**STC 100/2013, de 23 de abril de 2013**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2358-2008, promovido por el Gobierno de La Rioja contra la disposición adicional quincuagésima sexta de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2008. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer del Tribunal.

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal con fecha 26 de marzo de 2008, el Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, actuando en representación y defensa del Consejo de Gobierno de La Rioja, interpone el presente recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional quincuagésima sexta de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2008 (en adelante, Ley 51/2007), que reputa contraria a los arts. 2, 138, 156 y 158 de la Constitución; y, en cuanto integrantes del bloque de la constitucionalidad, los artículos 1.1, 2.1 b), 2.1 c) y 4 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación delas Comunidades Autónomas y los arts. 1.3, 43, 45 y 47 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

Comienza el Letrado su alegato citando el informe emitido por la Defensora del Pueblo Riojano de 29 de enero de 2008, que dictaminaba la inconstitucionalidad del citado precepto. A continuación, expone detalladamente las razones que avalan la legitimación activa de esta Comunidad Autónoma para interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 51/2007, que se concretan en que la disposición controvertida afecta a su propio ámbito de autonomía, en los términos del art. 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y citando, entre otras, las SSTC 96/2002, de 25 de abril (FJ 3) y 247/2007, de 12 de diciembre.

A continuación, y tras recordar la doctrina constitucional sobre la naturaleza y contenido de las leyes de presupuestos, se describe en la demanda el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, comenzando por los principios constitucionales que lo informan y examinando los diferentes mecanismos de financiación regulados en 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, entonces vigente.

Sentando lo anterior, se examina la disposición adicional quincuagésima sexta de la Ley 51/2007, objeto de impugnación, enmarcándola en su contexto normativo, pues la misma resulta de la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Tras afirmar que la disposición adicional recurrida contiene tres previsiones que derivan de “la aparición encubierta de un nuevo sistema de financiación autonómica en los entresijos del último proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía”, se razona que la norma es contraria al principio de solidaridad, contenido en los arts. 2, 138, 156 y 158 de la Constitución, con cita de la STC 13/2007, de 18 de enero (FJ 7).

La contravención de este principio resulta, en general, de que se estaría estableciendo un sistema de financiación autonómica distinto pero sobre todo, en concreto, del hecho de que la disposición impugnada “implica la asunción de un privilegio o ventaja financiera que choca con la más elemental concepción de la solidaridad”, lo que tiene lugar porque se establece una garantía de inversión que no tiene en cuenta las necesidades de otros territorios, dedicando asignaciones presupuestarias concretas que limitan la realización de las mismas asignaciones para otras Comunidades. Se sostiene, en suma, que la realización por el Estado de esta clase de transferencias está constitucionalmente condicionada a que la misma pudiera haber sido concretada para el resto de Comunidades Autónomas.

Finalmente, se argumenta que el hecho de que las inversiones del Estado en Cataluña se financien en proporción a la participación en el producto interior bruto del Estado de esta Comunidad Autónoma, resulta también contrario a la solidaridad, pues ésta requiere que se lleve a cabo una transferencia de recursos desde las Comunidades Autónomas que ostenten mayor capacidad económica hacia las que presenten niveles más ajustados de renta.

2. Mediante providencia de 15 de abril de 2008 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de La Rioja, contra la disposición adicional quincuagésima sexta de la Ley 51/2007. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Por último, se acordó publicar la incoación del proceso en el “Boletín Oficial del Estado”, lo que se llevó a efecto en el núm. 100, de fecha 25 de abril de 2008.

3. Con fecha 30 de abril de 2008 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Presidente del Senado por el que se comunicó el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara a tenor del cual se da por personada a dicha Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Con fecha 8 de mayo de 2008 se registró un escrito del Presidente de Congreso de los Diputados comunicando al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara a tenor del cual se da por personada a dicha Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a efectos del art. 88.1 LOTC.

5. El 9 de mayo de 2008 se registra en este Tribunal el escrito presentado por el Abogado del Estado en el que comienza por cuestionar la legitimación activa de la Comunidad Autónoma, que según la demanda se fundamentaría en la vulneración de su autonomía financiera y del principio de solidaridad, aunque sin solicitar por este motivo la inadmisión del recurso. También con carácter previo, afirma el Abogado del Estado que el escrito de demanda no concreta de forma suficiente los motivos de inconstitucionalidad, limitándose a dirigir reproches generales sin la suficiente concreción, lo que de acuerdo con la doctrina constitucional (se cita la STC 13/2007, FJ 1) es insuficiente para conocer los concretos motivos de inconstitucionalidad.

En cuanto al fondo, se interesa la desestimación íntegra del recurso con base en los siguientes razonamientos:

En primer lugar, en cuanto al reproche de que se infringe el principio de solidaridad porque se excluye a otras Comunidades Autónomas de la transferencia que se cuestiona, afirma el escrito que el propio contenido necesario de la Ley de presupuestos exige identificar todos los elementos de las partidas presupuestarias, incluido el territorial, por lo que siempre podrá argumentarse dicha diferencia de trato individualizando respecto de cualquiera de ellas. Por ello, este motivo de inconstitucionalidad debe ser desestimado, ya que resulta contradictorio con la propia razón de ser de la Ley anual de presupuestos, que exige una detallada identificación del gasto precisamente para facilitar su control parlamentario posterior.

Tampoco, en segundo lugar, implica la norma impugnada una ruptura del sistema de financiación, pues los mecanismos que lo integran permanecen inalterados, sin que la inversión que se controvierte, y que además tiene su fundamento en la necesidad de actualizar una serie de infraestructuras públicas que se encuentran obsoletas, implique modificación alguna del sistema de financiación o exclusión de otras Comunidades Autónomas.

En tercer lugar, considera no fundadas las alegaciones relativas a la infracción de la solidaridad que la demanda relaciona con la nivelación de la prestación de servicios públicos, toda vez que la norma impugnada no se refiere ni tan siquiera a dichos servicios, sino a inversiones en infraestructuras, lo que debe ser nítidamente diferenciado. En todo caso, se precisa que tampoco dicha previsión presupuestaria altera los fondos de nivelación que recoge el art. 15 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.

Finalmente, en cuarto lugar, se afirma que el pretendido agravio al principio de solidaridad que se sostiene en la demanda se dirige en realidad contra la norma contenida en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, por lo que no hay una adecuada correspondencia entre la causa de impugnación y el texto que se recurre.

6. Por providencia de 23 de abril de 2013 se señaló el día 23 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Gobierno de la Rioja contra la disposición adicional quincuagésima sexta de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2008 (Ley 51/2007, en adelante). Con los motivos que se han expuesto en el antecedente primero, la disposición se considera contraria al principio de solidaridad, contenido en los arts. 2, 138, 156 y 158 de la Constitución; en los artículos 1.1, 2.1 b) y c), y 4 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación delas Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA); y los arts. 1.3, 43, 45 y 47 del Estatuto de Autonomía de La Rioja. El Abogado del Estado interesa la desestimación, con los argumentos que han quedado ya recogidos en el antecedente quinto.

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

a) En primer lugar, sobre la pervivencia misma de su objeto, pues la disposición recurrida ha agotado ya sus efectos, al haber finalizado el ejercicio presupuestario para el que fue aprobada, de acuerdo con el principio de anualidad del presupuesto (art. 134.2 CE). Pues bien, de acuerdo con nuestra reiterada doctrina ello no determina, sin más, la desaparición del objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, pues ello sería tanto como dejar el enjuiciamiento de las normas de vigencia limitada en el tiempo extramuros del control de la jurisdicción constitucional [SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 2; 13/2007, de 18 de enero, FJ 1; 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 2; y 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 a)].

b) La legitimidad del recurrente para plantear la presente controversia ha sido cuestionada, como se ha expuesto en los antecedentes, por el Abogado del Estado. Al respecto conviene recordar nuestra doctrina, sucintamente recogida en la STC 96/2002, de 25 de abril, en cuyo fundamento jurídico 3 afirmamos que “cuando una Comunidad Autónoma impugna una Ley está ‘poniendo de manifiesto la existencia de un interés público objetivo en que el Tribunal Constitucional desarrolle su función de garantizar la supremacía de la Constitución mediante el enjuiciamiento de la ley impugnada’ [STC 86/1982, de 23 de diciembre, FJ 2, citada, al efecto, por la STC 180/2000, de 19 de junio, FJ 2 a)]”, por lo que en aplicación de esta doctrina ningún óbice cabría aquí oponer. Adicionalmente, en la demanda se invoca una posible lesión de su autonomía financiera, si bien a consecuencia de la infracción del principio de solidaridad. Pues bien, teniendo en cuenta que dicha autonomía constituye un “instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política” (por todas, STC 96/2002, FJ 3), no cabe dudar del legítimo interés que tiene la Comunidad Autónoma recurrente, sin que se prejuzgue por ello el resultado del presente pleito.

c) Finalmente, conviene precisar los motivos de impugnación, pues en la demanda se alegan como vulnerados los arts. 2, 138, 156 y 158 de la Constitución, añadiendo la mención de los artículos 1.1, 2.1 b), 2.1 c), y 4 LOFCA; y los arts. 1.3, 43, 45 y 47 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, invocándose tanto el principio de solidaridad como la autonomía financiera. Ahora bien, lo cierto es que la carga argumental desplegada se limita a señalar que la disposición que se controvierte, al crear un mecanismo de financiación específico para la Comunidad Autónoma de Cataluña, estaría creando una diferencia de trato incompatible con el principio de solidaridad lo que vulneraría, además, su autonomía financiera. Como señala el Abogado del Estado en su escrito, difícilmente dicha argumentación levanta la carga procesal de exponer razonadamente los motivos que justificarían la expulsión de la norma del ordenamiento jurídico por parte de este Tribunal pues, como hemos reiterado en numerosas ocasiones, la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación, sin que quepan por tanto impugnaciones globales carentes de una razón suficientemente desarrollada [por todas, con cita de muchas anteriores, STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 b)]. Por tanto, el canon de constitucionalidad de nuestro enjuiciamiento estará constituido, exclusivamente, por el citado principio de solidaridad a que se refiere el art. 158 CE.

3. Entrando ya en el fondo, es objeto de este recurso de inconstitucionalidad la disposición adicional quincuagésima sexta de la Ley 51/2007, que tiene el siguiente tenor:

“Aplicación de la metodología para el cumplimiento de la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía de Catalunya

Acordada en la Comisión bilateral Estado-Generalitat de Catalunya la metodología para determinar el cumplimiento de la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía de Catalunya, 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 Catalunya 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 Catalunya 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.”

Para un mejor encuadre de la presente controversia, es pertinente hacer una somera referencia al contexto normativo en que la misma se enmarca.

La disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), tras su reforma mediante la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, lleva por título “Inversiones en infraestructuras”, y establece en su apartado primero que la inversión del Estado en la Comunidad Autónoma de Cataluña, excluyendo la instrumentada a través del Fondo de Compensación Interterritorial, deberá equipararse “a la participación relativa del producto interior bruto de Cataluña con relación al producto interior bruto del Estado para un periodo de siete años”. El citado apartado primero de esta disposición fue objeto de impugnación en el recurso de inconstitucionalidad resuelto en la STC 31/2010, de 28 de junio, en cuyo fundamento jurídico 138 declaramos la constitucionalidad del precepto, si bien circunscrito a la interpretación que al mismo debía darse, en los términos que enseguida se expondrán.

Pues bien, a partir de la entrada en vigor del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña, algunas leyes de presupuestos del Estado han hecho referencia a la citada disposición adicional tercera del Estatuto, o en general a la norma estatutaria, al delimitar algunas inversiones estatales a realizar en esta Comunidad. Así, con posterioridad a la norma impugnada, la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2009, recogió una previsión similar en su disposición adicional sexagésima tercera, titulada “Convenios en materia de inversiones en la Comunidad Autónoma de Cataluña”, y del siguiente tenor: “[e]n los Convenios a celebrar con la Comunidad Autónoma de Cataluña a financiar con cargo al concepto presupuestario 32.18.941O.750 ‘Para la celebración de Convenios con las Comunidades Autónomas de Cataluña e Illes Balears en cumplimiento de lo establecido en sus respectivos Estatutos de Autonomía en materia de inversiones’, se contemplarán los proyectos de inversión contenidos en el Anexo XVII de esta Ley”. Posteriormente, la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2010, estableció dichas transferencias en la disposición adicional decimosexta, titulada “Convenios en materia de inversiones con las Comunidades Autónomas de Cataluña, Illes Balears y Castilla y León”. La Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011, en su disposición adicional trigésimo octava, recogió una serie de “Convenios en materia de inversiones con las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña e Illes Balears”. Finalmente, ni la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012, ni la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013 han incluido una partida específica con la citada denominación. El propio tenor de estas similares disposiciones presupuestarias, que reflejan inversiones en diferentes Comunidades Autónomas, permite adelantar la conclusión de que no se establece, mediante las leyes de presupuestos, un régimen excepcional para la Comunidad Autónoma de Cataluña.

La norma impugnada en el presente recurso de inconstitucionalidad supone la concreción presupuestaria de la inversión del Estado en la Comunidad Autónoma de Cataluña para el ejercicio de 2008, en conexión con la disposición adicional tercera EAC. Como ha quedado recogido en el antecedente primero de esta Sentencia, la demanda parte de la premisa de que la citada disposición del Estatuto de Autonomía de Cataluña es la consecuencia de la aparición encubierta de un nuevo sistema de financiación autonómica, que habría surgido, se argumenta, en los entresijos del proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía. A partir de ahí, se sostiene que la disposición adicional que ahora se impugna atenta contra el principio de solidaridad interterritorial, toda vez que se establecería en ella un privilegio, al regular una garantía de inversión que no tiene en cuenta las necesidades de otros territorios, pues en definitiva se dedican asignaciones presupuestarias concretas que limitarían la realización de las mismas asignaciones para otras Comunidades Autónomas. Se afirma en la demanda que la realización por el Estado de esta clase de transferencias está constitucionalmente condicionada a que la misma transferencia pudiera haber sido concretada para el resto de Comunidades Autónomas. Finalmente, se alega que el hecho de que las inversiones del Estado en Cataluña se financien en proporción a la participación en el producto interior bruto del Estado de esta Comunidad Autónoma también se reputa contrario a la solidaridad, pues este principio habría exigido que se produjera una transferencia de recursos desde las Comunidades Autónomas que ostenten mayor capacidad económica hacia las que presenten niveles inferiores.

4. Pues bien, como se ha adelantado en el fundamento anterior, sobre la disposición adicional tercera EAC nos pronunciamos ya en la STC 31/2010, de 28 de junio, de cuya doctrina debemos por tanto partir ahora. Constatamos en el fundamento jurídico 138 de esta Sentencia que la citada disposición no era expresiva de un “privilegio económico” y ello, por dos razones: en primer lugar, “porque, 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” y, en segundo lugar, porque dicha disposición no resulta vinculante para el Estado, de manera que no es “un recurso que el Estado deba consignar obligatoriamente en los presupuestos generales de cada ejercicio económico” ya 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 éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía aquellas asignaciones en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14 CE (hacienda general)”. Concluimos así que “[l]a disposición adicional tercera, apartado 1, debe, pues, interpretarse en el sentido de que no vincula al Estado en la definición de su política de inversiones, ni menoscaba la plena libertad de las Cortes Generales para decidir sobre la existencia y cuantía de dichas inversiones. Interpretada en esos términos, la disposición adicional tercera, apartado 1, EAC no es contraria a la Constitución y así se dispondrá en el fallo”.

Procede trasladar ahora la anterior doctrina a la presente controversia, lo que permite desestimar la tacha de inconstitucionalidad invocada.

En efecto, si concluimos en la citada STC 31/2010 que la disposición adicional tercera EAC no es inconstitucional en la medida en que no vincula al Estado, ni menoscaba en absoluto la libertad de las Cortes Generales para definir la política de inversiones estatales la concreción presupuestaria, en la norma que ahora se impugna, no es más que expresión de esa libertad parlamentaria, sin que quepa enjuiciar aquí nuevamente y per saltum, una disposición estatutaria sobre la que ya nos hemos pronunciado. 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, asumirse sin más su vulneración, máxime cuando tampoco en la demanda se concreta la afectación al principio de solidaridad, y sin que sea suficiente, para entender que ha sido vulnerado su mera invocación genérica por la existencia de una partida presupuestaria específica que refleja la política de inversiones para el ejercicio, por mucho que dicha partida afecte a un determinado territorio o, como en este caso, a una Comunidad Autónoma en particular, pues ello sería tanto como pretender que cualquier partida presupuestaria cuyo impacto se proyecte de manera especial sobre un determinado territorio —como, por ejemplo, una gran obra pública o la creación de un centro de investigación— supondría también una desviación del sistema de financiación.

Debemos además descartar que la disposición adicional quincuagésima sexta de la Ley 51/2007 que ahora se impugna sea el reflejo de un sistema de financiación encubierto, o incluso una modificación del vigente, en los términos que sugiere la demanda. En efecto, una cosa es que el sistema de financiación autonómica establecido mediante ley pueda dar lugar a transferencias de recursos a las Comunidades Autónomas, que han de ser concretadas en la ley de presupuestos, pues a ello obligan los principios de unidad y universalidad presupuestaria (por todas, STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4) y otra muy distinta, que cada vez que una partida presupuestaria tenga un impacto territorial específico ello merezca la consideración, per se, de una alteración del sistema de financiación autonómica. Pues bien en este caso ni el sistema de financiación en su conjunto ni tampoco los instrumentos que específicamente sirven a hacer efectivo el principio de solidaridad recogido en el art. 158 CE, se han visto modificados por la disposición que ahora se controvierte.

Finalmente, y como también se afirmó en el mismo fundamento jurídico 138 de la STC 31/2010, corresponde en última instancia al Estado, mediante la ley de presupuestos, decidir su política de inversiones, lo que implica fijar 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 su propio presupuesto.

Por todo lo anterior, procede desestimar la pretensión de inconstitucionalidad de la disposición adicional quincuagésima sexta de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2008.

### F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintitrés de abril de dos mil trece.