooperación.

6. Por escrito registrado el día 30 de julio de 2021, el presidente del Parlamento de las Illes Balears solicitó la remisión de los escritos de alegaciones presentados por las partes en el presente recurso. Por diligencia de ordenación de la secretaría de justicia del Pleno de esa misma fecha se remitió copia del escrito presentado por el abogado del Estado.

7. Por escrito fechado el día 10 de febrero de 2023, el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno comunicó al Excmo. Sr. Presidente del Tribunal Constitucional, a los efectos oportunos, su voluntad de abstenerse de intervenir en el conocimiento del presente recurso de inconstitucionalidad, entre otros. Por ATC 62/2023, de 21 de febrero, el Pleno estimó justificada la abstención formulada por el magistrado, al incurrir en la causa de abstención recogida en el art. 219.13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, según la cual lo es: «Haber ocupado cargo público, desempeñado empleo o ejercido profesión con ocasión de los cuales haya participado directa o indirectamente en el asunto objeto del pleito o causa o en otro relacionado con el mismo».

8. Por resolución de 21 de febrero de 2023, el presidente del Tribunal Constitucional, en el ejercicio de las competencias del artículo 15 LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional, designó a doña María Luisa Balaguer Callejón, magistrada ponente en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1875-2021, en sustitución del magistrado don Juan Carlos Campo Moreno, al que correspondía la ponencia.

9. Por providencia de 9 de mayo de 2023, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 10 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El objeto de la presente resolución es resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de las Illes Balears contra la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2021.

Conforme ha quedado expuesto en los antecedentes, la demanda considera que la Ley 11/2020 omite la aplicación de lo dispuesto en los arts. 15 y 17 del Real Decreto-ley 4/2019, de 22 de febrero, del régimen especial de las Illes Balears. Esta omisión implica la desatención de las circunstancias del hecho insular y determina que se haya vulnerado el art. 138.1 CE en relación con el principio de solidaridad del art. 2 CE, así como también los principios de lealtad constitucional y de cooperación en el ámbito de los instrumentos de financiación autonómicos. El abogado del Estado, en los términos señalados en los antecedentes, ha interesado la desestimación del recurso por entender que no concurren las vulneraciones denunciadas.

2. El reconocimiento de la insularidad como hecho diferencial en la Constitución y el Estatuto de Autonomía y su desarrollo legal.

Expuestas las posiciones de las partes enfrentadas en el recurso y antes de comenzar su resolución es necesario hacer una referencia al contexto normativo en el que se enmarca.

La Constitución reconoce el hecho insular como un hecho diferencial que debe ser particularmente tenido en cuenta al establecer el adecuado y justo equilibrio económico entre los territorios del Estado español, en orden al real y efectivo cumplimiento de la solidaridad interterritorial al que obliga el art. 138.1 CE. Por otra parte, el art. 61 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, aprobado por Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, indicaba en su redacción original, que «[l]a Comunidad Autónoma dispondrá de un porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos que se negociará con arreglo a las bases establecidas en la Ley Orgánica de financiación de las comunidades autónomas y el mayor coste medio de los servicios sociales y administrativos de la Comunidad Autónoma, derivados de la insularidad, la especialización de su economía y las notables variaciones estacionales de su actividad productiva».

En desarrollo del art. 138.1 CE se dictó la Ley 30/1998, de 29 de julio, del régimen especial de las Illes Balears, que tenía por objeto «establecer y regular el régimen de

medidas de todo orden, destinadas a compensar los efectos de la insularidad de las Illes Balears» (art. 1). En coherencia con ello esta norma incluía un conjunto de medidas en ámbitos diversos con el objetivo común de paliar desventajas estructurales específicas vinculadas a la insularidad, pero sin contemplar mecanismo de financiación específico alguno.

La Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, contempla el denominado hecho insular en varios de sus preceptos. El art. 3 indica que «[e]l Estatuto ampara la insularidad del territorio de la Comunidad Autónoma como hecho diferencial y merecedor de protección especial», así como que «[l]os poderes públicos, de conformidad con lo que establece la Constitución, garantizan la realización efectiva de todas las medidas necesarias para evitar que del hecho diferencial puedan derivarse desequilibrios económicos o de cualquier otro tipo que vulneren el principio de solidaridad entre todas las comunidades autónomas». Por su parte, el art. 120.2 c) recoge, entre los principios que fundamentan la financiación de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears los de «[s]olidaridad, equidad y suficiencia financiera, atendiendo al reconocimiento específico del hecho diferencial de la insularidad, para garantizar el equilibrio territorial, y a la población real efectiva, determinada de acuerdo con la normativa estatal, así como a su evolución».

Particularmente relevante resulta a los efectos del presente recurso la disposición adicional sexta del Estatuto de Autonomía que, intitulada «Del régimen especial insular de las Illes Balears», prescribe lo siguiente:

«1. Una ley de Cortes Generales regulará el régimen especial balear que reconocerá el hecho específico y diferencial de su insularidad.

2. En el marco de esta ley, y con observancia de las normas y procedimientos estatales y de la Unión Europea que resulten de aplicación, la Administración General del Estado ajustará sus políticas públicas a la realidad pluriinsular de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, especialmente en materia de transportes, infraestructuras, telecomunicaciones, energía, medio ambiente, turismo y pesca.

3. Para garantizar lo anterior, en esa ley se regulará un instrumento financiero que, con independencia del sistema de financiación de la Comunidad Autónoma, dote los fondos necesarios para su aplicación.

4. La Comisión Mixta de Economía y Hacienda entre el Estado y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears prevista en el artículo 125, será la encargada de hacer el seguimiento de la aplicación de la Ley reguladora del régimen especial de las Illes Balears. Esta Comisión Mixta coordinará las comisiones interadministrativas que se constituyan al amparo de dicha ley.

5. El Estado velará para que cualquier mejora relativa al régimen económico o fiscal de los territorios insulares establecida por la Unión Europea, con excepción de las que vengan motivadas exclusivamente por la ultraperifericidad sea aplicable a las Illes Balears.»

En cumplimiento del apartado 1 de la referida disposición adicional sexta, el Estado aprobó el Real Decreto-ley 4/2019, de 22 de febrero, del régimen especial de las Illes Balears. Como señala su preámbulo, «el artículo 138.1 de la Constitución Española reconoce el hecho insular como una circunstancia de particular atención que debe ser tenida en cuenta al establecer el adecuado y justo equilibrio económico entre las diversas partes del territorio español, con vista a la efectiva realización del principio de solidaridad. De la formulación constitucional se desprenden dos efectos inmediatos: la existencia del hecho insular como un conjunto de circunstancias específicas cuya determinación se encomienda al Estado; y la conclusión de que este hecho insular debe ser atendido al formular las políticas concretas cuyo objetivo no es otro que la materialización del equilibrio económico. Estas desventajas de la insularidad deben ser

corregidas mediante la acción del Estado a fin de establecer un adecuado y justo equilibrio económico interterritorial. En este contexto se enmarca la disposición adicional sexta del Estatuto balear relativa al régimen especial insular que reconoce el hecho específico y diferencial de su insularidad». También señala que «[t]anto el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears de 1983 como, sobre todo, su modificación en 2007, han incidido en el reconocimiento del hecho insular y sus circunstancias con la finalidad de amparar y promover actuaciones conducentes a reducir o eliminar dichos desequilibrios», añadiendo posteriormente que «[l]a realidad insular o plurinsular balear, y la necesidad de un tratamiento propio, se traduce principalmente en la previsión estatutaria contenida en la disposición adicional sexta del Estatuto mediante la articulación del régimen especial balear».

De acuerdo con ello, el título I contiene medidas referentes al sector energético, justificadas por la condición aislada del sistema energético balear respecto del peninsular. El título II contiene una regulación específica en materia de transporte de viajeros, mercancías y residuos en las Illes Balears, y el título III se dedica al factor de insularidad de las Illes Balears, que se concibe como el instrumento financiero destinado a asegurar la debida compensación de las consecuencias económicas inherentes a la discontinuidad territorial que implica el hecho insular, especialmente en materia de inversión pública. Dicho factor se dota inicialmente a partir de una metodología consensuada en el marco de la Comisión Mixta de Economía y Hacienda, considerando los desequilibrios inherentes a la discontinuidad territorial propia del hecho insular y plurinsular, especialmente en materia de inversiones; y se traduce en la financiación de proyectos, acordados entre el Estado y la comunidad autónoma, en ámbitos de actuación especialmente afectados por la situación de insularidad. Al mismo tiempo se deroga la Ley 30/1998, en lo que resulte incompatible con la nueva norma y se establece la revisión quinquenal del denominado factor de insularidad.

Dados los términos en los que se ha planteado este proceso, interesa resaltar lo fijado en los arts. 15 y 17 del Real Decreto-ley 4/2019, pues, a juicio del recurrente, la omisión de su cumplimiento es lo que determina la inconstitucionalidad de la Ley 11/2020.

El art. 15, intitulado «Transporte público terrestre», dispone lo siguiente:

«1. Se reconoce al transporte público terrestre regular de viajeros el carácter de servicio público esencial.

2. La planificación y gestión de este tipo de transporte se llevará a cabo de manera integrada y con carácter insular, garantizándose su financiación a través de los presupuestos generales del Estado, con cargo a las disponibilidades presupuestarias del ministerio que asuma dicha obligación. En dicha financiación se han de tener en cuenta las circunstancias de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y, en particular, la afluencia turística.»

Por su parte, el art. 17 regula el denominado «factor de insularidad», cuya dotación inicial, destino y distribución también se regulan en el Real Decreto-ley 4/2019, en los términos siguientes:

«Se incluirá como dotación en los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio una asignación del factor de insularidad de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, que se ejecutará conforme a la naturaleza y reglas expuestas en los artículos siguientes.»

3. Definición del parámetro de enjuiciamiento.

Señalado lo anterior, podemos comenzar la resolución del recurso delimitando el parámetro de enjuiciamiento a aplicar.

El Parlamento autonómico recurrente estima que el Real Decreto-ley 4/2019 integra, junto con el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, el bloque de constitucionalidad para enjuiciar la Ley 11/2020, extremo que es negado por el abogado del Estado.

Este planteamiento procesal no puede, sin embargo, ser admitido. El Real Decreto-ley 4/2019 no es una norma que se haya dictado, según establece el art. 28.1 LOTC, «para delimitar las competencias del Estado y las diferentes comunidades autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de estas», sino para cumplir un concreto mandato estatutario dirigido al legislador estatal, el que se contiene en la ya transcrita disposición adicional sexta del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

Dicho mandato estatutario es indudablemente una norma integrante del bloque de constitucionalidad y, en cuanto tal, se erige en parámetro de enjuiciamiento de la validez de las disposiciones normativas con valor de ley dictadas por el Estado (al respecto, baste la cita de la STC 291/2005, de 10 de noviembre, FJ 8, en cuanto se refiere a la imprescindible acomodación de una norma legal estatal a las disposiciones integrantes del bloque de constitucionalidad). Pero ese carácter de norma estatutaria no es, evidentemente, predicable del Real Decreto-ley 4/2019, lo que hace que no forme parte del citado bloque de constitucionalidad (STC 101/2013, de 23 de abril, FJ 11, por referencia a la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias). Tampoco se trata de una norma que delimite las competencias estatales y autonómicas, sino que habilita al Estado para regular el régimen especial previsto por el Estatuto de Autonomía. El hecho de que el desarrollo de esa previsión estatutaria haya de ser llevada a cabo por el Estado no convierte a la norma que se dicte para definir y concretar ese mandato en una norma integrante del bloque de constitucionalidad y, por tanto, parámetro de enjuiciamiento de lo dispuesto en otras normas estatales, las cuales deberán, en todo caso, ajustarse a lo dispuesto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, que son las que integran el bloque de constitucionalidad en esta materia.

4. Examen de las impugnaciones. El alcance del art. 138.1 CE.

Hecha la precisión que antecede estamos ya en condiciones de responder a las tachas de inconstitucionalidad que el recurrente imputa a la Ley 11/2020.

El Parlamento autonómico entiende que la omisión en el articulado de la Ley 11/2020 de determinados contenidos, que derivarían de lo dispuesto en los arts. 15 y 17 del Real Decreto-ley 4/2019, es contraria al art. 138.1 CE en relación con el art. 2 CE así como a los principios de lealtad constitucional y cooperación que han de regir las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

Analizaremos en primer lugar la queja de vulneración del art. 138.1 CE en relación con el art. 2 CE. A juicio del Parlamento de las Illes Balears, que la Ley de presupuestos no haya incluido dotaciones para dar cumplimiento a lo prevenido en los arts. 15 y 17 del Real Decreto-ley 4/2019 determina que la Ley 11/2020 incumple el mandato de garantizar la solidaridad interterritorial, con especial atención al hecho insular que deriva del art. 138.1 en relación con el art. 2 CE. El abogado del Estado ha negado que se esté desatendiendo al hecho insular por no existir las concretas dotaciones que ahora se reclaman, sin que se vean vulnerados los arts. 2 y 138 CE.

a) La Constitución se refiere en varios preceptos al principio de solidaridad en su vertiente territorial: en el art. 2, para apoyar en él la garantía de la unidad de la Nación española y el buen funcionamiento del sistema de autonomías; en el art. 138, para atribuir al Estado la garantía de la realización efectiva de aquel principio, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular; en el art. 156, para condicionar el alcance de la autonomía financiera de las comunidades autónomas; y en el art. 158, como criterio justificativo de la existencia y ulterior reparto del fondo de compensación que tal precepto contempla.

En particular, el art. 138 CE hace garante al Estado de «la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español». Dicho principio, que también vincula a las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias (art. 156.1 CE), trasciende la perspectiva económica y financiera y se proyecta en las diferentes áreas de la actuación pública. En este sentido, hemos señalado que «la virtualidad propia del principio constitucional de solidaridad, que aspira a unos resultados globales para todo el territorio español, recuerda la técnica de los vasos comunicantes» (STC 109/2004, de 30 de junio, FJ 3). Por ello, el art. 138.1 CE, que incorpora el principio de solidaridad, «no puede ser reducid[o] al carácter de un precepto programático, o tan siquiera al de elemento interpretativo de las normas competenciales. Es, por el contrario, un precepto con peso y significados propios, que debe ser interpretado, eso sí, en coherencia con las normas competenciales que resultan de la Constitución y de los estatutos» (STC 146/1992, de 16 de octubre, FJ 1), toda vez que dicho principio ha de constituirse en la práctica en «un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades y regiones y la indisoluble unidad de la Nación española (art. 2)» [STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4 b), citando la STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 7].

Es también la propia Constitución la que ha reconocido la existencia de circunstancias diferenciales, como acontece precisamente con el mandato de atención en particular «a las circunstancias del hecho insular» contenido en el citado art. 138.1 CE dentro del capítulo de principios generales de la organización territorial del Estado, lo que no supone consagrar un privilegio sino una llamada de atención sobre la singularidad objetiva que el fenómeno de la insularidad representa. En la atención a este componente insular, el precepto constitucional «deja un amplio margen para elegir la técnica más adecuada para cubrir los mayores costes o los desequilibrios que puede provocar el hecho insular» (STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 6), elección que corresponde a los órganos estatales, por cuanto «la consecución del interés general de la Nación[,] confiada a los órganos generales del Estado» (STC 96/2002, de 25 de febrero, FJ 11) determina que sea el Estado quien haya de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad.

En dicha tarea es forzoso reconocer a los órganos estatales un amplio margen de discrecionalidad para establecer los medios y prioridades para dar cumplimiento a los criterios que enuncia el precepto constitucional, procurando así la efectiva realización del principio de solidaridad y equilibrio interterritorial. El denominado régimen especial de las Illes Balears es, precisamente, un medio para conseguir ese fin constitucional, la realización efectiva del principio de solidaridad atendiendo específicamente al hecho insular. Medio cuya plasmación corresponde al Estado en tanto que garante, como ya se ha dicho, de la realización efectiva del principio de solidaridad interterritorial.

Ahora bien, aplicando por analogía lo que este tribunal ya destacó en relación con el régimen económico y fiscal canario (STC 109/2004, de 30 de junio, FJ 3) hay que destacar que el régimen especial balear no vive aisladamente sino que se integra en un sistema general en el que el Estado, por exigencias del principio de solidaridad, ha de velar por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español. Equilibrio económico en el que, sin duda, habrá de ponderar, en cada momento, el hecho insular, pero también los datos relativos a las demás partes del territorio español, de suerte que el principio de solidaridad también opera en esta dirección, pues el equilibrio económico entre las diversas partes del territorio español exige una contemplación de las circunstancias no solo de las Illes Balears, sino del resto de España. Por eso, el sentido instrumental del régimen especial de las Illes Balears, en cuanto medio para la realización efectiva del principio de solidaridad tendente al «establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español», determina que su resultado final haya de estar en función no solo de las circunstancias del hecho insular, sino también de las del

resto de España (en un sentido similar, STC 109/2004, FJ 4, allí por referencia al régimen económico y fiscal de Canarias).

b) En el enjuiciamiento de la cuestión que aquí se suscita debemos también tener en cuenta que en esta atención al hecho insular balear la disposición adicional sexta del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears alude a que la ley estatal que ha de regular el régimen especial previsto en la norma estatutaria ha de incluir «un instrumento financiero que, con independencia del sistema de financiación de la Comunidad Autónoma, dote los fondos necesarios para su aplicación».

El Estatuto de Autonomía dispone así la creación de un instrumento independiente del sistema general de financiación autonómica y específicamente vinculado al coste de la insularidad. Se trata de un mecanismo excepcional respecto al régimen ordinario de financiación de las comunidades autónomas que, de acuerdo con el art. 156 CE y los arts. 1, 4.2 a), 15 y 16 de la Ley Orgánica de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA), ha de articularse dentro de un sistema general para el conjunto de las comunidades autónomas mediante transferencias de recursos incondicionadas.

Eso determina que, para valorar si se ha producido aquí la vulneración constitucional denunciada, sea necesario tomar en consideración la doctrina constitucional en relación a los compromisos presupuestarios estatales que vienen formalizados en un estatuto de autonomía. Doctrina que se refiere a supuestos que, como el presente, se sitúan al margen del sistema de financiación autonómica y excepcionan la regla según la cual «el sistema de financiación de las comunidades autónomas es el vehículo a través del cual se articula el principio de solidaridad interterritorial» (STC 101/2013, de 23 de abril, FJ 3).

De esa doctrina cabe ahora concretar tres aspectos.

(i) El primero es que «al Estado le corresponde garantizar el principio de solidaridad (art. 138.1 CE), por lo que un estatuto de autonomía no puede contener criterios que desvirtúen o limiten dicha competencia estatal» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 131). Consecuentemente, esos instrumentos de financiación de carácter extraordinario no se erigen en contenido necesario de todas las leyes de presupuestos en cuanto que no se trata de «un recurso que el Estado deba consignar obligatoriamente en los presupuestos generales de cada ejercicio económico» (STC 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 6). La razón es que «es al Estado 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 estas 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)» (STC 100/2013, de 23 de abril, FJ 4, citando la STC 31/2010, FJ 138, y 101/2013, FJ 11, con cita asimismo de las SSTC 13/2007, de 18 de enero, y 31/2010).

La conclusión es que tales compromisos estatutarios no pueden ser entendidos en el sentido de menoscabar en absoluto la libertad de las Cortes Generales para definir la política de gasto estatal mediante su concreción anual en el presupuesto, expresión de esa libertad parlamentaria. No hay que olvidar que «corresponde en última instancia al Estado decidir su política de inversiones, lo que implica destinar los recursos teniendo en cuenta las partidas a dotar en función de las necesidades de cada territorio, entre otros criterios constitucionalmente admisibles, siendo en definitiva el ejercicio de esta opción parte del poder de disposición estatal sobre sus propios recursos, una de cuyas manifestaciones es la ley anual de presupuestos» (STC 217/2016, de 15 de diciembre, FJ 5). La doctrina de este tribunal ha reconocido el «señorío del Estado sobre su presupuesto», es decir, su «capacidad de decisión sobre el empleo de sus propios recursos», que hace que «el Estado pued[a] asignar sus recursos a cualquier finalidad lícita», sin perjuicio de que, al hacerlo, en la programación o ejecución de ese gasto deba respetar el orden constitucional de distribución de competencias (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7).

En suma, como ya señaló la STC 31/2010, FJ 138, no puede admitirse que se «vincule a las Cortes Generales en el ejercicio de sus funciones de examen, enmienda y

aprobación de los presupuestos generales del Estado», de suerte que las previsiones estatutarias de esta naturaleza no condicionan al Estado en la potestad de ordenación del gasto público, propia de los presupuestos, ni menoscaban la plena libertad de las Cortes Generales para decidir sobre la existencia y cuantía de las diferentes partidas presupuestarias, expresando con ello las prioridades del Parlamento en materia de gasto público.

(ii) El segundo es que «a los fines de la realización efectiva del principio de solidaridad, no puede atenderse únicamente a una sola de entre las numerosas variables que, como la ahora examinada, concurren a la formación de un sistema de financiación autonómica» (STC 100/2013, FJ 4). El principio de solidaridad, como recordamos también en la citada STC 31/2010, FJ 138, se hace efectivo a través de diversas variables, sin que pueda, examinando aisladamente una partida presupuestaria o su ausencia, asumirse sin más su vulneración. En otros términos, de la afirmación de la legitimidad constitucional de un mecanismo excepcional de financiación no cabe concluir la consecuencia de que el Estado deba, necesariamente y en todo caso, dotar una concreta partida en su ley anual de presupuestos, so pena de vulnerar la Constitución.

(iii) El tercero es que «el reparto de los ingresos del Estado es una cuestión que afecta a todos los entes territoriales y, en particular, a todas las comunidades autónomas, y los recursos de que dispone aquel, no solo son finitos, sino que deben servir para la consecución de la suficiencia y, en última instancia, la autonomía financiera de todos los entes territoriales, lo que exige necesariamente la intervención del Estado para adoptar las medidas necesarias y suficientes a efectos de asegurar la integración de las diversas partes del sistema en un conjunto unitario (SSTC 11/1984, de 2 de febrero, FJ 4, y 144/1985, de 25 de octubre, FJ 4)». (STC 76/2014, de 8 de mayo, FJ 4, con cita de la STC 101/2013, FJ 3). No puede perderse de vista que, «de acuerdo con el art. 156 CE y la LOFCA [arts. 1, 4.2 a), 15 y 16], la financiación autonómica ha de articularse ordinariamente dentro de un sistema general para el conjunto de las comunidades autónomas mediante transferencias de recursos incondicionadas» [STC 33/2019, de 14 de marzo, FJ 3 c)].

Así, y de acuerdo con nuestra consolidada doctrina, la suficiencia financiera de las comunidades autónomas, encuentra un límite insoslayable en las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto, «presidido por el principio de solidaridad entre todos los españoles» (por todas, SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5, y 58/2007, de 14 de marzo, FJ 3), y depende de factores diversos entre los que debe destacarse el rendimiento de los recursos tributarios (STC 13/2007, FJ 5), de manera que el sistema de financiación no puede evolucionar al margen de dichos recursos, so pena de terminar incidiendo en la propia suficiencia financiera del Estado en su conjunto o, lo que es lo mismo, en «el manejo y la disponibilidad por el Estado de sus propios recursos» (STC 13/2007, FJ 3). De ahí que este tipo de asignaciones extraordinarias «deben realizarse atendiendo a la totalidad de los instrumentos de financiación autonómica, a las necesidades de cada una y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado» [STC 184/2014, de 6 de noviembre, FJ 3 b)].

Se trata, pues, «de “una decisión eminentemente política que corresponde en exclusiva tomar a las Cortes Generales de acuerdo con el principio de solidaridad y en función de las posibilidades reales del país en su conjunto” (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5), no siendo función de este tribunal interferir en ese margen de apreciación del legislador, ni examinar la oportunidad de la medida legal, para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles (en términos similares, SSTC 67/1989, de 18 de abril, FJ 1; 269/1994, de 3 de octubre, FJ 5; 33/2000, de 3 de febrero, FJ 4, y 13/2007, de 18 de enero, FJ 4), sobre todo cuando, como hemos tenido ocasión de afirmar, “no existe un derecho de las comunidades autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación”» (STC 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4). Idea que también recoge el Estatuto de

Autonomía balear en su art. 123.1 al afirmar que «[e]l sistema de ingresos de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears garantizará, en los términos previstos en la Ley Orgánica que prevé el artículo 157.3 de la Constitución, los recursos financieros que, atendiendo a las necesidades de gasto de las Illes Balears y a su capacidad fiscal aseguren la financiación suficiente para el ejercicio de las competencias propias en la prestación del conjunto de los servicios públicos asumidos, sin perjuicio de respetar la realización efectiva del principio de solidaridad en todo el territorio nacional en los términos del artículo 138 de la Constitución».

En todo caso, cumple también recordar que, como ya se ha apuntado, «no corresponde a este tribunal determinar cuál sea el sistema de financiación de las comunidades autónomas más acertado (ya desde la STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3; doctrina reiterada en las SSTC 68/1996, de 4 de abril, FJ 2; 13/2007, FJ 3, o 204/2011, FJ 6, entre muchas otras), pues nuestra función debe ceñirse, como es lógico, a decidir si las normas impugnadas en cada proceso exceden de lo constitucionalmente admisible, pero sin que ello pueda extenderse a determinar cuál haya de ser el sistema más adecuado para la financiación de las comunidades autónomas o de coordinación de las actividades financieras entre los distintos entes territoriales» [STC 76/2014, de 8 de mayo, FJ 4 a)].

5. La proyección de la doctrina a la impugnación basada en la omisión de la ley de presupuestos.

Proyectando lo expuesto en los dos anteriores fundamentos jurídicos al caso que aquí se plantea es forzoso descartar que la Ley 11/2020 sea contraria a los arts. 2 y 138.1 CE por los motivos alegados en la demanda.

a) En primer término porque la doctrina constitucional ya ha dejado establecido que las previsiones estatutarias no pueden condicionar la libertad de las Cortes Generales para definir las prioridades de gasto del Estado, señaladamente a través de la aprobación de la ley anual de presupuestos y teniendo en todo caso presentes las reales disponibilidades económicas de un sistema globalmente presidido por el principio de solidaridad entre todos los españoles.

Siendo esa la doctrina aplicable a los estatutos de autonomía, tanto más ha de serlo cuando tales compromisos vienen establecidos en una norma que no integra el bloque de constitucionalidad. La norma institucional básica de las Illes Balears nada dice respecto a la financiación del transporte público terrestre regular de viajeros ni tampoco sobre el denominado factor de insularidad, aspectos ambos que, discutidos en el presente recurso, son directa creación del legislador de urgencia estatal. No cabe, por tanto, a falta de una previsión explícita de la norma estatutaria, una interpretación expansiva del bloque de constitucionalidad para incluir en su seno algo no previsto por el texto estatutario.

Hay, sin duda, un mandato estatutario para que el Estado regule el régimen especial balear, atendiendo al hecho específico y diferencial de su insularidad, mandato que ha sido cumplido por el Real Decreto-ley 4/2019. Pero, por lo ya expuesto, debe descartarse que, caso de existir la contradicción, ello tuviera las consecuencias pretendidas por la demanda, pues, en tanto no integra el bloque de constitucionalidad el Real Decreto-ley 4/2019, no cabe atribuir alcance constitucional a la mera divergencia entre la norma presupuestaria y el referido Real Decreto-ley 4/2019. La parte actora no justifica por qué una norma estatal puede ser parámetro de constitucionalidad de otra norma estatal, toda vez que la Ley de presupuestos generales del Estado no solo es una ley en sentido formal, sino también en sentido material (como se dijo tempranamente en la STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2, y luego se reiteró, por ejemplo, en las SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 5; 68/1987, de 21 de mayo, FJ 4; 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4, y 3/2003, de 16 de enero, FJ 4).

b) Además, y aun cuando a efectos meramente dialécticos se admitiera que tal obligación existe y vincula a las Cortes Generales en su función de examinar, aprobar y

enmendar los presupuestos generales del Estado, resulta que la controvertida obligación de financiación del hecho insular que se manifestaría concretamente en lo previsto por los arts. 15 y 17 del Real Decreto-ley 4/2019 y cuya omisión convertiría a la Ley 11/2020 en inconstitucional no se formula en los incondicionales e imperativos términos sostenidos en la demanda, ni, por tanto, implica que dicha obligación haya de incluirse necesariamente en los presupuestos generales del Estado para el año 2021.

Concretamente, por lo que respecta a la prevista en el art. 15 en el sentido de financiar con cargo al presupuesto del Estado el transporte público terrestre regular de viajeros en la comunidad autónoma, hay que señalar que, conforme a su tenor literal, dicha garantía está condicionada a las «disponibilidades presupuestarias del ministerio que asuma dicha obligación», lo que no es sino trasunto de la antes mencionada libertad estatal y, en especial, del Parlamento, para decidir en la ley presupuestaria cuáles son las prioridades en la asignación anual de los recursos públicos conforme a los objetivos estratégicos de la política económica a desarrollar, dentro de los límites de déficit y deuda pública fijados para cada ejercicio (en parecidos términos STC 49/2015, de 5 de marzo, FJ 5, allí en relación a la ley de presupuestos y la revalorización de las pensiones). Afirmada la plena autonomía del Poder Legislativo para decidir en torno a la autorización de los compromisos de gasto, el que los presupuestos no autoricen ese gasto concreto es consecuencia de la aplicación de principios constitucionales tales como la división de poderes, la autonomía parlamentaria y la legalidad presupuestaria (arts. 66, 67 y 134.2 CE) [en un sentido similar, STC 33/2019, de 14 de marzo, FJ 3 c)].

En cuanto al factor de insularidad del art. 17, su inclusión en los presupuestos generales del Estado de cada ejercicio ha de ajustarse a lo que dispone, entre otros, el art. 18.1 del mismo Real Decreto-ley 4/2019, según el cual «[l]a dotación inicial para el primer ejercicio se fijará a partir de una metodología consensuada en el marco de la correspondiente Comisión Mixta de Economía y Hacienda, considerando los desequilibrios inherentes a la discontinuidad territorial propia del hecho insular y plurinsular, especialmente en materia de inversiones». Es decir, el Real Decreto-ley 4/2019 no determina cuál sea el primer ejercicio en el que ha de dotarse el mencionado factor de insularidad, sino que condiciona esa dotación inicial a la previa adopción de una metodología consensuada para su cálculo, adoptada en el marco de la correspondiente Comisión Mixta de Economía y Hacienda prevista en el art. 125 del Estatuto de Autonomía. Señala el art. 3 del Real Decreto-ley 4/2019 que «la Comisión Mixta de Economía y Hacienda entre el Estado y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears prevista en el artículo 125 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears será la encargada de hacer el seguimiento de la aplicación del régimen especial de las Illes Balears». Esta comisión es, conforme al mencionado art. 125 del Estatuto de Autonomía, «el órgano bilateral de relación entre ambas administraciones en materias fiscales y financieras», correspondiéndole las funciones que detalla el art. 126 del texto estatutario y a las que se añaden las que se contemplan en el Real Decreto-ley 4/2019, entre ellas, la determinación de la metodología para calcular la dotación inicial del primer ejercicio en el que se aplique el factor de insularidad.

Por tanto, y sin perjuicio de lo que luego se dirá respecto a los principios de lealtad constitucional y colaboración, a falta del correspondiente acuerdo en torno a la metodología de cálculo del mencionado factor de insularidad, en el momento de aprobación de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2021, no era posible, como señala el abogado del Estado, ninguna dotación inicial en la ley presupuestaria. En defecto del citado acuerdo, el Real Decreto-ley 4/2019 no concreta el tipo de créditos a asignar, ni su formulación, ni su cuantía, con lo que la omisión puesta de relieve tiene una causa anterior a la propia aprobación de la ley impugnada, y radica en la falta de acuerdo de la Comisión Mixta de Economía y Hacienda entre el Estado y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

De hecho, pocos meses después de la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad, concretamente el 23 de septiembre de 2021, se llegó a un acuerdo en la comisión mixta respecto de la cuantía del factor de insularidad para el año 2022, así como

respecto de la metodología pactada para cuantificar el factor de insularidad. Y, en ese acuerdo, se contempla una dotación específica de 73,11 millones de euros para cubrir la falta de dotación presupuestaria desde la aprobación del régimen especial (en el Real Decreto-ley 4/2019) hasta la adopción formal del acuerdo. Este acuerdo se traduce en la Ley del Parlamento de las Illes Balears 5/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2022, que incorpora por primera vez la dotación presupuestaria procedente de la aplicación del factor de insularidad, tal y como reconoce en su exposición de motivos, en el art. 8.3 y en la identificación del programa 592 de los presupuestos que se dotan con 109 661 220 €. También se prevé la transferencia en los presupuestos generales del Estado para 2022, ascendiendo la cifra transferida a 182 770 000 €.

En suma, este primer motivo de inconstitucionalidad ha de ser desestimado.

6. Principios de lealtad institucional y cooperación.

La segunda queja del Parlamento de las Illes Balears se refiere a la infracción de los principios de lealtad institucional y cooperación en el ámbito de los instrumentos de financiación autonómica. Infracción que derivaría de la omisión en la Ley 11/2020 de las partidas presupuestarias necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en los arts. 15 y 17 del Real Decreto-ley 4/2019. Vulneración que es negada por el abogado del Estado.

A la doctrina constitucional en torno a los mencionados principios de lealtad institucional y cooperación se refiere la STC 217/2016, de 15 de diciembre, FJ 3, al que ahora procede remitirse.

Allí se destacó que «el principio de cooperación tiende a garantizar la participación de todos los entes involucrados en la toma de decisiones (STC 101/2016, de 25 de mayo, FJ 9, con cita de otras), pero no puede entenderse en un sentido que sustituya, impida o menoscabe el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias (STC 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 6)» así como que «lo que el principio de lealtad constitucional exige es que el Gobierno extreme el celo por llegar a acuerdos con las comunidades autónomas, pero no que dichos acuerdos deban ser vinculantes (SSTC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4; 13/2007, de 18 de enero, FJ 11, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 138)». Y concluimos que «de la doctrina de este tribunal se deduce 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)».

Siendo esa la doctrina constitucional no puede entenderse vulnerada por el hecho de que la Ley 11/2020 plasme la regulación del Real Decreto-ley 4/2019 en unos términos que al Parlamento autonómico no le parecen adecuados o suficientes.

En primer término porque, como en otro contexto ya señaló la STC 101/2016, de 25 de mayo, FJ 10, «no es función de las comunidades autónomas la de elegir en cada momento cuál es la fórmula de colaboración que mejor se adecúa a sus intereses», en cuanto que tales fórmulas no sustituyen, impiden o menoscaban el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias. Por el contrario, es el Estado el que tiene que determinar los concretos términos, formas y condiciones de la participación de la comunidad autónoma que viene exigida por el texto estatutario, debiendo en todo caso quedar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado (STC 31/2010, FJ 111 *in fine*).

En segundo lugar, como ya se ha dejado sentado en el fundamento jurídico anterior, el adecuado entendimiento de los preceptos del Real Decreto-ley 4/2019 lleva a concluir que de su tenor no se infiere la obligación que la demanda pretende derivar de ellos, con lo que, por la misma razón, no es posible apreciar la infracción de los principios que aquí se reputan vulnerados por no existir las concretas dotaciones que se reivindican.

Debe, por tanto, desestimarse este motivo de inconstitucionalidad y, con él, el recurso interpuesto.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de las Illes Balears contra la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2021.

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

Dada en Madrid, a diez de mayo de dos mil veintitrés.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Laura Díez Bueso.—Firmado y rubricado.