

En Logroño, a 14 de marzo de 2008, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, y D^a M^a del Carmen Ortíz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, excusando su asistencia el Consejero, D. José M^a Cid Monreal y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

28/08

Correspondiente a la consulta trasladada por el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja en relación con la constitucionalidad de la Disposición Adicional Quincuagésima sexta de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El B.O.E de 27 de diciembre de 2007 ha publicado la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008, cuya Disposición Adicional Quincuagésima sexta tiene el tenor literal siguiente:

Disposición adicional quincuagésima sexta. Aplicación de la metodología para el cumplimiento de la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Acordada en la Comisión bilateral Estado-Generalidad de Cataluña la metodología para determinar el cumplimiento de la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de Autonomía de Cataluña, según lo previsto por la Disposición Adicional Quincuagésima séptima de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, se establece, en aplicación de dicha metodología, en un importe de 4.365.293,07 miles de euros, la inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras en el año 2008.

Una vez finalizado el ejercicio 2008 y obtenidos los datos de liquidación del mismo, se verificará el cumplimiento de dicha Disposición Adicional Tercera, mediante la comprobación de que las inversiones estatales ejecutadas en Cataluña alcanzan su porcentaje de participación en el Producto Interior Bruto

estatal, respecto al importe total de la ejecución territorializada de las inversiones estatales, como asimismo se establece en la metodología acordada, con el fin de corregir, en su caso, la desviación que haya podido producirse.

Según se establece en la Disposición Adicional Quincuagésima séptima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2007, y dado que el resultado de la aplicación de la metodología citada anteriormente difiere del previsto en la aplicada en los Presupuestos de 2007, será necesaria una compensación que se realizará en los ejercicios presupuestarios de 2008 y 2009.

Segundo

A la vista de la misma, la Defensora del Pueblo de La Rioja, en ejercicio de las competencias de tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía que le atribuye su ley reguladora, mediante Informe nº 21/2008, de 28 de enero, sobre el estudio de constitucionalidad de la Ley estatal 5 1/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008, recomienda al Parlamento y al Gobierno de La Rioja la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la referida Disposición Adicional Quincuagésima Sexta, al entender que la reserva de inversión a un solo territorio en función de la participación de la Comunidad Autónoma de Cataluña en el Producto Interior Bruto del Estado constituye *"un privilegio o ventaja financiera que choca con la más elemental concepción de la solidaridad"*, principio constitucional que constituye un límite de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, así como *"vulnera, cualquier concepción redistributiva, ya que garantiza precisamente el efecto contrario, esto es, que la Comunidad Autónoma catalana es beneficiaria de la inversión precisamente, porque ostenta un mayor índice de riqueza, de capacidades de generación de renta y, en consecuencia, de obtención de mayores ingresos por la vía de la participación en los impuestos del Estado. Todo ello implica una ruptura inmediata, del principio de redistribución territorial consagrado constitucionalmente"* y, en consecuencia, del principio constitucional de solidaridad interterritorial, plasmados en los arts. 2, 138, 156 y 158 CE.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 14 de febrero de 2008, registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 14 de febrero de 2008, registrado de salida el día 18 de febrero de 2008, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen

La competencia de este Consejo Consultivo para emitir el presente dictamen resulta claramente de lo dispuesto en el artículo 11 .b) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora de dicho órgano, el cual señala que, con carácter preceptivo, deberá recabarse su dictamen en relación con los "*recursos de inconstitucionalidad* y conflictos de competencias que se planteen ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo o posterior a la interposición de recurso. En este último caso, el Gobierno acordará, en la misma sesión, interponer el recurso y formular la consulta". La misma disposición se contiene en el artículo 12.2.D) de nuestro Reglamento orgánico, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En el presente caso, la consulta reviste carácter previo a la adopción del Acuerdo que el Gobierno de La Rioja debe adoptar para la interposición del recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, por lo que es oportuno recordar que **el tenor del Acuerdo que, en su caso, se adopte limita la extensión posible del recurso que finalmente se formule** (véase, en este sentido, la STC 6 1/1997, F. 4).

Segundo

Legitimación de la Comunidad Autónoma de La Rioja para interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2008.

Con arreglo al artículo 32.2 LOTC, *"para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto "*.

Así pues, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja está legitimado para formular recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición Adicional Quincuagésima sexta de la Ley 5 1/2001, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008, *"en cuanto ésta pueda afectar a su propio ámbito de autonomía "*. Pero esta limitación no puede ser interpretada restrictivamente. Como, corrigiendo la primera lectura del artículo 32.2 LOTC que efectuara la STC 25/198 1, de 14 de julio, dijera la STC 84/1982, de 23 de diciembre (F. 1), dicha legitimación:

*" ... no está objetivamente limitada a la defensa de **sus competencias** si esta expresión se entiende en su sentido habitual, como acción dirigida a reivindicar para sí la titularidad de una competencia ejercida por otro. Se extiende objetivamente al ámbito de sus intereses peculiares que, evidentemente, se ven afectados por la regulación estatal de una materia acerca de la cual también la Comunidad Autónoma en cuestión dispone de competencias propias, aunque distintas de las del Estado. El haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación positiva de su ámbito de autonomía, es, simplemente, el lugar en donde ha de situarse el **punto de conexión** entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta, pero el objetivo que ésta persigue, la pretensión a que da lugar, no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, sino la **depuración objetiva del ordenamiento** mediante la invalidación de la norma inconstitucional".*

En sentido análogo se han pronunciado luego, entre otras, las SSTC 63/1986, 99/1986 o 26/1987, 74/1987, señalando más ampliamente la STC 199/1987, de 16 de diciembre (caso de referencia, cuya doctrina siguen, entre otras, las 56/1990, 62/1990 o 28/1991), que:

*" ... la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la **reivindicación de una competencia** violada, sino de la **depuración del ordenamiento jurídico**, y en este sentido, dicha legitimación se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un **punto de conexión material** entre la Ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente tanto por el propio interés en la constitucionalidad que prima a la hora de habilitar la acción frente a las leyes estatales, como por el hecho de que el artículo 32.2 LOTC contiene una precisión sobre el alcance de la legitimación para los recursos de inconstitucionalidad frente a leyes estatales que establece el artículo 162.1 CE. Por ello, la exigencia específica de posible afectación 'a su propio ámbito de autonomía' **no puede ser interpretado de forma restrictiva**, sino a favor del reconocimiento de la legitimación.*

En definitiva, la Comunidad Autónoma que recurre contra una Ley del Estado está legitimada para actuar, no sólo en defensa de su propia competencia en la materia, sino también para la depuración objetiva del orden jurídico que regula, en la medida en que el ejercicio o despliegue de las funciones que le correspondan pueda verse afectado -como textualmente dispone el art. 32.2 de la Ley Orgánica de esta Tribunal- por la norma recurrida".

La legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar las leyes de Presupuestos del Estado –pues son verdaderas leyes, prescindiendo ahora de sus singularidades procedimentales y materiales- ha sido reiteradamente reconocida por la jurisprudencia constitucional, entre otras, la STC 63/1986 (recurso del Gobierno Vasco contra varias Leyes de Presupuestos, en cuanto a la dotación y distribución del Fondo de Compensación Interterritorial), doctrina reiterada en recientes sentencias, todas ellas dictadas a instancia del Parlamento o del Gobierno de Andalucía contra distintas Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 1998, 1999, 2002, 2003 y 2004 (STC 13/2007, de 18 de enero; 58/ 2007, de 14 de marzo; 238/2007, de 21 de noviembre; 248/2007, de 13 de diciembre y 237/2007, de 8 de noviembre, respectivamente), al entender que vulneran distintos preceptos de la CE relativos a la autonomía financiera de las CCAA (art. 156.1, 157 y 158.1 CE), del Estatuto de Autonomía de Andalucía, así como de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante LOFCA), modificada parcialmente en 1989, 1996, 1998, 2001 y 2006, por cuanto las asignaciones a Andalucía previstas en dichas leyes no respetan el volumen de los servicios y actividades estatales asumidos por Andalucía ni la garantía de un nivel mínimo de prestación de servicios públicos fundamentales en todo el territorio español, aunque todas ellas desestiman el recurso.

No será ésta la primera vez que el Gobierno de La Rioja recurra por inconstitucionalidad una ley estatal de contenido financiero. En este sentido, ha de recordarse que, en su momento, presentó recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición Adicional 8ª de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, la llamada "Ley de acompañamiento" a la de Presupuestos Generales del Estado para 1995. En dicha ocasión, el Abogado del Estado alegó la falta de legitimación del Gobierno de La Rioja, pues -a su juicio- el recurso no guardaba ninguna conexión con las competencias de la Comunidad, ni con precepto alguno de su Estatuto de Autonomía, al impugnarse una norma que concierne a los regímenes fiscales de Navarra y el País Vasco y a determinados derechos que se reconocen a residentes de la Unión Europea que operen en dichas Comunidades, tanto más cuando simplemente se alegan presuntas vulneraciones del orden constitucional general que afectarían por igual a todas las Comunidades Autónomas (fraude y deslealtad constitucional) y vulneraciones del principio de igualdad y de interdicción de la arbitrariedad que no tienen relación, tal y como están formuladas, con los presupuestos de la autonomía. La STC 96/2002, sin embargo, reconoció –en aplicación de la consolidada doctrina referida- la legitimación de la Comunidad Autónoma de La Rioja y declaró inconstitucional y nula la disposición recurrida.

Por lo demás, las recientes Sentencias 247/2007, de 12 de diciembre (recurso del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón contra el artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por el que se da nueva redacción a su artículo 17.1) y la 249/2007, de 13 de diciembre (recurso del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha respecto del artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que da nueva redacción a su artículo 17.1, párrafo primero, segundo inciso), ratifican la interpretación amplia de la cláusula de legitimación de las Comunidades Autónomas contra leyes del Estado, incluidos –como era en el caso- los Estatutos de Autonomía.

De acuerdo, pues, con estos criterios, en el presente Dictamen, partiendo de la inequívoca competencia que ostenta la Comunidad Autónoma de La Rioja en relación con su hacienda y financiación (arts. 43 a 57, de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja, modificada por la Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo y la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero), así como de su interés en la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, debemos analizar si la Disposición Adicional Quincuagésima sexta de la Ley estatal 21/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008, respeta los principios constitucionales de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156 CE), la solidaridad entre las diferentes nacionalidades y regiones (art. 2 y 156 CE), el equilibrio económico territorial (art. 138 CE) y coordinación con la Hacienda estatal (art. 156 CE).

Tercero

Consideraciones generales previas

Antes de entrar en el examen de la posible inconstitucionalidad de la Disposición Adicional 56ª de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos General del Estado para 2008, objeto del presente dictamen, es necesario, con carácter previo, hacer algunas consideraciones generales sobre dos aspectos que condicionan la correcta resolución del asunto sometido a nuestra consideración. En primer lugar, la naturaleza, contenido y función constitucional de las Leyes de presupuestos, con especial referencia al régimen de la inversión pública estatal en las Comunidades Autónomas y a las asignaciones y dotaciones del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, expondremos las líneas generales del sistema vigente de financiación de las Comunidades Autónomas.

I. Naturaleza, contenido y función constitucional de las Leyes de presupuestos. Especial referencia al régimen de la inversión pública estatal en las Comunidades Autónomas y a las asignaciones y dotaciones del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

A) Naturaleza, contenido y función constitucional de las Leyes de presupuestos.

Es doctrina constitucional reiterada que la Ley de Presupuestos, cuya aprobación corresponde a las Cortes Generales, es una *verdadera Ley* (STC 76/1992, F.J. 4 y 109/2000, F.J.5), debiendo entenderse superada la cuestión de su carácter formal o material, cuya peculiaridad estriba en su procedimiento de elaboración y su contenido. Dicho procedimiento está condicionado por las disposiciones recogidas en el art. 134, apartados 1, 6 y 7 CE y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los Reglamentos de las Cámaras. En cuanto al *contenido*, su función específica y constitucionalmente definida está en el art. 134.2 CE, según el cual se trata de la ley que cada año aprueba los Presupuestos Generales del Estado incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Por esta razón, la Ley de Presupuestos constituye el *"vehículo de dirección y orientación de la política económica"* del Gobierno (STC 27/198 1, F.J. 2, 67/1987, F.J. 4 y 76/1992, F.J. 4, STC 238/2007, F.J. 4). Es una Ley que no es sólo un conjunto de previsiones contables, sino que también puede establecer *"disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7.º del art. 134 CE) que guardan directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustenta"*.

El Tribunal Constitucional ha distinguido, así, en la Ley de Presupuestos: i) un **contenido "esencial" o "indisponible", mínimo y necesario**, (*"la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público"*, art. 32 LGP, así como de las normas de naturaleza financiera que desarrollan y aclaran los estados cifrados para su ejecución congruente en el respectivo período anual), que constituye, respecto de las demás leyes ordinarias, su función constitucional específica; y ii) un **contenido eventual o disponible**, que se concreta en aquellas otras disposiciones que, aun no constituyendo una previsión de ingresos o habilitación de gastos, 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, pues, en caso contrario, puede verse afectado el principio de seguridad jurídica o menoscabadas las facultades de las Cortes Generales (STC 65/1990, F.J. 3; 76/1992, F.J. 4; 109/2001, F.J. 5 y 238/2007, F.J. 4).

B) Régimen de la inversión pública estatal en las Comunidades Autónomas.

En lo que se refiere al contenido mínimo y necesario de la Ley de Presupuestos, hemos de señalar, en lo que interesa al objeto de este Dictamen, que el Gobierno debe remitir a las Cortes Generales, de acuerdo con el art. 37 de la Ley General Presupuestaria, "el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, integrado por el *articulado* con sus *anexos* y los *estados de ingresos y gastos*, con el nivel de especificación de créditos establecido en los arts. 40 y 41 de esta Ley...". Así, los estados de gastos se estructurarán de acuerdo con su clasificación orgánica, por programas, económica y funcional. Dentro de la clasificación económica, en los créditos para operaciones de capital, se distinguirán las **inversiones reales** y las transferencias de capital (art. 40 LGP). Asimismo, los programas plurianuales ministeriales deben recoger "las inversiones reales y financieras a realizar" [art. 29.6.d) LGP]. Entre la documentación complementaria que el Gobierno debe remitir a las Cortes Generales, figura "un anexo, de carácter plurianual, de los proyectos de **inversión pública**, que incluirá su **clasificación territorial**" [art. 37.2.d)] y "un informe económico financiero" [art. 37.2.h), previsión, ésta última, que ya figuraba en el art. 54, regla Cuarta del TRLGP de 1988].

Pues bien, en relación con las inversiones reales autorizadas por la Ley de Presupuestos y el contenido de esta última documentación, debe destacarse la relevancia económica que tiene la **inversión pública estatal** en la formación de capital, realizada en el ejercicio de sus competencias constitucionales y de su poder de gasto, autorizada por las Cortes Generales y ejecutada por el Gobierno o por los organismos de él dependientes. Estos poderes gozan de un amplio margen de decisión en dicha actividad, dentro de las lógicas limitaciones presupuestarias y de los compromisos de estabilidad presupuestaria y control del gasto público. Resulta indiscutible que la inversión estatal ejecutada en las distintas Comunidades Autónomas cumple una función de fomento de la riqueza en las distintas partes del territorio nacional, propicia la nivelación de los servicios públicos fundamentales y contribuye, asimismo, al reequilibrio económico relativo de los territorios.

Pese a la importancia relativa que tiene esta inversión pública estatal territorializada, no existen, sin embargo, **reglas jurídicas** (en el sentido de "disposiciones específicas en las que se determinan supuestos de hecho con sus correspondientes consecuencias jurídicas") que disciplinen el régimen de esta inversión estatal, ni criterios objetivos para su distribución territorial entre las Comunidad Autónomas, razón por la cual el Gobierno –al elaborar el Proyecto de Ley- y las Cortes Generales –al aprobarlo, con las restricciones características del procedimiento legislativo presupuestario- gozan de un amplio margen de discrecionalidad política al decidir las inversiones territoriales (importe, clase de inversión, programación anual o plurianual, etc.).

No estamos, sin embargo, ante decisiones libérrimas –y menos arbitrarias, como sería, por ejemplo, excluir totalmente a una Comunidad Autónoma de dichas inversiones estatales-,

pues dicha actividad programadora y de autorización presupuestaria está enmarcada por el principio constitucional que atribuye al Estado la garantía de la realización efectiva del principio de solidaridad, 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, establecido en el art. 138.1 CE. Adviértase, no obstante, que la operatividad de los principios jurídicos –incluidos los constitucionales– es distinta de las reglas jurídicas y, en su concreción, existe un margen de discrecionalidad jurídica –política, cuando quien la aprecia es el legislador– susceptible de control –incluido el de constitucionalidad, cuando se trate de una actuación del legislador– que permite comprobar la adecuación de la decisión discrecional con arreglo a parámetros jurídicos, control que habrá de salvaguardar el legítimo ámbito o núcleo último de decisión política.

La ausencia de reglas jurídicas precisas en materia de inversión pública estatal, en general, no se da en ciertos ámbitos específicos, como es el caso de los **Fondos de Compensación Interterritorial**, a los que se refiere el art. 158.2 CE y que regula la Ley 22/2001, de 27 de diciembre. En efecto, los Fondos –dotados, como luego se dirá, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de conformidad con el principio de solidaridad interterritorial señalado, art. 16.1 LOFCA– se destinan precisamente a gastos de inversión en los territorios comparativamente **menos desarrollados**. Sólo benefician, en la actualidad, a algunas Comunidades Autónomas, y son distribuidos con criterios objetivos expresamente fijados en el art. 4 de la referida Ley. Y, aún en este ámbito en el que existe una notable densidad normativa, el Tribunal Constitucional ha reconocido a las Cortes Generales un *"amplio margen de apreciación"* para determinar la importancia de cada criterio en la distribución del citado recurso financiero [STC 183/1988, F.J. 16.1.1 .f)], apreciación que *"no puede verse sustituida por la de este Tribunal"* (F.J. 4), doctrina que reitera recientemente la STC 13/2007, F.J. 5.

Hechas estas consideraciones generales sobre el régimen de la inversión pública estatal, distinta de la específica de los Fondos de Compensación Interterritorial, resulta de interés comprobar cuáles son los datos económicos de la misma y su distribución territorial. La información sobre la **inversión pública territorializada** se encuentra en la documentación que el Gobierno debe adjuntar al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, pues debe incluir en un anexo la clasificación territorial de los proyectos de inversión pública [art. 37.2.d) LGP], que se concretan en cuadros con la distribución de las inversiones por Comunidades Autónomas. La interpretación de estos datos debe realizarse con "enorme cautela" por las importantes limitaciones inherentes a esta información *"que lleven a que las comparaciones entre territorios o entre años dentro de un mismo territorio estén frecuentemente sesgadas y resulten escasamente significativas e induzcan al error en las apreciaciones"* (Informe económico financiero del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2008, epígrafe 2.3. *"Distribución territorial de la Inversión Pública"* e idénticas cautelas se han reiterado en informes anteriores. Limitaciones derivadas del criterio "físico"

de imputación de las inversiones (pueden localizarse en un territorio, pero beneficiar a varios); de las comparaciones intertemporales (pues existen inversiones singulares e irrepetibles); de las realidades territoriales diferentes (por ejemplo, inversiones portuarias) y porque *"la contribución del sector público estatal a la formación de capital en cada territorio es más amplia que la reflejada en los datos de inversión "*, además de existir inversiones no regionalizables por naturaleza (págs. 285-286).

Con las limitaciones referidas, los cuadros de la "Distribución territorial de la Inversión Pública" del sector público estatal (administrativo, empresarial y fundacional) por Comunidades Autónomas (Apartado 2.3.3), reflejan el volumen de la que corresponde a cada una de las Comunidades Autónomas y el porcentaje que representa sobre el total de la inversión regionalizable. La consideración de los cuadros históricos de esta inversión pública estatal territorializada (puede verse el *Informe económico financiero* de cada uno de los años desde el 2000 al 2008, disponible en la *Web* del Ministerio de Economía y Hacienda) permite constatar una cierta estabilidad de la participación relativa de cada Comunidad Autónoma, con ligeros cambios al alza o a la baja en el porcentaje de alguno de los años, y no es difícil advertir que esa distribución refleja o se aproxima al peso relativo (según población, superficie, producto interior bruto, etc.) que cada Comunidad Autónoma tiene en el conjunto nacional. No puede ignorarse, sin embargo, que estas decisiones son, todos los años, objeto de legítima negociación con ocasión de la búsqueda de los apoyos políticos necesarios para sacar adelante la aprobación de la Ley de Presupuestos, pudiendo tener como contrapartida la mejora de las partidas presupuestarias destinadas a inversión en este o aquel territorio.

Las cifras de inversión estatal territorializada reflejan, como se ha dicho, el peso relativo de cada Comunidad Autónoma en el conjunto de la inversión total regionalizable. Así, por contrastar el caso de tres Comunidades Autónomas, la inversión estatal en **Cataluña** ha sido la siguiente: en 2003, 2.556 millones de euros; en 2004, 2.740 millones de euros; en 2005, 2.785 millones de euros –un 15'6 % del total regionalizable-; en 2006, 2.878 millones de euros –un 14'6 %-; en 2007, 3.195 millones de euros de inversión inicial –un 18'80 %- (aunque la cantidad que debiera corresponder según la metodología acordada por la Comisión Bilateral es de 4.022, esto es un 18'85 %); y, en 2008, 3.625 millones de euros de inversión inicial (aunque con la nueva metodología serían 4.365 millones de euros). Para **La Rioja**, las cifras son: en 2003, 133 millones de euros; en 2004, 152; en 2005, 136, un 0'8% del total regionalizable-; en 2006, 173 –un 0'9 %-; en 2007, 173 –un 0'9 %-; en 2007, 187 –un 0'9 %; y en 2008, 187 –un 0'8 %- . Los de la Comunidad de **Madrid**, en 2003, 3.170 millones de euros; en 2004, 3.214; en 2005, 2.383 –un 13'4 %-; en 2006, 2.600 –un 13'2 %-; en 2007, 2.613 –un 12'2 %-; en 2008, 2.615 –un 10,7 %-.

No existiendo reglas jurídicas precisas aplicables a la inversión pública estatal territorializable y dado que existen instrumentos financieros específicos para corregir los desequilibrios territoriales entre las Comunidades Autónomas (Fondos de Compensación

Interterritorial) o para garantizar un nivel adecuado de prestación de los servicios públicos fundamentales (Fondo de suficiencia), la utilización de un criterio de asignación de la misma (sea éste la población, la superficie, el PIB relativo u otros) no parece que, en abstracto, constituya un motivo de inconstitucionalidad, sin perjuicio de la valoración política que merezca por los efectos que pueda producir. Por lo demás, difícilmente podrán utilizarse –a elección de cada territorio- criterios distintos y contrapuestos para proceder a la distribución territorial de la inversión del Estado en las Comunidades Autónomas, pues resulta prácticamente imposible realizar tal reparto. La viabilidad del sistema no soporta esa dispersión y contraposición de criterios.

C) Las asignaciones y dotaciones del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Previsiones específicas de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre.

Como ha quedado apuntado, forman parte del contenido necesario de la Ley de Presupuestos del Estado, entre otras, las asignaciones que aseguran un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español, y los fondos para corregir los desequilibrios interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, de acuerdo con las previsiones genéricas establecidas en el art. 158, párrafos 1 y 2 CE. Estas asignaciones y fondos finalistas constituyen una más de las piezas que integran el complejo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, genéricamente previsto en los arts. 157 y 158 de la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, cuyas previsiones han sido desarrolladas y concretadas por la LOFCA –ley que cumple una función constitucional delimitadora en esta materia-, la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las Medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía, así como por la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, de Fondos de Compensación interterritorial.

En este sentido, dichas asignaciones (que dotan los fondos generales y especiales, el fondo de suficiencia, y las asignaciones complementarias, cuya configuración general expondremos más adelante) deben incluirse en la Ley anual de Presupuestos del Estado [arts. 4.2.a), 13 y 15 LOFCA; y preceptos correspondientes de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre] y, en particular, los Fondos de Compensación Interterritorial tienen el carácter de "**carga general del Estado**" [arts. 4.2.b) y 16 LOFCA]. En relación con este último Fondo, la Ley de Presupuestos del Estado debe incluir, asimismo, la relación de las Comunidades Autónomas beneficiarias (Disposición Adicional Única, Ley 22/2001, de 27 de diciembre), pues, a diferencia del modelo aplicado entre 1984 y 1990 (en el que todas las Comunidades Autónomas eran beneficiadas), a partir de esa fecha y en el momento actual, sólo lo reciben algunas (las que tienen la condición de regiones beneficiarias de los fondos estructurales del Objetivo I de la Unión Europea), opción más coherente con su función reequilibradora. Dicha Ley anual debe, también, establecer el porcentaje que los Fondos de Compensación Interterritorial representan respecto de la base de cálculo de la inversión pública estatal

(conjunto de gastos del ejercicio correspondientes a inversiones reales nuevas de carácter civil). Y es que, de acuerdo con el principio de dotación presupuestaria, la Ley de Presupuestos Generales del Estado debe contener los créditos necesarios para atender las transferencias de medios económicos que deban realizarse a las Comunidades Autónomas por aplicación del sistema de financiación vigente en cada momento (art. 85.2 LGP).

Pues bien, la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008, en el Título VII denominado "De los entes territoriales", dedica el Capítulo II a las Comunidades Autónomas. Así, establece: las "entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia" (art. 115); la "liquidación del Fondo de suficiencia del año 2006" (art. 116); la "garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria en el año 2006" (art. 117); las "transferencias a Comunidades Autónomas correspondientes al coste de los nuevos servicios traspasados" (art. 118); los "Fondos de Compensación Interterritorial" -el "Fondo de Compensación y el Fondo Complementario-, con su cuantía, porcentaje y las Comunidades Autónomas beneficiadas, entre las que, entre otras, no están Cataluña ni La Rioja (art. 119); la "Dotación complementaria para la financiación de la asistencia sanitaria" (art. 120); y la "Dotación de compensación de insularidad" (art. 121).

Junto a estas previsiones, y en lo que interesa al objeto de este Dictamen, han de tenerse en cuenta la Disposición Adicional 50^a, por la que se da cumplimiento la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de Autonomía de Andalucía y la 56^a relativa al cumplimiento de la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

La D.A. 50^a relativa a Andalucía, que ya figuraba en el Proyecto de Ley inicial remitido a las Cortes Generales, es del siguiente tenor:

"Tres. Se efectuará un seguimiento de la ejecución presupuestaria de las inversiones del Estado en Andalucía, a través de la Comisión prevista en la Disposición Adicional Tercera de su Estatuto de Autonomía, de forma que se determine el volumen real de inversión ejecutado en Andalucía durante el periodo de los 7 años contemplados en la misma."

Como se puede apreciar, no se cuantifica la cuantía total de los créditos destinados a inversión del Estado en Andalucía y existe, una simple previsión de seguimiento de su ejecución. El planteamiento de la previsión estatutaria es idéntico al de Cataluña, salvo que el criterio a aplicar es el de la población.

En relación con la D. A. 56^a de la Ley 51/2007, ha de tenerse en cuenta que ya la D.A 57^a de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos General de Estado para 2007 establecía una serie de previsiones procedimentales y metodológicas para dar cumplimiento de la citada D.A. 3^a del Estatuto de Autonomía de Cataluña, con mención expresa de un *Plan de Infraestructuras* a financiar por el Estado, que debía acordar la Comisión bilateral Estado-Generalidad. En lógica coherencia, no establecía cuantificación alguna de la inversión

territorializada, si bien el *Informe económico financiero* sí que incluía una cuantificación de la misma. Acordada la metodología, por la Comisión Bilateral Estado-Generalidad de Cataluña, el 17 de septiembre de 2007, la D.A. 56ª de la Ley 51/2007 cuantifica –en el sentido señalado- la inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras en 4.365.293,07 miles de euros (párrafo primero); establece el mecanismo para verificar el cumplimiento real de la misma (párrafo segundo); y la compensación por la desviación negativa derivada de la metodología aplicada en 2007 (párrafo tercero).

La razón de la inclusión de estas específicas previsiones normativas relativas a inversiones estatales en Cataluña y Andalucía tiene su origen en las recientes reformas de los **Estatutos de Autonomía**, algunos de los cuales incluyen, por primera vez, determinados criterios para establecer, de forma permanente o temporal, el volumen de la inversión que el Estado debe destinar a dichas Comunidades Autónomas. Abrió la senda la Disposición Adicional 3ª del Estatuto de **Cataluña**, que establece como criterio de asignación de la inversión en infraestructuras del Estado en Cataluña el de **PIB**. El de **Islas Baleares** recoge el de "la media per cápita realizada en las Comunidades Autónomas de régimen común", teniendo en cuenta los hechos diferenciales y excepcionales que concurren (Disposición Adicional Novena); el de **Andalucía**, que opta por el "peso de la **población** andaluza sobre el conjunto del Estado" (Disposición Adicional Tercera); y, finalmente, el de **Aragón**, con una combinación de criterios, "la **superficie** del territorio, los **costes diferenciales de construcción** derivados de la orografía, así como su **condición fronteriza**, y se incorporarán criterios de equilibrio territorial a favor de las zonas despobladas" (Disposición Adicional Sexta").

Si en el **Informe económico financiero** correspondiente a los Presupuestos del Estado para 2007 ya se hacía una referencia al cumplimiento de la Adicional 3ª del Estatuto de Cataluña, en el de 2008, en lo que interesa al objeto de este Dictamen, se recogen las siguientes consideraciones, de las que, por el momento, simplemente dejamos constancia:

"En relación a la distribución territorial de la inversión, debe señalarse que en los Estatutos de algunas Comunidades Autónomas se incluyen determinados criterios para establecer, de forma permanente o temporal, el volumen de la inversión total que el Estado ha de destinar al territorio de la Comunidad Autónoma respectiva.

El concepto de inversión que se deriva de estas normas no tiene por qué coincidir necesariamente con el concepto presupuestario de inversión real que se refleja en el capítulo 6 de los Presupuestos Generales del Estado.

Por tanto, el cumplimiento de las disposiciones que contienen los Estatutos de Autonomía en materia de inversión no tiene por qué corresponderse con la distribución territorial que recogen los cuadros anteriores. Dicho cumplimiento deberá verificarse caso por caso, teniendo en cuenta la disposición concreta de cada Comunidad Autónoma, y en su caso, por la metodología de aplicación establecida al efecto.

A continuación, se especifica el cumplimiento de dichas disposiciones en los Estatutos, que contienen previsiones en esta materia, de las Comunidades Autónomas siguientes:

Cataluña.

La aplicación de la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de Autonomía de Cataluña supone dotar un importe de 4.365,30 millones de euros en inversiones en infraestructuras (18,72 por ciento de la base de cálculo). Para ello, se contemplan dotaciones por 3.642,50 millones de euros, a los que se añadirán el importe de otros proyectos pendientes de determinar, e inicialmente no regionalizados, y los peajes de autopistas, por un importe total de 722,80 millones de euros, lo que da cumplimiento a la citada Disposición.

Andalucía.

De acuerdo con lo establecido en la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de Autonomía de Andalucía, la cifra de inversiones en la citada Comunidad Autónoma (4.345 millones de euros) se eleva al 17,8 por ciento, porcentaje que coincide con el del peso de la población andaluza sobre el total nacional.

Aragón.

La cifra recogida en el cuadro (1.200 millones de euros) destinada a financiar inversiones del Estado en Aragón cumple con lo dispuesto en la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Islas Baleares.

De conformidad con la Disposición Transitoria Novena del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears y del consenso alcanzado sobre su interpretación, las inversiones en las Illes Balears debían elevarse en 2008 a 300 millones de euros. A la cantidad indicada en el cuadro (270 millones de euros) han de añadirse los importes de los convenios entre el Estado y la citada Comunidad Autónoma (11 millones de euros) y otros proyectos de inversión a realizar en las Illes Balears, pendientes de determinarse."

Como ha quedado señalado, estas consideraciones son tanto más significativas cuanto el Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado para 2008, remitido por el Gobierno, no incluía previsión expresa alguna de la que luego se convertiría en la D.A. 56ª de la Ley 5/2007 (relativa a **Cataluña**), aunque sí incluía la D.A. 50ª (relativa a **Andalucía**). El articulado de la Ley de Presupuestos para 2008 tampoco dice expresamente nada respecto de **Aragón** o de las **Islas Baleares**, lo que no constituye mayor inconveniente para la ejecución, en su caso, de las inversiones territorializadas destinadas a éstas y a las demás Comunidades Autónomas en las distintas partidas del estado de gastos.

Esta circunstancia permite deducir que la aprobación de la D.A. 56ª relativa a Cataluña tiene más un efecto "publicitario", en cuanto permite "visualizar" y "exteriorizar" la cuantía de la inversión territorializada, cuya base presupuestaria se encuentra dispersa en las distintas partidas (capítulos, artículos, conceptos y subconceptos) de los distintos centros gestores de gasto de los órganos con dotación diferenciada en los presupuestos, si bien esta determinación puede ser relevante para verificar si las inversiones ejecutadas se corresponden con el porcentaje (el PIB) respecto al importe total de la ejecución territorializada de las inversiones estatales, para en su caso, requerir las compensaciones necesarias para igualar la inversión cuantificada.

Pues bien, a la vista del tenor literal de la D.A. 56ª de la Ley 51/2007, resulta difícil achacarle motivo alguno de inconstitucionalidad, en sí misma considerada. Su estructura formal, en nada difiere de previsiones semejantes que pueden encontrarse en dicha ley, caso, por ejemplo, la D.A. 55ª, relativa al Plan de Actuaciones específicas para Teruel 2005-2008, o la 66ª, Plan de Empleo para la Bahía de Cádiz. Como no puede achacársele a los centenares de partidas presupuestarias dispersas que incluyen los créditos de la inversión pública estatal en Cataluña, de las que resulta difícil tener una visión global, dado el sistema de presupuestación existente.

Si concurre algún vicio de constitucionalidad éste ha de atribuirse, en su caso, a la norma o acto legislativo distinto, externo y ajeno a la Ley de Presupuestos para 2008 de la que trae causa y a la que se da cumplimiento. Y esa norma externa no es otra que la Disposición Adicional Tercera del Estatuto Catalán, así como, en su caso, las actuaciones acordadas en aplicación de la misma (caso del Acuerdo de la Comisión Bilateral citado). Así debemos considerarlo en aplicación de la doctrina constitucional establecida en relación con la impugnación de partidas presupuestarias incluidas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, expuesta con contundencia en la STC 13/1992. En dicha sentencia se establece y resume la doctrina general del Tribunal Constitucional sobre el poder de gastar del Estado y su incidencia en las competencias de las Comunidades Autónomas.

Esa conclusión es irrefutable dada "la naturaleza jurídica propia de las autorizaciones presupuestarias de créditos –en cuanto norma jurídica de mera habilitación de medios a la Administración y de fijación de límites a la disposición de los mismos..." (STC 13/1992, F.J.5). Y es que en el análisis de inconstitucionalidad de una partida o una Sección del estado de gastos de la Ley de Presupuestos debe tenerse presente "la distinción entre la fuente jurídica del gasto público –normalmente la Ley de Presupuestos- y la de las obligaciones del Estado . La fuente de éstas debe buscarse fuera de la Ley de Presupuestos, ya sea en otra ley, ya en los negocios jurídicos o en los actos o hechos que según Derecho las generen, según señaló la STC 63/1986, cuya doctrina reitera la 13/1992.

II. Líneas generales del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

Para valorar adecuadamente la posible inconstitucionalidad de la D.A. 56ª de la Ley 51/2007 y, por conexión, la D.A. 3ª del Estatuto de Autonomía de Cataluña, resulta conveniente recordar los rasgos generales del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, determinado en sus aspectos básicos en los arts. 156 a 158 CE. En dichos preceptos, se establecen las fuentes de financiación (art. 157 CE), así como los principios base del sistema:

1. **Autonomía financiera** (art. 156), que supone libertad para decidir sus ingresos y gastos, aunque no de forma absoluta y descoordinado con las demás Administraciones, garantizándose la disponibilidad de recursos financieros para el ejercicio de las competencias asumidas.

2. **Solidaridad entre las distintas nacionalidades y regiones**, (art. 2, 156 y 158 CE), de la que es garante el Estado que debe garantizar un nivel mínimo de prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio.

3. **Equilibrio económico territorial** (art 138 CE), adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo a las circunstancias del hecho insular. Las diferencias entre los Estatutos de las CCAA no pueden implicar, en ningún caso, privilegios económicos y sociales.

4. **Coordinación con la Hacienda estatal** (art. 156 CE), como garantía de eficacia del funcionamiento del conjunto del Estado autonómico, que tiene su expresión funcional en la existencia de un sistema de financiación común para todas las CCAA (con la salvedad de los regímenes forales de Navarra y del País Vasco) y orgánica en la creación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano de coordinación del Estado y las CCAA en materia fiscal y financiera.

Estos principios básicos han sido desarrollados en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (modificada por las Leyes Orgánicas 1/1989, 3/1996, 10/1998, 5/2001 y 7/2001), norma a la que el art. 157.3 CE atribuye la fijación del marco y límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y que establece los recursos tributarios y financieros, así como las facultades normativas y de gestión de las CCAA.

El sistema de financiación vigente fue aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 27 de julio de 2001 e incorporado al ordenamiento jurídico mediante la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Con dicho sistema, que avanza en la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades

Autónomas, mejora su **autonomía financiera** (asignación de una parte de la recaudación tributaria del territorio; incremento de la capacidad normativa; participación de las CCAA en la Agencia Tributaria), la **suficiencia de los recursos** (nueva distribución de los recursos según ciertas variables y mecanismos de ponderación; creación de otros fondos de recursos, establecimiento de garantías en la financiación de la sanidad) y la **solidaridad** (reforma de los recursos de los Fondos de Compensación Interterritorial, en el cálculo de necesidades se incluyen fondos que benefician a las CCAA con renta per cápita inferior).

Los recursos de las CCAA se obtienen por dos conceptos: **recursos tributarios** (tributos cedidos, total o parcialmente, debiendo destacarse la cesión de una parte de la recaudación del impuesto de la renta, así como una parte de la imposición indirecta sobre el consumo generada en su territorio; los tributos propios y las tasas de los servicios) y **asignaciones procedentes de los presupuestos generales del Estado** (el Fondo de suficiencia, los Fondos específicos de la sanidad, los Fondos de Compensación Interterritorial y las asignaciones para la nivelación de los servicios públicos fundamentales).

Las necesidades financieras de cada Comunidad Autónoma se calculan (para el año base del modelo, 1999) en función de ciertas variables que determinan sus necesidades de gasto en tres bloques de competencias y servicios asumidos.

1. Gestión de las **competencias comunes** (incluida educación): existe un *Fondo General* que se distribuye entre las Comunidades Autónomas en función de la población (94%), superficie (4'2%), dispersión (1'2%) e insularidad (0'6). Además existen dos *Fondos Especiales*: el destinado a paliar la *baja densidad de población* y el de *renta relativa* que favorece a las CCAA de menor riqueza relativa. No obstante, para evitar que la adopción del nuevo sistema de financiación supusiera pérdidas respecto de los recursos recibidos con el anterior sistema, existen determinadas *modulaciones* al crecimiento de recursos, así como una *garantía de mínimos* en relación con los dos primeros fondos.

2. Gestión de las **competencias sanitarias**: existe un Fondo general distribuido en función de la población protegida (75%), la población mayor de 65 años (24'5%) y la insularidad (0'5%). Además existen dos Fondos específicos, que son el Fondo "Programa de Ahorro de Incapacidad Temporal" que se distribuye en función de la población protegida) y el Fondo de Cohesión Sanitarias (para la atención a los usuarios desplazados y atendidos en los servicios de otra Comunidad Autónoma).

3. Gestión de los **servicios sociales de la Seguridad Social**: distribuido según la población mayor de 65 años.

La suma de los recursos de los tres grupos constituye la valoración total de las necesidades financieras de cada Comunidad Autónoma que tienen que cubrirse con los recursos de cada Comunidad Autónoma (capacidad fiscal). La diferencia entre la valoración de las necesidades de cada Comunidad Autónoma y los recursos que pueda obtener con sus

ingresos determina el montante del Fondo de Suficiencia de cada Comunidad Autónoma (art. 13 LOFCA y 15 Ley 21/2001). Este Fondo es un mecanismo de cierre del sistema de financiación en cuanto cubre la diferencia entre las necesidades de financiación de cada Comunidad Autónoma y los recursos tributarios que se le atribuyen en el año base del sistema (1999). Puede ser positivo, si las necesidades de financiación son superiores a los recursos tributarios facilitados por el sistema, en cuyo caso recibirá una aportación del Fondo de Suficiencia. O puede ser negativo, esto es cuando las necesidades de financiación son inferiores a los recursos tributarios facilitados por el sistema, en cuyo caso la Comunidad Autónoma debe aportar al Estado la parte del Fondo de Suficiencia por la diferencia.

Completan –y corrigen- el sistema de financiación de las CCAA los **Fondos de Compensación Interterritoriales** (Fondo de Compensación y Fondo Complementario) regulados por la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, cuyas características principales ya hemos señalado. Únicamente debemos destacar ahora, en lo que interesa al objeto de este Dictamen, que la cuantía del *Fondo de Compensación* no podrá ser inferior al 22'5 por ciento de la base de cálculo constituida por la **inversión pública** (el conjunto de los gastos del ejercicio incluidos en los Presupuestos del Estado y sus organismos autónomos, correspondientes a **inversiones reales nuevas de carácter civil**), de acuerdo con el art. 2.a), en relación con el art.3 LFCI. Está destinado a financiar gasto de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario. Por su parte, el *Fondo Complementario* se dotará anualmente para cada Comunidad Autónoma beneficiaria con una cantidad equivalente al 33,33 por ciento de su respectivo Fondo de Compensación, que se destinará a financiar gasto de inversión que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario, aunque también a financiar gastos de puesta en marcha o funcionamiento de inversiones (art. 6 LFCI)

En resumen, el sistema de financiación común para todas las CCAA (con la salvedad de Navarra y País Vasco) asegura recursos financieros suficientes para atender las necesidades de gasto de los servicios asumidos por las mismas con dotaciones que garantizan un nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales, así como cuenta con Fondos específicos para corregir los desequilibrios interterritoriales, siendo la Hacienda Pública estatal el instrumento garantizador de los mecanismos de nivelación y solidaridad territorial.

Con independencia ahora de las correcciones que deban introducirse en el modelo, pues el examen de su comportamiento –sus bondades y disfunciones- habrá de traducirse en las imprescindibles mejoras que garanticen la operatividad futura del mismo, no resulta arriesgado afirmar que las previsiones estatutarias que comprometen un volumen determinado de las inversiones estatales en el territorio de las distintas CCAA operan al margen del sistema general de financiación y no lo afectan de manera significativa. Ello no significa que dichas reservas de inversión sean neutrales en términos económicos, razón por la cual sería aconsejable –dada la disparidad de criterios utilizados para determinar el volumen de la

inversión pública estatal en los distintos Estatutos de Autonomía- que se adoptase un acuerdo, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre este particular, estableciendo criterios de distribución adecuada y justa, sin que ello suponga hipotecar la posición del Estado como garante de la solidaridad interterritorial.

Cuarto

Examen de la constitucionalidad de la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de Autonomía de Cataluña, fundamento de la Disposición Adicional 56ª de la Ley 21/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos del Estado para 1998.

Como ha quedado señalado en el Fundamento de Derecho anterior, no cabe imputar vicio de inconstitucionalidad directo a la Disposición Adicional 56ª de la Ley 5 1/2001, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de Estado para 2008, en cuanto se limita a cuantificar un determinado volumen de la inversión del Estado en infraestructuras en Cataluña, previsión que no es –como se afirma en la misma- sino mero cumplimiento de lo establecido en la Disposición Adicional 3ª del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio. Es este precepto, en consecuencia, el que debe ser objeto de nuestro análisis. Su tenor literal es el siguiente:

"Inversiones en infraestructuras.

1. La inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, se equiparará a la participación relativa del producto interior bruto de Cataluña con relación al producto interior bruto del Estado para un período de siete años. Dichas inversiones podrán también utilizarse para la liberalización de peajes o construcción de autovías alternativas.

2. Con esta finalidad se constituirá una comisión, integrada por las Administraciones estatal, autonómica y local."

En cumplimiento de esta Disposición Adicional Tercera se ha aprobado la Disposición Adicional 57ª de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 2007 del siguiente tenor:

"Cumplimiento de la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

1. Durante el primer trimestre de 2007, la Comisión bilateral Estado-Generalidad establecerá y pondrá en marcha la metodología a utilizar para determinar el cumplimiento de la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Si el acuerdo a que se llegase fuese diferente al utilizado para los presupuestos del 2007, se tendrá en cuenta la diferencia, para su compensación en los presupuestos que resten dentro del período de 7 años. En lo que resta del período de 7 años se aplicará también esta metodología.

2. *La Comisión bilateral Estado-Generalidad acordará un Plan Cataluña de Infraestructuras a financiar por Estado durante el periodo de 7 años, revisable a mitad periodo, que contemplará los principales proyectos inversión para el citado periodo. En especial, durante primer semestre de 2007 la Administración General del Estado adoptará las medidas oportunas para agilizar estudios informativos, declaraciones de impacto ambiental y proyectos constructivos susceptibles de ser incluidos en el citado Plan, con el fin de agilizar la gestión de inversiones potenciales.*

3. *Se efectuará un seguimiento de la ejecución presupuestaria relativa a inversiones en infraestructuras Cataluña para asegurar que ésta está en línea con la del conjunto del Estado, a través de la Comisión prevista en propia Disposición Adicional Tercera del Estatuto. Si hay diferencia entre lo presupuestado y lo ejecutado se adoptarán en el seno de la Comisión las medidas pertinentes para dar cumplimiento a lo establecido en el Estatuto.*

La metodología de aplicación referida ha sido acordada por la Comisión Bilateral Estado-Generalidad, el 17 de septiembre de 2007, que, entre otros extremos, extiende el concepto de inversión en infraestructuras a todas las actuaciones de carácter económico (agricultura, pesca y alimentación; industria y energía; comercio, turismo y pymes; subvenciones al transporte; infraestructuras; investigación, desarrollo e innovación; otras actuaciones de carácter económico) y establece garantías para la ejecución de las inversiones, de tal manera que, una vez concluido el periodo de 7 años de aplicación de la D.A. 3ª EAC, el saldo total de las desviaciones derivadas de las liquidaciones correspondientes dará lugar a una transferencia de capital a favor de la Generalidad).

Aprobada esa metodología cuando el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2008 estaba prácticamente cerrado, éste no contiene ninguna disposición expresa sobre el cumplimiento de la D.A. 3ª EAC, aunque sí figuran las dotaciones correspondientes en el *Informe económico-financiero* si bien, en la tramitación parlamentaria se incorporará la enmienda pertinente de la que resulta la actual D.A. 56^a, que da cumplimiento a la misma y constituye el objeto de este Dictamen.

La Disposición Adicional Tercera EAC establece como criterio para determinar las inversiones del Estado en Cataluña el porcentaje que representa el producto interior bruto (PIB) de Cataluña respecto del estatal, establecido anualmente según los datos de la Contabilidad Regional elaborados por el Instituto Nacional de Estadística. Esta previsión es temporal, pues se aplicará durante un periodo de siete años.

La primera observación que debemos hacer, a la vista de lo expuesto con anterioridad, es que dicha previsión no forma parte o es **ajena al sistema de financiación ordinario** aplicable a la Generalidad de Cataluña, al margen ahora de las novedades incorporadas en esta materia en el nuevo Estatuto de Autonomía (Título VI "De la financiación de la Generalidad", así como en las Disposiciones Adicionales 4ª, 7ª, 8ª, 9ª, 10ª 1 1ª, 12ª), sobre cuyos excesos hemos tenido ocasión de pronunciarnos en nuestro anterior Dictamen 64/2006, en cuanto se apartan del sistema general y común de financiación de las Comunidades Autónomas,

aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 27 de julio de 2001, suscrito por el Ministerio de Hacienda y todas las Comunidades Autónoma, con vocación de permanencia e incorporado a la LOFCA y completado por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas; y la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (modificada por la Ley 15/2006, de 26 de mayo. El recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de La Rioja fue admitido a trámite por el Tribunal Constitucional con el núm. 9330-2006, por Providencia de 24 de octubre (BOE de 2 de noviembre 2006), si bien está pendiente de sentencia. Resulta oportuno advertir que en nuestro Dictamen 64/2006 incluimos la D.A. 3ª EAC entre las posibles normas afectadas de inconstitucionalidad, si bien no fue objeto de examen concreto, razón por la que no fue incluida en las conclusiones del mismo.

El sistema de financiación común de las Comunidades Autónomas contempla mecanismos específicos –como hemos señalado en el Fundamento Jurídico Tercero- para garantizar un nivel adecuado de prestación de los servicios públicos fundamentales (Fondo de suficiencia y asignaciones complementarias, arts. 13 y 15 LOFCA, asignaciones expresamente contempladas en algunos Estatutos de Autonomía –Andalucía y Extremadura- cuya legitimidad constitucional en el primero de ellos ha sido avalada por la STC 13/2007, F.J. 11, como mecanismo excepcional, aun cuando complementario, que opera si las restantes fuentes de financiación se revelan insuficientes, razón por la que no puede pretender Andalucía que se aplique obligatoriamente en los Presupuestos generales de cada año). Como existen instrumentos financieros específicos para corregir los desequilibrios territoriales entre Comunidades Autónomas (Fondos de Compensación Interterritorial, así como el Fondo Especial de Renta Relativa). Los mecanismos de solidaridad están implícitos en el sistema, garantizados por la capacidad recaudatoria que tienen los impuestos sobre la renta, sociedades y de imposición sobre el consumo, base financiera estatal que dota de recursos a los distintos fondos de nivelación y solidaridad, aunque existe un riesgo cierto de que se malogre la capacidad redistributiva que asegura el Estado, caso de que continúe incrementándose la participación de las CCAA en dichos impuestos estatales, como hace el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, justificada esta tendencia en una discutible aplicación de las llamadas "balanzas fiscales".

Que sea ajena al sistema de financiación no significa desconocer la indiscutible incidencia económico-financiera que puede tener la reserva de un volumen determinado de la inversión del Estado en infraestructuras en Cataluña, en cuanto la misma libera a la Generalidad de hacer frente a dicha responsabilidad. Lo que queremos señalar es que dicha previsión, contenida en un Estatuto de Autonomía, afecta exclusivamente a **recursos financieros del Estado** cuya ejecución corresponde al Estado (con las salvedades que más adelante haremos), si bien ahora integrados en un *Plan Cataluña de Infraestructuras* acordado por la Comisión Bilateral Estado-Generalidad (prevista en el art. 183 EAC), mecanismo

cooperativo en la determinación de dichas infraestructuras que no resulta contrario al bloque de la constitucionalidad. Es significativa la intervención de esta Comisión, pues si afectase a materias de financiación de la Generalidad, la competencia correspondería a la Comisión Mixta (art. 210 EAC).

Hemos constatado que, hasta las recientes reformas estatutarias, no existían reglas jurídicas que disciplinasen el régimen de la inversión real del Estado en las distintas Comunidades Autónomas. A efectos meramente informativos, la documentación de los Presupuestos Generales del Estado recoge una **clasificación territorial** de las inversiones que, obviamente, desde la creación de las Comunidades Autónomas, se ha acomodado a la nueva planta de la organización territorial del Estado. Pero, al margen de esa mera presentación formal de la inversión territorializada, la misma carece de una reglamentación en cuanto a criterios de distribución. Es cierto, como hemos señalado, que, en la experiencia pasada, su distribución entre Comunidades Autónomas se corresponde, en términos generales, con el peso relativo que tiene cada Comunidad en el conjunto nacional, sin ignorar la negociación política que rodea su determinación cuando es necesario para recabar apoyo y sostén al Gobierno de turno.

Faltando una norma expresa del titular de las competencias materiales y de las de gasto (el Estado), la cuestión a resolver es si esa regulación puede ser hecha desde los Estatutos de Autonomía, como es el caso del de Cataluña (y los de Andalucía, Islas Baleares y Aragón), que si bien constituye la norma institucional básica de la respectiva Comunidad Autónoma, al mismo tiempo es una norma estatal, como ha recordado la reciente STC 247/2007, F.J. 6. En un plano estrictamente formal (salvedad hecha, en consecuencia, de la cuestión de fondo, esto es, la constitucionalidad de dicha previsión), cabe admitir esa posibilidad siempre y cuando no quede desnaturalizado el contenido del poder del Estado en esta materia (la "reconoscibilidad" –en el sentido dado de la STC 247/2007, F.J. 10- de su función de garante de la solidaridad y equilibrio interterritoriales en su dimensión económica) y sobre todo, siempre y cuando, dado el carácter de norma de eficacia limitada que tienen los Estatutos de Autonomía, sea posible que el criterio de asignación aplicable de la inversión sea generalizable y uniforme para todas las Comunidades Autónomas.

Como quiera –ya lo hemos señalado- que existen en el sistema de financiación común de las CCAA mecanismos para garantizar la nivelación de servicios y de corrección de los desequilibrios (podrá discutirse en términos políticos si son suficientes o si generan –por el contrario- efectos perversos de los que pretende precaverse el art. 206.5 EAC, en línea con el llamado "principio de ordinalidad", como límite genérico a la solidaridad interterritorial, tomado de la STC federal alemán de 11 de noviembre de 1999, sobre la Ley de Compensación Financiera entre la Federación y los Länder, totalmente novedoso y ajeno a los criterios y principios del sistema diseñado por la LOFCA), no parece que la utilización de un criterio objetivo –como es el PIB relativo o la población o la renta media *per cápita*- para la

asignación de las inversiones del Estado en las CCAA (un ámbito concreto, aunque ciertamente relevante, de la actividad económica del Estado) sean, *per se*, inconstitucionales.

Cuestión distinta es que lo que en abstracto puede no plantear problemas de constitucionalidad, en lo concreto pueda revelarse disfuncional o no respetar la referida reconocibilidad de la función financiera garante del Estado respecto del conjunto de las Haciendas públicas y merezca una valoración política negativa. Pero este extremo excede de la función atribuida a este Consejo Consultivo, pues esta valoración corresponde exclusivamente, en el presente caso, al Gobierno de La Rioja. La STC 13/2007 ha recordado recientemente los límites de la función del Alto Tribunal en relación con el control constitucional de las disposiciones relativas a la financiación de las CCAA: *"no es nuestro cometido pronunciarnos 'sobre el sistema más adecuado de financiación de las haciendas territoriales o de coordinación de las actividades financieras de los distintos entes territoriales entre sí'...la función de este Tribunal es, exclusivamente, la de decidir si las concretas disposiciones impugnadas 'exceden o no el marco constitucionalmente admisible'"* (F.J. 3, con cita abundante doctrina anterior).

Y la reflexión sobre lo concreto viene marcada por algunos de los elementos tomados en consideración para la aplicación de la D.A. 3ª EAC. Se trata del concepto de **"inversiones en infraestructura"**, cuya delimitación suscita no pocas dudas, como pone de manifiesto el Informe Económico Financiero de los Presupuestos Generales del Estado para 2008, donde se afirma que *"el concepto de inversión que se deriva de estas normas no tiene por qué coincidir necesariamente con el concepto presupuestario de inversión real que se refleja en el Capítulo 6 de los Presupuestos Generales del Estado...por tanto, el cumplimiento de las disposiciones que contienen los Estatutos de Autonomía en materia de inversión no tiene por qué corresponderse con la distribución territorial que recogen los cuadros anteriores"*. La delimitación precisa del concepto de "inversión" resulta pues extraordinariamente relevante en cuanto determina la base de cálculo de la inversión estatal, dado que pueden existir distintos planteamientos sobre la cuestión, como quedó de manifiesto en los Debates de totalidad del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008, al discrepar precisamente sobre el alcance de lo acordado por la Comisión Bilateral Estado-Generalidad, el Ministro de Economía y Hacienda (Sr. Solbes Mira) con el Diputado de Convergencia i Unió (Sr. Duran i Lleida) y con el de Esquerra Republicana de Catalunya (Sr. Puig Cordón), [DSCD, Pleno y Diputación Permanente, núm. 294, VIII Legislatura, 24 de octubre de 2007, págs. 14496-14497 y 14499 y 14505; 14491-14492 ; págs. 14500-14501, respectivamente].

Es materia sobre la que debe existir plena seguridad jurídica, pues las consecuencias financieras pueden ser muy distintas. Adviértase que habrá de valorarse si la base de cálculo para determinar el porcentaje de inversión estatal en las Comunidades Autónomas que han previsto algunos Estatutos de Autonomía debe coincidir o no con la que se toma para el cálculo de los Fondos de Compensación Interterritorial. En efecto, la base de cálculo de estos

Fondos, de acuerdo con el art. 3.1 LFCI, es la "inversión pública, "entendiendo por tal a estos efectos", el conjunto de los gastos del ejercicio incluidos en los Presupuestos del Estado y sus Organismos autónomos, correspondientes a **inversiones reales nuevas de carácter civil**". La base de cálculo establecida en el Acuerdo de la Comisión Bilateral Estado-Generalidad no es la misma.

Ello, como hemos señalado, tiene extraordinaria importancia económica. Baste recordar que la dotación de los Fondos de Compensación Interterritorial para 2008 es de 1.337.981,60 miles de euros (art. 119 de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008), que se obtiene al aplicar el 22'50 por ciento de la base de cálculo (art. 2 LFCI). La D.A. 56ª de la citada Ley 51/2001 cuantifica en 4.365.293,07 miles de euros la inversión del Estado en Cataluña, resultado de aplicar el coeficiente del 18'72 por ciento que representa el PIB de Cataluña a la base de cálculo. Basta este simple dato para advertir que se manejan bases de cálculo de la inversión pública estatal diferentes, lo que puede resultar discutible y disfuncional y dificultar la política de corrección de los desequilibrios territoriales. Es imprescindible, en consecuencia, que exista plena certeza en la determinación de las bases de cálculo de los instrumentos financieros que aseguran el equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular, como establece el art. 138.1 CE.

Otra cuestión no menor que suscita la D.A. 56ª de la Ley 51/2007, en conexión con la D.A. 3ª EAC y otras previsiones semejantes en los Estatutos de Andalucía, Islas Baleares y Aragón (y los que previsiblemente se aprueben en el futuro inmediato), es el reconocimiento "a la carta" del criterio juzgado más favorable para los intereses de la respectiva Comunidad Autónoma. No parece posible, en estrictos términos jurídicos, la aplicación simultánea de todos ellos. Resulta sorprendente que *el Informe económico-financiero* referido señale que "*Dicho cumplimiento -de las disposiciones de los Estatutos en materia de inversión- deberá verificarse caso por caso, teniendo en cuenta la disposición concreta de cada Comunidad Autónoma, y en su caso, por la metodología establecida al efecto*". Y es que, si puede afirmarse que "*a continuación se especifica el cumplimiento de dichas disposiciones*", ello no tiene otra explicación (al margen ahora de su comprobación efectiva que resultaría reveladora), sino porque dicho mecanismo se aplica exclusivamente a cuatro de las CCAA y no a todas ellas.

La "obligatoriedad" para el Estado del cumplimiento de dichas disposiciones estatutarias particulares y en los estrictos términos previstos en cada una de ellas, está condicionada a su aplicabilidad a todas ellas y ello requiere que se adopte un acuerdo para el conjunto en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de modo que se armonice su regulación, armonización que debe garantizar el Estado, de acuerdo con el principio de coordinación de las Haciendas (art. 156 CE). No debe ignorarse, no obstante, el carácter transitorio que tienen algunas de estas previsiones (caso de los Estatutos de Cataluña, Andalucía e Islas Baleares que fijan un período de aplicación de 7 años), que, en algún caso y al margen de los efectos

miméticos inherentes a los procesos de reforma estatutaria, puede que responda con fundamento a la necesidad de equilibrar la falta de inversiones en un determinado período histórico. Pero todo ello debe acordarse y realizarse con absoluta transparencia y publicidad en los oportunos procesos de negociación bilateral, cerrados luego, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, con el acuerdo entre el Estado y todas las CCAA.

Han de evitarse, en este ámbito, las actuaciones que respondan –revestidas del cumplimiento de las previsiones estatutarias- a operaciones susceptibles de interpretación desde una perspectiva de sesgo o intencionalidad política, supuesto que podría predicarse del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de febrero de 2008, por el que se autoriza la aplicación del Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria, por importe de 517,84 millones de euros para la realización de inversiones en Cataluña, en aplicación de la D.A. 3ª EAC (de acuerdo con el art. 50 LGP, dicho Fondo se utiliza para hacer frente a necesidades inaplazables, de carácter no discrecional para los que no se hiciera en todo o en parte la adecuada dotación de crédito).

Por lo demás, y aunque hemos señalado que la previsión de la D.A. 3ª EAC es ajena al sistema de financiación común de las Comunidades Autónomas, aunque tiene repercusión económica obvia, hemos de advertir que el Tribunal Constitucional ha admitido la legitimidad constitucional de algunas previsiones estatutarias en materia de financiación autonómica, como es el caso de la asignación complementaria prevista en la Disposición Adicional 2ª del EA de Andalucía, versión de 1981, que se mantiene, con idéntica numeración, en el actual de 2007, que tiene respaldo en el art. 15 LOFCA (STC 13/2007, F.J. 11). Ahora bien, de ello no pueden sacarse consecuencias que constriñan los poderes del legislador estatal, pues *"no existe un derecho de las Comunidades Autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación, razón por la cual no puede pretender cada Comunidad Autónoma para la determinación del porcentaje de participación que sobre aquellos ingresos le pueda corresponder la aplicación de aquel criterio o variable que sea más favorable en cada momento a sus intereses, reclamando de nosotros una respuesta que sustituya la falta de acuerdo entre las instancias políticas"* (SSTC 13/2007, F.J. 5; 58/2007, F.J. 3; 238/2007, F.J. 4).

Y es que, en relación con el caso concreto suscitado con la asignación complementaria prevista en el EA de Andalucía, afirma el Tribunal Constitucional *"esta interpretación –esto es, la obligatoriedad de incluirla cada año en los Presupuestos Generales del Estado- 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.149.1.14ª CE (hacienda general). De la afirmación de la legitimidad constitucional del mecanismo excepcional de financiación considerado no cabe concluir la consecuencia de que el Estado deba, necesariamente y en todo caso, dotar una concreta partida presupuestaria si no se ha alcanzado al efecto acuerdo entre el Estado y la Comunidad Autónoma en el seno de la Comisión Mixta..." (STC 13/2007, F.J. 11).

CONCLUSIONES

Primera

La Disposición Adicional 56ª de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, no incurre en vicio de inconstitucionalidad a juicio de este Consejo Consultivo, al ser una mera previsión presupuestaria que no constituye fuente alguna de obligaciones para el Estado.

Segunda

Esta Disposición Adicional 56ª se aprueba en cumplimiento de la Disposición Adicional 3ª EA de Cataluña, que, en su caso, podría ser eventualmente la merecedora del reproche de inconstitucionalidad, en cuanto establece una reserva de inversiones del Estado en infraestructuras en Cataluña equivalente a la participación relativa del producto interior bruto de Cataluña con relación al del Estado. Sin embargo, este Consejo Consultivo entiende que dicha previsión es ajena al sistema de financiación ordinario de las Comunidades Autónomas, que tiene instrumentos garantizadores de la nivelación de los servicios y de corrección de los desequilibrios territoriales, razón por la que, en abstracto, no es susceptible de reproche de inconstitucionalidad.

Ahora bien su aplicación concreta puede suscitar disfunciones económicas y limitar los poderes del Estado en su función de garante y coordinador de las Haciendas Públicas. Pero esta apreciación escapa al estricto juicio jurídico en el que debe desarrollar su función este Consejo Consultivo, razón por la que el Consejo de Gobierno y el Parlamento de La Rioja habrán de sopesar, con la información económica y presupuestaria adecuada, así como con el fundado informe de la Defensora del Pueblo de La Rioja, la oportunidad de presentar el oportuno recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición Adicional 56ª de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, por conexión con la Disposición Adicional Tercera del EA de Cataluña.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero