

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Sentencia de fecha 10 de abril de 2014

Recurso nº: 2928-2013

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2928-2013, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en relación con el art. 44 de la Ley 10/2010, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2011. Han intervenido y formulado alegaciones la Abogada del Estado, el Gobierno de Cantabria y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 17 de mayo de 2013, tuvo entrada el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 22 de abril de 2013, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 44 de la Ley 10/2010, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2011. Se

acompaña testimonio de las actuaciones correspondientes al procedimiento ordinario tramitado con el núm. 58-2012 ante dicha Sala.

2. Los hechos de los que trae causa esta cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) Con fecha 27 de enero de 2012, se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de Cantabria (“Boletín Oficial de Cantabria” de 5 de mayo de 2011), por la que se efectúa anuncio de licitación de la obra de acondicionamiento de plataforma de carretera, tramo Rubayo-Puente Agüero, modalidad pago aplazado del precio del contrato, así como contra el acuerdo del Consejo de Gobierno de Cantabria de 22 de marzo de 2012, que desestima el recurso de alzada formulado frente a dicha resolución.

b) Una vez concluida la tramitación del recurso contencioso-administrativo y estando el proceso en trámite de Sentencia, la Sala, mediante providencia de 14 de marzo de 2013, acordó conferir plazo común de diez días a las partes y al Ministerio Fiscal para que, de conformidad con el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), alegasen sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad, o sobre el fondo de ésta.

c) Evacuado dicho trámite, por Auto de 22 de abril de 2013, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 44 de la Ley 10/2010, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2011.

3. El referido Auto fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en las consideraciones que, resumidamente, se exponen a continuación.

a) El art. 44 de la Ley del Parlamento de Cantabria 10/2010 autoriza el pago aplazado de los contratos administrativos de obra cuando su valor estimado sea superior a un millón y medio de euros y su plazo de ejecución sea igual o superior a doce meses. Con fundamento en este precepto, se ha publicado el anuncio de licitación de la obra de acondicionamiento de plataforma de carretera, tramo Rubayo-Puente Agüero, bajo la modalidad de pago aplazado del precio del contrato, que constituye el objeto del proceso a quo.

b) El precepto vulnera lo dispuesto en los arts. 75.7 y 111 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, que prohíbe el pago aplazado del precio en los contratos de las Administraciones públicas, excepto en los supuestos en que el sistema de pago se establezca mediante la modalidad del arrendamiento financiero o de arrendamiento con opción de compra, así como en los casos en que ésta u otra ley lo autorice expresamente. Al habilitarse dicha excepción mediante ley autonómica, se invade la competencia estatal en materia de legislación de contratos (art. 149.1.18 CE), pues aquélla debe ser establecida, en todo caso, por medio de la legislación básica estatal.

c) La prohibición de pago aplazado del precio de los contratos administrativos es un principio clásico que limita la capacidad de las partes contratantes en la regulación de los elementos de la obligación, limitación justificada por razones presupuestarias y económicas. Así, la exposición de motivos de la Ley de contratos del sector público justifica la prohibición en la exigencia de contener el gasto público y el nivel de deuda, así como en la necesidad de asegurar el mantenimiento del equilibrio presupuestario.

La prohibición tiene una serie de excepciones, entre las que se encuentran los casos autorizados por norma con rango de ley, como la contenida en el art. 147 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, que regula los contratos de obra bajo la modalidad de abono total del precio.

La ley que excepcione la prohibición de pago aplazado establecida en preceptos declarados básicos debe ser estatal, dada su incidencia en la planificación general de la actividad económica, por lo que el precepto cuestionado, en un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta, invade la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.18 CE.

4. Mediante providencia de 9 de julio de 2013, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2928-2013 y reservar para sí el conocimiento de la misma; dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno, al Fiscal General del Estado, así como al Gobierno y al Parlamento de Cantabria, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; comunicar esta resolución a la Sala proponente a efectos de lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC; y publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Cantabria”.

5. La Abogada del Estado se personó en el presente proceso constitucional en nombre del Gobierno y formuló alegaciones mediante escrito registrado el 16 de julio de 2013, instando la desestimación de esta cuestión de inconstitucionalidad, en atención a los razonamientos que se resumen a continuación.

La contradicción que se plantea entre el precepto básico estatal (art. 75.7 de la Ley de contratos del sector público) y el precepto cuestionado es fácilmente superable por vía hermenéutica. El precepto estatal —cuyo carácter básico proclama la disposición final séptima.2 de la Ley de contratos del sector público al amparo del art. 149.1.18 CE— admite excepciones en la prohibición de pago aplazado del precio en los contratos de las Administraciones públicas, además de “en los supuestos en que el sistema de pago se establezca mediante la modalidad de arrendamiento financiero o de arrendamiento con opción de compra”, en aquellos otros en los que la propia Ley de contratos del sector público u otra ley así lo permita con carácter expreso. Es decir, el art. 75.7 de la Ley de contratos del sector público prescribe con carácter básico una reserva legal para poder exceptuar la prohibición de pago aplazado, y esta reserva se respeta tanto si la excepción viene fijada en esta misma ley como en otra, sea estatal o autonómica.

El art. 44 de la Ley del Parlamento de Cantabria 10/2010, al autorizar el pago aplazado de los contratos de obra cuyo valor estimado sea superior a un millón y medio de euros y su plazo de ejecución sea igual o superior a doce meses, respeta, dado su rango, la reserva legal que con carácter básico exige el art. 75.7 de la Ley de contratos del sector público. Por tanto, el precepto cuestionado no contradice esta norma básica estatal ni, por la misma razón, viola la competencia exclusiva del Estado recogida en el art. 149.1.18 CE.

6. El Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal, mediante escrito registrado con fecha 29 de julio de 2013, el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Idéntica comunicación efectuó el Presidente del Senado mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 6 de septiembre de 2013.

7. Con fecha 6 de septiembre de 2013, el Letrado del Gobierno de Cantabria se personó en el proceso en nombre de éste y formuló alegaciones, que concluye interesando que se dicte Sentencia desestimatoria, en atención a los argumentos que seguidamente se sintetizan.

a) Partiendo de lo que dispuso el art. 147 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, el art. 111 de la Ley de contratos del sector público prevé la posibilidad de

pago aplazado de los contratos, estableciendo con carácter indefinido la modalidad contractual de abono total del precio. Por ello, no puede entenderse que el art. 111 de la Ley estatal simplemente permita una futura regulación por ley (estatal) del pago aplazado de los contratos, sino que constituye una regulación que habilita a los órganos de contratación a celebrar este tipo de contrato —al margen de la previsión del art. 75.7— sin necesidad de esperar a nuevas habilitaciones legales.

b) No existe colisión alguna entre el art. 75.7 de la Ley de contratos del sector público y el precepto cuestionado, pues éste se limita a dar cumplimiento a la reserva de norma de rango legal para establecer excepciones a la prohibición de pago aplazado del precio en los contratos administrativos. La citada norma básica remite a una norma con rango de ley, sin establecer más limitaciones ni especificar el poder legislativo del que ha de partir. La Ley autonómica, lejos de infringirla, cumple con el requisito del rango normativo preestablecido para establecer la excepción de la prohibición de pago aplazado.

c) Más trascendencia tiene la cobertura constitucional que posibilita que la Comunidad Autónoma pueda dictar una norma de esta naturaleza, que incide sobre los mecanismos de pago. Según la doctrina constitucional (SSTC 141/1993, de 22 de abril; 331/1993, de 12 de noviembre, y 162/2009, de 29 de junio), constituyen bases de la contratación administrativa, al amparo del art. 149.1.18 CE, las normas que configuran las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones públicas en el ámbito de la contratación pública. A ese fundamento responde la declaración de norma básica del art. 75.7 Ley de contratos del sector público, que abre la posibilidad de que una norma con rango de ley pueda establecer un régimen de pago aplazado. En este marco, nada impide que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de su competencia de desarrollo de las bases del régimen jurídico (en el caso de Cantabria, de la competencia que proclama el art. 24 del Estatuto de Autonomía de Cantabria: EACant, en sus apartados 1, 14 y 32), establezcan mediante ley especialidades en relación con el pago aplazado, siempre que no se perjudiquen la seguridad jurídica y la igualdad impuestas por la norma básica.

8. El día 9 de septiembre de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Parlamento de Cantabria comunicando el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento.

9. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones ante este Tribunal con fecha 26 de septiembre de 2013, interesando la estimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por los motivos que se resumen a continuación.

a) La cuestión planteada se circunscribe a determinar si el último inciso del art. 75.7 de la Ley de contratos del sector público, en cuanto admite la posibilidad de regular excepciones a la prohibición de pago aplazado cuando “ésta u otra Ley lo autorice expresamente”, otorga cobertura a dicha regulación cuando sea establecida por una ley autonómica, o bien requiere que la disposición sea de carácter exclusivamente estatal por afectar al carácter básico de la norma conforme al art. 149.1.18 CE. Se trata, por tanto, de un supuesto de constitucionalidad mediata o indirecta, a analizar teniendo en cuenta la doctrina constitucional relacionada con la normativa básica en materia de contratación administrativa, recogida en las SSTC 141/1993, FJ 5; 331/1993, FJ 6, y 162/2009, FJ 4.

b) La prohibición del pago aplazado en la contratación administrativa ha sido una constante legislativa, reiterada en el art. 75.7 de la Ley de contratos del sector público y, actualmente, en el art. 87.7 de su texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. A partir de la Ley de contratos del sector público, se establece que la prohibición de contratar pago aplazado regirá salvo las excepciones expresas del propio precepto y salvo que “ésta u otra Ley lo autorice expresamente”. Dos han sido las excepciones establecidas por Ley: (i) el art. 147 de la Ley 13/1996, desarrollado mediante el Real Decreto 704/1997 y posteriormente derogado por la Ley de contratos del sector público, que recogió en su art. 111 la figura del contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio, que se satisface en un único abono en el momento de su terminación; y (ii) las modalidades de arrendamiento financiero o de arrendamiento con opción de compra, introducidas por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones públicas, posteriormente recogidas en el art. 75.7 de la Ley de 2007.

Ninguna de estas modalidades podría dar cobertura al contrato con precio aplazado que regula la disposición cuestionada, que prevé el aplazamiento en el pago de la obra, una vez terminada, en un máximo de diez anualidades.

c) Los arts. 75.7 y 111 de la Ley de contratos del sector público son normas formalmente básicas, según la disposición final séptima.2 de la misma Ley. Por su parte, la disposición final primera del Real Decreto 704/1997 declara básicos su art. 1, “en cuanto determina la naturaleza y el precio del contrato de las obras que se pueden realizar bajo la modalidad de abono total del precio”, y su art. 2, “en cuanto establece un

límite máximo a contratar en cada ejercicio, por su incidencia en la planificación general de la actividad económica”.

En la dimensión material, y en el marco de la STC 141/1993, FJ 5, el art. 75.7 de la Ley de contratos del sector público debe ser considerado asimismo básico, en atención a los siguientes motivos:

(i) Por sus fines y justificación. Dispone el art. 1 de la Ley de contratos del sector público que la regulación de la contratación del sector público tiene como fin, entre otros, el de “asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras”. Por tanto, las finalidades de contención del gasto público y del nivel de endeudamiento y mantenimiento del equilibrio presupuestario se configuran como objetivos esenciales de la prohibición de pago aplazado del art. 75.7 de la Ley de contratos del sector público. La aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria se recogió en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, y posteriormente en su texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre. Se refuerza esta perspectiva en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, aprobada como consecuencia de la reforma del art. 135 CE. Sobre ello se ha pronunciado la STC 134/2011, de 20 de julio, señalando la virtualidad del título competencial del art. 149.1.13 CE.

No discutiéndose que la prohibición del precio aplazado del art. 75.7 de la Ley de contratos del sector público integra un contenido de carácter básico de la exclusiva competencia del Estado, no cabe duda de que el establecimiento de excepciones a esta norma general incidirá en las actuaciones de contención del gasto público y en el mantenimiento del equilibrio presupuestario, afectando al endeudamiento presente y futuro de las Administraciones públicas. Por ello, siendo competencia del Estado establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), así como los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria, corresponde al Estado regular aquellas excepciones a la regla general, sin perjuicio de que, un vez reguladas, pudieran existir aspectos susceptibles de desarrollo autonómico.

(ii) Falta de título competencial e insuficiencia de la Ley de presupuestos. El contenido general de los preceptos estatutarios invocados por el Gobierno de Cantabria (art. 24, apartados 1, 14 y 32 EACant), y la propia referencia al ámbito de planificación económica del Estado, excluyen la cobertura del precepto

cuestionado. Tampoco los arts. 25 y 26 EACant contienen habilitaciones competenciales que pudieran amparar el desarrollo de la legislación de contratos del sector público.

Por otra parte, resulta cuando menos dudoso que la Ley de presupuestos que introduce esta excepción constituya el marco idóneo para una modificación que establece normas de contratación administrativa, ajenas al contenido genuino de las leyes presupuestarias (STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4).

(iii) No se ajusta a la actual orientación ni a la normativa de pagos del sector público. La Ley 3/2004, de 29 de diciembre, de medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, incorpora al Derecho interno la Directiva 2000/35/CE, del Parlamento y del Consejo, de 29 de junio de 2000. Tales medidas se dirigen precisamente a limitar y reducir los plazos de pago, ante los negativos efectos que los plazos excesivamente amplios tienen en la morosidad y el nivel de endeudamiento de las empresas, especialmente en las pequeñas y medianas empresas, como señala su exposición de motivos. Su aplicación a las Administraciones públicas se llevó a efecto mediante la modificación del entonces vigente texto refundido de la Ley de contratos de las Administraciones públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

La Ley 3/2004 fue modificada mediante la Ley 15/2010, de 5 de julio, que reiterando esta línea modifica en tal sentido el art. 200.4 de la Ley de contratos del sector público, estableciendo en este precepto y en el régimen transitorio unos plazos máximos de pago muy reducidos, sin permitir pactos entre las partes por encima de estos términos legales. Nuevamente, la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, ha modificado entre otros el art. 216.4 del texto refundido de la Ley de contratos del sector público.

Existe por tanto una minuciosa regulación sobre los plazos de pago de los contratos del sector público, con una tendencia a su reducción temporal, que responde no solo a la finalidad de planificación, control del gasto y estabilidad presupuestaria, sino también a la consideración de que el plazo de pago es un elemento esencial de la regulación, que no queda reenviado a las Comunidades Autónomas, pues los arts. 200, 216, 222.4 y 228 del texto refundido de la Ley de contratos del sector público tienen carácter básico.

El precepto impugnado, al establecer un aplazamiento de hasta diez anualidades, supera notoriamente estas limitaciones, contradiciendo la orientación y la letra de esta normativa limitativa del cualquier aplazamiento de

los plazos de pago, que es coherente con la regla general prohibitiva establecida en el art. 75.7 de la Ley de contratos del sector público.

(iv) Incidencia en los principios de garantía de la contratación pública. Las condiciones de aplazamiento que derivan de la norma cuestionada incrementan el precio, e inciden directamente sobre la concurrencia y selección del contratista, tanto por su capacidad económica como por los sobrecostes financieros añadidos y, sobre todo, por la capacidad de endeudamiento necesaria para soportarlos durante varios años, hasta la total percepción del precio.

La necesidad de disponer de un mayor crédito en las actuales circunstancias afecta a la posibilidad de acceder a aquellos tipos de contratación que requieren un gran esfuerzo financiero. La regulación de la solvencia económica y financiera y de la clasificación de los contratistas (arts. 27, 29, 30, 33 y 51.1 del Reglamento de la Ley de contratos de las Administraciones públicas aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre) tiene carácter básico al amparo del art. 149.1.18 CE, según la disposición final primera de esta norma. El establecimiento del aplazamiento de pago incide en la capacidad financiera del contratista y, por ello, en su clasificación y aptitud, por lo que, en último extremo, afecta a las condiciones de la contratación administrativa y al desarrollo de las actividades económicas privadas en régimen de libre competencia.

(v) Ámbito de regulación material de la norma. En la jurisprudencia constitucional (SSTC 141/1993, FJ 5, y 162/2009, FJ 4), la consideración del contenido sustancial de la norma como básica aparece unida a aspectos directamente relacionados con los principios básicos de la contratación administrativa, en atención a las garantías de igualdad y libre concurrencia de la contratación pública. Estos elementos también aparecen en la regulación del precio aplazado de los contratos, por la relevancia que ello tiene tanto en la estabilidad presupuestaria como en la selección y concurrencia del contratista, al proyectarse su regulación sobre otros aspectos sustantivos, incidiendo en su clasificación y, por tanto, en la posibilidad y aptitud de concurrencia y acceso a la adjudicación de obras en la contratación administrativa.

(vi) Contradicción insalvable por vía interpretativa. Sentado el contenido básico, formal y material, del art. 75.7 de la Ley de contratos del sector público y la necesidad de que la prohibición de pago aplazado sólo pueda salvarse por una ley estatal, no resulta posible su conciliación interpretativa con la norma cuestionada. De otro modo, se obtendría como resultado un vaciamiento del contenido de la norma estatal, enervando la regla general de prohibición, en beneficio de diferentes opciones de aplazamiento en función de los plurales

criterios de las Comunidades Autónomas, con un resultado opuesto al sentido nuclear de la norma. Asimismo, contribuiría a dificultar otro de los objetivos de la contratación administrativa señalados por la doctrina constitucional, como es el de asegurar a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones públicas [STC 331/1993, FJ 6 c)].

10. Por providencia de 8 de abril de 2014 se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 10 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 44 de la Ley 10/2010, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2011.

Considera el órgano judicial que dicho precepto, al regular el pago aplazado del precio de los contratos administrativos de obra, vulnera lo dispuesto en los arts. 75.7 y 111 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, que prohíbe el plazo aplazado del precio de los contratos administrativos, salvo las excepciones previstas en dicha Ley o en otra norma del mismo rango, que necesariamente debe ser estatal. Por esta razón, aprecia que se invade la competencia que el art. 149.1.18 CE atribuye al Estado para dictar la legislación básica en materia de contratos administrativos.

La Abogada del Estado solicita la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad, por no apreciar infracción del art. 149.1.18 CE. Entiende que el art. 75.7 de la Ley de contratos del sector público permite excepciones a la prohibición de pago aplazado siempre que se establezcan por ley, reserva legal que se respeta tanto si la excepción viene fijada en la propia Ley de contratos del sector público como en otra ley, sea estatal o autonómica.

El Letrado del Gobierno de Cantabria solicita asimismo la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad, alegando que el precepto cuestionado no contradice lo establecido por los arts. 75.7 y 111 de la Ley de contratos del sector público, y cumple las exigencias de la legislación básica estatal en cuanto al requisito de rango normativo preestablecido en ésta para establecer la excepción de la prohibición. A su juicio, nada impide que la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de su competencia de desarrollo de las

bases del régimen jurídico, y concretamente en virtud de lo dispuesto por el art. 24 del Estatuto de Autonomía de Cantabria (EACant), apartados 1 (organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno), 14 (planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo de Cantabria, dentro de los objetivos marcados por la política económica del Estado y del sector público económico de la Comunidad) y 32 (procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia) establezca, a través del instrumento adecuado, especialidades en relación con el pago aplazado, siempre que no se perjudiquen la seguridad jurídica y la igualdad impuestas por la norma básica.

El Fiscal General del Estado considera que procede estimar la cuestión de inconstitucionalidad, ante la falta de título competencial de la Comunidad Autónoma para regular esta materia y la inidoneidad de la Ley de presupuestos para establecer normas de contratación administrativa, ajenas al contenido genuino de las leyes presupuestarias. Alega asimismo que el precepto cuestionado invade la competencia del Estado en materia de legislación básica de la contratación administrativa. En su opinión, el precepto autonómico incide en los fines de contención de gasto y equilibrio presupuestario propios del Estado, contradice el criterio de las normas básicas reguladoras del tiempo del pago del precio de los contratos, no está incluida en ninguna de las excepciones previstas en la legislación básica estatal y, en fin, afecta a la concurrencia de los licitadores al incidir en su capacidad financiera. Su consecuencia última es anular la prohibición del art. 75.7 de la Ley de contratos del sector público, que queda vacía de contenido

2. El Auto de planteamiento propone como parámetro mediato de constitucionalidad los arts. 75.7 y 111 de la Ley de contratos del sector público, debiendo efectuar sobre este particular una precisión inicial, a fin de esclarecer posibles dudas sobre su eventual utilización. Según su disposición final única, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de contratos del sector público, que derogó la Ley de contratos del sector público de 2007, entró en vigor al mes de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”, lo que tuvo lugar el 16 de noviembre de 2011. No obstante, esta precisión no tiene mayores consecuencias, toda vez que el régimen de prohibición del pago aplazado del precio de los contratos de las Administraciones públicas y sus excepciones, regulado en su momento por el art. 75.7 de la Ley de contratos del sector público, se reproduce literalmente en el art. 87.7 del texto refundido de la Ley de contratos del sector público y el relativo a los contratos con abono total de precio que regulaba el art. 111 de la Ley de 2007 figura ahora en el art. 127 del texto refundido de 2011 en idénticos términos.

3. El art. 44.1 de la Ley del Parlamento de Cantabria 10/2010 autoriza el pago aplazado de los contratos administrativos de obra cuyo valor estimado sea superior a un millón y medio de euros y su plazo de ejecución sea igual o superior a doce meses. El resto del precepto regula cuestiones accesorias a esta autorización, tales como la tramitación del correspondiente expediente de gasto plurianual, el reajuste de

anualidades en el supuesto de prórrogas o modificaciones que impliquen la ampliación del plazo inicial, el contenido específico de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, el ritmo de los pagos y el contenido de las facturas emitidas por el contratista, en las que deben constar separadamente los intereses por el aplazamiento del pago.

No ofrece dudas que esta regulación constituye, desde el punto de vista material, legislación sobre contratos administrativos, al incidir sobre determinados aspectos del pago de su precio. Es más, a tenor de la remisión que este mismo precepto realiza al art. 47 de la Ley 14/2006, de 24 de octubre, de finanzas de Cantabria, y a los pliegos de cláusulas administrativas particulares, el precepto impugnado regula determinados aspectos del pago del precio de los contratos de obra que celebran las Administraciones públicas, que son —conforme a lo establecido en el art 19.1 a) del texto refundido de la Ley de contratos del sector público— contratos administrativos. Debemos comenzar, por tanto, por analizar la distribución de competencias que rige en esta materia entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cantabria.

a) El art. 149.1.18 CE atribuye al Estado, entre otras, la competencia exclusiva para dictar “la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas”. En términos de la STC 141/1993, de 22 de abril, FJ 5, “la normativa básica en materia de contratación administrativa tiene principalmente por objeto, aparte de otros fines de interés general, proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones públicas” (en el mismo sentido, SSTC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 6, y 162/2009, de 29 de junio, FJ 4).

En el marco de lo dispuesto por el art. 149.1.18 CE, las Comunidades Autónomas han podido asumir la competencia de desarrollo legislativo de la legislación básica estatal en materia de contratos administrativos.

b) El representante procesal del Gobierno de Cantabria pretende amparar el precepto cuestionado en las competencias exclusivas recogidas en el art. 24 EACant, apartados 1 (organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno), 14 (planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo de Cantabria, dentro de los objetivos marcados por la política económica del Estado y del sector público económico de la Comunidad) y 32 (procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia). Por su parte, el Fiscal General del Estado considera que el contenido general de los preceptos estatutarios invocados por el Gobierno de Cantabria excluye que den cobertura competencial al precepto cuestionado.

En lo que concierne al reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la materia “contratos administrativos” aparece diferenciada en el art. 149.1.18 CE, aunque forme parte del amplio haz de competencias recogidas en el mismo precepto constitucional, que tienen diverso alcance y naturaleza, y cuya heterogeneidad impide un tratamiento unívoco (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 11). Regida así la legislación sobre contratos administrativos por un título competencial específico, esta circunstancia por sí sola impide aceptar la operación de subsunción en otros ámbitos competenciales que propone el Gobierno de Cantabria. Según la doctrina de este Tribunal, recopilada en la STC 120/2012, de 4 de junio, FJ 5: “desde un principio, venimos manteniendo que en materia de delimitación de competencias la ‘regla de más amplio alcance debe ceder ante la regla más especial’ [SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 6; 87/1985, de 16 de julio, FJ 8; 87/1989, de 11 de mayo, FJ 3 a); y 193/1998, de 1 de octubre, FJ 1]. O, lo que es lo mismo, que el título específico ha de prevalecer sobre el genérico (SSTC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 2; 49/1988, de 22 de marzo, FJ 11; y 80/1988, de 28 de abril, FJ 3), sin perjuicio de que igualmente hayamos afirmado que ‘a este criterio no se puede atribuir un valor absoluto’ (STC 213/1988, de 11 de noviembre, FJ 3)”.

Ahora bien, pese a no haber sido invocado por las partes, debemos tomar en consideración el art. 35.3 EACant, que, en el título dedicado a “régimen jurídico”, dispone: “Asimismo, en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento prevista en el artículo 24 del presente Estatuto y, de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, el establecimiento del régimen estatutario de su personal funcionario, la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia, la regulación de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, y de los contratos y de las concesiones administrativas en el ámbito de la Comunidad.”

Este precepto estatutario aporta a la Comunidad Autónoma el título específico exigido por la jurisprudencia constitucional, pues —con independencia de su atípica ubicación sistemática— le atribuye competencia de regulación en materia de contratos administrativos, “de acuerdo con la legislación del Estado”.

4. Procede por tanto entrar ya a examinar si el art. 44 de la Ley del Parlamento de Cantabria 10/2010 contradice la normativa básica estatal. Como en todo análisis de constitucionalidad mediata, ello requerirá, en primer lugar, constatar el carácter efectivamente básico de la normativa estatal de contraste y, en segundo lugar, verificar si existe una verdadera y real contradicción entre la norma impugnada y la norma estatal básica, que no pueda ser salvada con una interpretación de la norma cuestionada conforme con la Constitución.

a) De los preceptos invocados por el Auto de planteamiento, queda excluido de nuestro análisis el art. 127 del texto refundido de la Ley de contratos del sector público, que regula los contratos de obra con abono total del precio. Éste debe satisfacerse en un pago único en el momento de terminación de la obra, no resultando de aplicación el régimen general de abono de las certificaciones parciales de obra. Finalizada la obra, se le aplica el régimen general de pago establecido para los contratos de obra y está sometido, también, a la prohibición general de aplazamiento del pago. Se trata, por tanto, de un régimen específico de pago que afecta únicamente al tiempo durante el que la obra se está ejecutando, pero que nada tiene que ver con lo previsto en el precepto cuestionado, en el que el aplazamiento del pago se puede extender a las diez anualidades posteriores a aquélla en la que se prevea la terminación de la obra.

b) La norma estatal a considerar es, por tanto, el art. 87.7 del texto refundido de la Ley de contratos del sector público, cuyo carácter formalmente básico está recogido en su disposición final segunda, apartado 3.

Dicho artículo, tras fijar como regla general la prohibición del pago aplazado del precio de los contratos de las Administraciones públicas, contempla como excepciones: (i) las modalidades de arrendamiento financiero o arrendamiento con opción de compra, incluidas por vez primera en la Ley de contratos del sector público de 2007 como un contrato calificado de suministro (art. 9 del texto refundido de la Ley), ajenas a este debate procesal, y (ii) “los casos en que ésta u otra Ley lo autorice expresamente”. La cuestión se circunscribe, por tanto, a dilucidar si la remisión hecha a otras leyes puede considerarse comprensiva de la ley autonómica.

Sin duda puede reprocharse al art. 87.7 del texto refundido de la Ley de contratos del sector público su imprecisa formulación, por cuanto la remisión genérica a la ley para el establecimiento de excepciones al régimen de prohibición de pago aplazado no despeja, prima facie, la duda de si con ello el legislador ha querido referirse únicamente a la ley estatal o, por el contrario, ha pretendido abrir la posibilidad de excepciones establecidas mediante ley autonómica. Pero la crítica que pueda merecer el precepto desde la óptica de la buena técnica legislativa no nos exime de indagar en la dimensión material de la norma básica, que es en definitiva la que debe prevalecer en el juicio de constitucionalidad.

Desde esta perspectiva material, hay que comenzar resaltando que, aunque haya experimentado cierta evolución y modulaciones, la prohibición de pago aplazado en los contratos administrativos ha sido tradicionalmente y sigue siendo la regla general en nuestro Derecho. Ya la primera ley postconstitucional aprobada con carácter básico ex art. 149.1.18 CE, la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones públicas, justificaba la necesidad de mantener la prohibición del pago aplazado por la

inexcusable exigencia de contener el crecimiento del gasto público y el nivel de endeudamiento, y a la vez asegurar el mantenimiento del equilibrio presupuestario. El efecto es así, sin que requiera excesivo esfuerzo argumental puntualizar que el aplazamiento del pago implica un fraccionamiento temporal de la inversión, que difiere su impacto en el gasto público y lo incrementa debido a los costes de financiación, lo que forzosamente repercute negativamente en el nivel de endeudamiento público. Por tanto, fijándonos de nuevo en el texto refundido de la Ley de contratos del sector público, de inmediato se aprecia el nexo directo que enlaza la prohibición recogida en el art. 87.7 con la finalidad de “asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras”, que proclama en el art. 1.

Tal objetivo de estabilidad presupuestaria ha adquirido la máxima relevancia en nuestro ordenamiento a partir de la reforma del art. 135 CE, desarrollado en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Pero, al haberse introducido con anterioridad en nuestro ordenamiento mediante la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria (cuyo texto refundido fue aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre), complementada por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, habremos de fijar nuestra atención en estas últimas normas, vigentes al tiempo de dictarse la Ley cántabra objeto de este proceso constitucional.

Al enjuiciar la concepción de la estabilidad presupuestaria regulada en las citadas normas del año 2001, este Tribunal, en la STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 8, desestimó su impugnación con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones:

(i) “La definición de ‘estabilidad presupuestaria’ se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13” de la Constitución.

(ii) “Este Tribunal en su STC 62/2001, de 1 de marzo, reiterando anterior doctrina, ha considerado legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas.”

(iii) “La legitimidad constitucional de que el Estado, ex arts. 149.1.13 y 156.1 en conexión con el art. 149.1.14 CE, establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topes generales para dichos

presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (STC 62/2001, FJ 4).”

De conformidad con esta doctrina, reproducida en las SSTC 157/2011, de 18 de octubre, 195/2011 a 199/2011, de 13 de diciembre, y 203/2011, de 14 de diciembre, procede considerar que el régimen de prohibición de pago aplazado es indiscutiblemente básico, tanto por regular un aspecto nuclear de la contratación administrativa como por su conexión con el principio de estabilidad presupuestaria, que informa y preside todas las políticas públicas con impacto en el gasto y, en lo que aquí interesa, los presupuestos de las Comunidades Autónomas (art. 21.2 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas).

Por la razón expuesta, existe una relación inescindible en este caso entre la regla general de prohibición y las contadas excepciones que fijan su contorno. Admitir la hipótesis contraria sería tanto como dejar sin efecto la regla general de prohibición, con evidentes repercusiones negativas en la disciplina presupuestaria que deben observar rigurosamente todas las Administraciones públicas por imperativo, ahora, del art. 135 CE. Porque, siendo competencia del Estado, ex art. 149.1.18 CE, establecer la regla general de prohibición del pago aplazado en los contratos de las Administraciones públicas, la misma lógica se extiende a considerar que sólo el mismo legislador estatal puede determinar las excepciones, pues éstas no hacen sino delimitar el alcance de la regla general, actuando como complemento necesario de la misma. Así lo determinamos en la STC 3/2013, de 17 de enero, en relación con los supuestos de colegiación obligatoria, aunque en aquella ocasión la norma estatal de contraste, el art. 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, no ofreciera margen alguno de duda en su redacción. Y así lo hemos recordado en la STC 17/2014, de 30 de enero, FJ 8: “si básica es la regla general, básica debe ser también la excepción (SSTC 206/1997, de 27 de noviembre, FJ 8; y 219/2013, de 19 de diciembre, FJ 5)”.

Por todo ello, pese a la equívoca formulación contenida en el art. 87.7 del texto refundido de la Ley de contratos del sector público, hemos de coincidir con el Auto de planteamiento y el Fiscal General del Estado, en la conclusión de que sólo el legislador básico está habilitado para fijar las excepciones a la prohibición de pago aplazado de los contratos de las Administraciones públicas.

c) Una vez determinado que la ley que puede establecer excepciones a la regla general de prohibición de pago aplazado en los contratos que celebran las Administraciones públicas debe ser necesariamente estatal, no existe ámbito de conciliación posible entre lo dispuesto en el art. 87.7 del texto refundido de la Ley de contratos del sector público y el precepto cuestionado en este proceso.

Ante esta radical e insalvable contradicción, hemos de declarar que el art. 44 de la Ley del Parlamento de Cantabria 10/2010 es inconstitucional y nulo, por invadir la competencia exclusiva del Estado para establecer la legislación básica en materia de contratos administrativos, ex art. 149.1.18 CE.

5. En atención a lo razonado en el previo fundamento jurídico, resulta innecesario entrar a examinar la duda expuesta por el Fiscal General del Estado, que cuestiona la idoneidad de una Ley de presupuestos para establecer normas de contratación administrativa, por ser éstas ajenas al contenido genuino de las leyes presupuestarias.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2928-2013 y, en consecuencia, declarar inconstitucional y nulo el art. 44 de la Ley del Parlamento Cantabria 10/2010, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2011.