

Roj: **STS 1992/2016 - ECLI:ES:TS:2016:1992**Id Cendoj: **28079139912016100003**Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**Sede: **Madrid**Sección: **991**Fecha: **10/05/2016**Nº de Recurso: **383/2013**Nº de Resolución: **1036/2016**Procedimiento: **Contencioso**Ponente: **JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT**Tipo de Resolución: **Sentencia**

## SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a diez de Mayo de dos mil dieciséis.

**VISTO** por el Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los Excmos. Sres. Magistrados indicados al margen, el recurso contencioso- administrativo registrado bajo el número 2/**383/2013**, tramitado por la Sección Tercera de esta Sala, interpuesto por la Letrada del Servicio Jurídico del PRINCIPADO DE ASTURIAS contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013, por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus Subsectores para el periodo 2014-2016 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2014; y contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de julio de 2013, por el que se adecua el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus Subsectores para 2013; y contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 2013, por el que se desestima el requerimiento previo formulado contra los Acuerdos del Consejo de Ministros de 28 de junio y de 12 de julio de 2013, por los que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de sus subsectores para el periodo de 2014-2016 y para el años 2013, respectivamente. Han sido partes demandadas la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada y defendida por el Abogado del Estado; la COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA, representada por la Letrada de la misma; la COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA, representada por el Letrado de la misma; la GENERALIDAD DE CATALUÑA, representada por el Letrado de la misma; y la COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS, representada por el Letrado del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La Letrada del Servicio Jurídico del PRINCIPADO DE ASTURIAS, interpuso ante esta Sala, con fecha 10 de octubre de 2013, recurso contencioso- administrativo registrado bajo el número 2/**383/2013**, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013, por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus Subsectores para el periodo 2014-2016 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2014, y contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de julio de 2013, por el que se adecua el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus Subsectores para 2013. El objeto del recurso contencioso-administrativo se amplió por providencia dictada el 9 de enero de 2014, accediendo a la solicitud formulada por escrito presentado ante esta Sala jurisdiccional el 13 de diciembre de 2013, al Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 2013, por el que se desestima el requerimiento previo formulado contra los Acuerdos del Consejo de Ministros de 28 de junio y de 12 de julio de 2013, por los que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de sus subsectores para el periodo de 2014-2016 y para el años 2013, respectivamente.



**SEGUNDO.-** En su escrito de demanda, presentado el 7 de enero de 2014, ampliado por escrito de 17 de febrero de 2014, alegó los hechos y fundamentos de Derecho que consideró oportunos y concluyó éste último, con el siguiente SUPPLICO:

« que teniendo por presentado este escrito, con sus copias, los admita; tenga por formalizada, en tiempo y forma, ampliación a la demanda frente a Acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de octubre de 2013 por el que se desestima expresamente Requerimiento formulado con fecha 23 de agosto de 2013 por la Consejera de Hacienda y Sector Público del Gobierno del Principado de Asturias, en virtud de lo previos en el art. 44.1 LJCA , frente a sendos Acuerdos del Consejo de Ministros (Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013, por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de los subsectores para el período 2014-2016 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2014; y frente a Acuerdo de Consejo de Ministros de 12 de julio de 2013, por el que se adecua el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para 2013); y, en su día, previos los trámites legales, dicte sentencia por la que estime el presente recurso contencioso-administrativo y se declaren nulos, se anulen o revoquen los actos impugnados, con expresa manifestación de la Sala, en todo caso, en relación a los fundamentos cuarto, sexto y séptimo de nuestro primer escrito de demanda. » .

**TERCERO.-** El Abogado del Estado contestó a la demanda por escrito presentado el 20 de marzo de 2014, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« que habiendo por presentado este escrito con sus copias se sirva admitirlo y tener por cumplido los trámites conferidos y, previos los que sean procedentes, dictar sentencia desestimando el recurso.

Por Otrosí manifiesta que considera la cuantía del recurso indeterminada. » .

**CUARTO.-** Por Decreto de 21 de marzo de 2014, la Secretaria Judicial, de conformidad con el art. 42.2 de la LJCA , fija en indeterminada la cuantía de este recurso contencioso-administrativo

**QUINTO.-** Por Auto de 2 de enero de 2014 se acuerda recibir el pleito a prueba, admitir y declarar pertinente la documental del segundo otrosí de la demanda, y formar al efecto el correspondiente ramo de pruebas de la demandante.

**SEXTO.-** Practicadas la pruebas propuestas y admitidas, por providencia de 29 de abril de 2014, se declara terminado y concluso el periodo de proposición y práctica de pruebas concedido; unir las practicadas a los autos; y, no estimándose necesaria la celebración de vista pública, se concede a la representación procesal del actor el plazo de diez días a fin de que presente escrito de conclusiones sucintas, evacuándose dicho trámite por el Letrado del Servicio Jurídico del PRINCIPADO DE ASTURIAS, por escrito presentado el 21 de mayo de 2014, en el que tras efectuar las alegaciones que consideró oportunas, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« Que teniendo por presentado este escrito con sus copias, se sirva admitirlo, y evacuado el traslado conferido para conclusiones, en su día, dictar sentencia de conformidad con lo solicitado en nuestro escrito de demanda, que se da por reproducido. » .

**SÉPTIMO.-** Por diligencia de ordenación de 22 de mayo de 2014, se acordó otorgar el plazo de diez días a la parte comparecida como recurrida (la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO) para que presente sus conclusiones, evacuándose dicho trámite por el Abogado del Estado, por escrito presentado el 23 de mayo de 2014, en el que expuso las alegaciones que consideró oportunas y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« se sirva dar por ultimada la tramitación de este pleito y por reproducida la súplica del escrito de contestación. » .

**OCTAVO.-** En fecha 1 de diciembre de 2014 el Excmo. Sr. Presidente de la Sala, en uso de las facultades que le otorga el artículo 197 de la Ley Orgánica del Poder Judicial , acordó someter el conocimiento del presente recurso contencioso-administrativo al Pleno de la Sala de Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo

**NOVENO.-** Por providencia de fecha 1 de diciembre de 2014, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, y se señala para votación y fallo el día 28 de enero de 2015, suspendiéndose el señalamiento por providencia de 19 de diciembre de 2014, del siguiente tenor literal:

« Dada cuenta. Se acuerda suspender el señalamiento previsto para el día 28 de enero de 2015 disponiendo lo siguiente:

1) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 61.2 LJCA reclámense a las Secretarías del Congreso y del Senado los antecedentes relativos a la aprobación por ambas Cámaras del Acuerdo del Consejo de Ministros del día 28 de junio de 2013 por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública



para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el periodo 2014-2016 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2014.

2) Requierase a las Secretarías del Congreso y del Senado para que en el plazo de diez días certifiquen si el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de julio de 2013 por el que se adecúa el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas de 2013, y de cada uno de los subsectores fue sometido, en su caso, a la aprobación de las Cortes Generales. De ser así, deberá remitirse copia de los antecedentes parlamentarios que obren en las Cámaras en relación con la aprobación o rechazo del citado Acuerdo.

3) A la vista de la pretensión formulada en el recurso contencioso-administrativo y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 LJCA, se acuerda emplazar por nueve días a las restantes Comunidades Autónomas para que puedan personarse en defensa de sus intereses, dándoles traslado, en tal caso, del escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo y de la demanda formulada.

4) Asimismo, se acuerda emplazar por nueve días al Congreso de los Diputados y al Senado en la persona del Letrado de las Cortes Generales para que pueda personarse en defensa de sus intereses, dándole traslado, en tal caso, del escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo y de la demanda formulada. » .

**DÉCIMO.-** Por diligencia de ordenación de 21 de enero de 2015, se acordó dar traslado de la documentación recibida del Congreso de los Diputados y del Senado a las partes personas a fin de que en el plazo de diez días aleguen lo que estimen pertinente, evacuándose dicho trámite únicamente por el Abogado del Estado y por el Abogado de la Generalidad de Cataluña.

**UNDÉCIMO.-** El 9 de febrero de 2016, se dictó providencia del tenor literal siguiente:

« Dada cuenta; en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-Administrativa, oíase a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, a fin de que en el plazo común de diez días aleguen lo que estimen pertinente y a su derecho convenga sobre la posible falta de jurisdicción de esta Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo para conocer del presente recurso contencioso-administrativo, en cuanto dirigido contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013, por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones públicas y de cada uno de sus subsectores para el periodo 2014-2016 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2014, por haber sido aprobado por las Cortes Generales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.6 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, lo que puede determinar la inadmisión del referido recurso contencioso-administrativo.

Asimismo se acuerda oír a las partes personadas por un plazo común de diez días a fin de que puedan alegar lo que estimen pertinente y a su derecho convenga sobre la incidencia que pueda tener en la resolución del presente recurso contencioso-administrativo que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de julio de 2013, por el que se adecua el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para 2013, no haya sido sometido a la aprobación de las Cortes Generales, lo que pudiera hacerlo inválido o ineficaz.

Se acuerda conceder un plazo común de diez días a las partes personadas para que aleguen lo que a su derecho convenga sobre la posible desestimación del recurso contencioso-administrativo en cuanto se dirige contra el Acuerdo del consejo de Ministros de 18 de octubre de 2013, por el que se desestima el requerimiento formulado frente a los referidos Acuerdos del Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013 y de 12 de julio de 2013, por las mismas razones expuestas. » .

**DUODÉCIMO.-** Las partes evacuaron el trámite conferido con el siguiente resultado:

1º.- El Fiscal presentó escrito el 15 de febrero de 2016, en el que tras efectuar las manifestaciones que consideró oportunas, lo concluyó considerando que, «de conformidad con lo dispuesto en los arts. 1, 2 y 5.2 LJCA, procede dictar Auto por esa Excm. Sala acordando la falta de jurisdicción para el conocimiento del recurso contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013».

2º.- El Letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, en escrito de 22 de febrero de 2016, presentó escrito en el que tras efectuar, asimismo, las manifestaciones que consideró oportunas, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« que se declare la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto, y se estime el mismo, declarándose la nulidad, invalidez o, en su caso, la ineficacia de los actos impugnados » .



**DECIMOTERCERO.-** Por Providencia de fecha 1 de marzo de 2016, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, y se señala para votación y fallo el día 4 de abril de 2016, y los días sucesivos, deliberándose los días 5 y 6 de abril de 2016, conjuntamente con los recursos contencioso-administrativos 374/2013, 385/2013, 511/2013 y 241/2014, interpuestos, respectivamente, por el Letrado del Servicio Jurídico de la Comunidad Autónoma de Canarias, la Letrada del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, el Abogado de la Generalidad de Cataluña y la Letrada de la Junta de Andalucía.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, Magistrado de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El recurso contencioso-administrativo que enjuiciamos, interpuesto por la Letrada del Servicio Jurídico del PRINCIPADO DE ASTURIAS, tiene por objeto la pretensión de que se declare la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministro de 28 de junio de 2013, por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el periodo 2014-2016 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2014, y del Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de julio de 2013, por el que se adecua el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para 2013.

También se impugna, tras acordarse la ampliación del recurso contencioso-administrativo, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 2013, por el que se desestima el requerimiento formulado por el Principado de Asturias contra los Acuerdos del Consejo de Ministros de 28 de junio y de 12 de julio de 2013, por los que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de sus subsectores para el periodo 2014-2016 y para el año 2013, respectivamente.

**SEGUNDO.-** El Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013 fija el objetivo de estabilidad presupuestaria y el objeto de deuda pública de los ejercicios 2014, 2015 y 2016 para el conjunto de las Administraciones Públicas y para cada uno de sus subsectores, en los términos que figuran en los Anexos I y II:

### ANEXO I

#### OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

##### PARA EL PERIODO 2014-2016

Capacidad (+) Necesidad (-) de Financiación, SEC-95

(En porcentaje del PIB)

2014 2015 2016

Administración Central -3,7 -2,9 -2,1

Comunidades Autónomas -1,0 -0,7 -0,2

Entidades Locales 0,0 0,0 0,0

Seguridad Social -1,1 -0,6 -0,5

Total Administraciones Públicas -5,8 -4,2 -2,8

### ANEXO II

#### OBJETIVOS DE DEUDA PÚBLICA

##### PARA EL PERIODO 2014-2016

(En porcentaje del PIB)

2014 2015 2016

Administración Central y Seguridad Social 72,8 75,3 76,4

Comunidades Autónomas 20,0 20,5 20,3

Entidades Locales 4,0 4,0 3,9

Total Administraciones Públicas 96,8 99,7 100,6

En la parte dispositiva del referido Acuerdo gubernamental de 28 de junio de 2013 se acuerda que la Ministra de la Presidencia remita a las Cortes Generales el presente Acuerdo, acompañado de la documentación a que se refiere el artículo 15 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Estabilidad Financiera .



El Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013, tras su remisión a las Cortes Generales y su traslado a la Comisión de Presupuestos, fue aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 2 de julio de 2013 y ulteriormente por el Pleno del Senado en la sesión extraordinaria celebrada el 10 de julio de 2013.

El acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de julio de 2013, atendiendo a la revisión de la senda de consolidación fiscal efectuada por el ECOFIN el 21 de junio de 2013, adecua el objetivo de estabilidad presupuestaria de 2013 para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de los subsectores que la integran, y, en coherencia con lo anterior, adecua el objetivo de deuda pública de 2013 en los términos que figuran en los Anexos I y II:

ANEXO I

#### **OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA PARA 2013 (\*)**

**Capacidad (+) Necesidad (-) de Financiación, SEC-95**

**(En porcentaje del PIB)**

##### **Objetivo revisado**

Administración Central -3,8

Comunidades Autónomas -1,3

Entidades Locales 0,0

Seguridad Social -1,4

Total Administraciones Públicas -6,5

#### **ANEXO II**

#### **OBJETIVO DE DEUDA PÚBLICA**

**PARA 2013 (\*)**

**(En porcentaje del PIB)**

##### **Objetivo revisado**

Administración Central y Seguridad Social 68,5

Comunidades Autónomas 19,1

Entidades Locales 4,0

Total Administraciones Públicas **91,6**

El Acuerdo gubernamental de 12 de julio de 2013 no fue sometido a la aprobación del Congreso de los Diputados ni del Senado, según certifican los Secretarios Generales de dichas Cámaras Legislativas.

**TERCERO.-** El recurso contencioso-administrativo interpuesto, en cuanto tiene por objeto la pretensión de que se declare la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministro de 28 de junio de 2013, por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el periodo 2014-2016 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2014, debe declararse inadmisibile, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en relación con lo dispuesto en el artículo 1.3 a) del citado texto legal, al carecer esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de jurisdicción para su enjuiciamiento, ya que dicho Acuerdo gubernamental, constituye un acto preparatorio de la decisión de las Cortes Generales, que, al ser aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados y por el Pleno del Senado, en virtud del procedimiento establecido en el artículo 15.6 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, le dota de fuerza vinculante equivalente al valor jurídico de las normas presupuestarias aprobadas por el Parlamento en virtud del artículo 66.2 CE, por lo que corresponde su control al Tribunal Constitucional, en virtud a lo dispuesto en el artículo 161 de la Constitución española, y los artículos concordantes de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Al respecto, cabe poner de relieve que la aprobación por el Consejo de Ministros de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas se inserta en un iter procedimental bifásico, regulado en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en cuyo artículo 15 se prevé la intervención preliminar del Consejo de Ministros,



a quien corresponde la propuesta de fijación de dichos objetivos, y la aprobación ulterior del Congreso de los Diputados y el Senado, que tienen la potestad de pronunciarse «aprobando o rechazando los objetivos propuestos por el Gobierno».

El artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en su apartados 6 y 7 dispone:

« 6. El acuerdo del Consejo de Ministros en el que se contengan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública se remitirá a las Cortes Generales acompañado de las recomendaciones y del informe a los que se refieren los apartados 4 y 5 de este artículo. En forma sucesiva y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando los objetivos propuestos por el Gobierno.

Si el Congreso de los Diputados o el Senado rechazan los objetivos, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento.

7. Aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por las Cortes Generales, la elaboración de los proyectos de Presupuesto de las Administraciones Públicas habrán de acomodarse a dichos objetivos . » .

Por ello, no cabe caracterizar el Acuerdo gubernamental impugnado como «actuación administrativa sujeta al Derecho Administrativo», cuyo enjuiciamiento corresponde, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al orden jurisdiccional contencioso-administrativo y, concretamente, a esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, porque ello supondría desconocer o devaluar la naturaleza sustancial de la actuación del Congreso y del Senado, que, al aprobar la propuesta de los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados por el Gobierno, dota de validez jurídica y eficacia a dicho acto gubernamental. Se trata, por tanto, como hemos expuestos, de un acto preparatorio de una decisión parlamentaria en materia presupuestaria cuya adopción corresponde, por imperativo del legislador orgánico, a las Cámaras que conforman las Cortes Generales.

En este sentido, no compartimos la tesis argumental que formula la Letrada del Servicio Jurídico del Principado de Asturias respecto de que el Acuerdo impugnado constituye «indudablemente» una disposición o acto administrativo sujeto al Derecho Administrativo fiscalizable por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, puesto que -según se aduce- la circunstancia de que haya sido objeto de ulterior aprobación por las Cortes Generales no altera la condición de acto administrativo, ni constituye una mutación de su naturaleza originaria. Como sostiene acertadamente el Fiscal, en las alegaciones formuladas al proveído de esta Sala jurisdiccional de 9 de febrero de 2016, la impugnación va dirigida contra un acto cuyo contenido no sólo ha sido asumido en su integridad por las Cortes Generales, sino que la aprobación de dicho Acuerdo por ambas Cámaras viene a finalizar el procedimiento diseñado por el legislador para la eficacia y virtualidad del inicial Acuerdo del Consejo de Ministros que, hasta dicha aprobación parlamentaria, no era más que un acto preparatorio. De manera que, una vez aprobado, nos encontramos en presencia de un acto del Congreso de los Diputados y del Senado, que ostenta, por ello, naturaleza y carácter parlamentario.

De ahí, que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013 impugnado no resulte escindible - como acto separable a efectos de su enjuiciamiento- de la decisión de las Cortes Generales, por lo que al no corresponder, por su contenido presupuestario, con las materias enunciadas en el artículo 1.3 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no es susceptible de ser fiscalizado por los Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, conforme a lo dispuesto en el artículo 106 de la Constitución .

Debe consignarse al respecto que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no tiene atribución general para conocer de las impugnaciones de los actos (o disposiciones) emanadas de las Cortes Generales, sino que carece de ella. Esta es la regla general, y que sólo por excepción el artículo 1.3.a) de la Ley Jurisdiccional 29/1998 concede a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos y disposiciones adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado (...) «en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público» .

Es así que la materia que nos ocupa (aprobación por las Cortes Generales de los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados por el Gobierno) no se encuentra comprendida entre las enumeradas por el precepto, luego la Jurisdicción Contencioso-Administrativa carece de atribuciones para enjuiciar dicho acto o disposición. Nos remitimos en esta materia a mayor abundamiento a las razones que esta Sala dió en el auto de 6 de mayo de 2008 (recurso 644/2007, sobre la regla general de no impugnabilidad ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de los actos y disposiciones del Congreso de los Diputados y del Senado).



La anterior conclusión no queda enervada por el hecho de que la citada Ley Orgánica 2/2012 atribuya la competencia para dictar el Acuerdo impugnado al Consejo de Ministros, pues, como afirma el Fiscal, la intervención posterior de las Cortes Generales no resulta inane. En efecto, la remisión del Acuerdo a ambas Cámaras Legislativas no puede confundirse con el mero deber de información a los efectos de un eventual control político, sino que la previsión legal del art. 15.6 de la Ley Orgánica atribuye la decisión definitiva sobre el Acuerdo del Consejo de Ministros a las Cortes Generales, pues dicho Acuerdo, como se ha avanzado, no es más que un acto previo o preparatorio que requiere de una aprobación expresa de las mismas. Por eso la Ley Orgánica otorga a las Cámaras la capacidad de vetar los objetivos propuestos mediante su rechazo, lo que obligaría al Gobierno a dictar un nuevo Acuerdo y someterlo, a su vez, a la aprobación de las mismas. En definitiva, sólo tras su aprobación por el Congreso de los Diputados y por el Senado, el procedimiento diseñado por el legislador orgánico llega a su fin y el Acuerdo así aprobado constituye, como se acaba de señalar, un acto del Poder Legislativo, de naturaleza parlamentaria, y ajeno al ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La aprobación del acuerdo del Consejo de Ministros por las Cortes Generales, en ejecución de lo previsto en el artículo 15, números 6 y 7, de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, no es una aprobación que carezca de efectos subsiguientes, que deje al acuerdo del Gobierno con su escueta fuerza ejecutiva, propia de un simple acto administrativo, sino que irradia una especial fuerza ejecutiva y de directriz vinculante, ya que, como hemos señalado, el artículo 15.7 de esa Ley dispone que «aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por las Cortes Generales, la elaboración de los proyectos de Presupuestos de las Administraciones Públicas habrán de acomodarse a dichos objetivos». Y por su parte, el artículo 7.3 de la citada Ley Orgánica establece que «las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera». De esta manera, la naturaleza de la aprobación que nos ocupa se aproxima a la propia de los Presupuestos Generales del Estado.

**CUARTO.-** La doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo aprecia, en general, su falta de jurisdicción cuando ante ella se impugnan actos o disposiciones emanados de las Cortes Generales, de lo que son muestra:

a) Los autos de 24 de marzo de 2014, 2 de abril de 2014 y 27 de junio de 2014, que inadmitieron por falta de Jurisdicción los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra los Reales Decretos 930/2013, de 29 de noviembre y 931/2013, de 29 de noviembre, por los que fueron nombrados los Vocales del Consejo General del Poder Judicial a propuesta del Congreso y del Senado.

b) Los autos de 10 de febrero de 2011 y 9 de marzo de 2011, que inadmitieron el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, que declaró el estado de alarma, y ello por haber sido asumido ese Real Decreto por el Congreso de los Diputados al autorizar su prórroga.

Las sentencias de este Tribunal Supremo que han afirmado la jurisdicción de esta Sala para enjuiciar actos emanados del Congreso de los Diputados o de algún Parlamento autonómico, (a saber, las de 5 de marzo de 2014, recurso 64/2013, y 19 de julio de 2004, casación nº 3080/2001), no son aplicables al caso que nos ocupa:

A) La primera sentencia fué dictada por el Pleno de esta Sala en un recurso contencioso-administrativo en que se impugnaban los Reales Decretos de nombramiento del Presidente y de los Vocales del Consejo de Seguridad Nuclear; según el artículo 5.2 de la Ley 15/1980 dichos cargos son nombrados por el Gobierno *"previa comparecencia de la persona propuesta para el cargo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados. El Congreso, a través de la Comisión competente y por acuerdo de los tres quintos de sus miembros, manifestará su aceptación o veto razonado en el plazo de un mes natural, a contar desde la recepción de la correspondiente comunicación. Transcurrido dicho plazo sin manifestación expresa del Congreso, se entenderán aceptados los correspondientes nombramientos."*

Pues bien, en esa sentencia aceptamos nuestra propia jurisdicción sobre la base de que, así caracterizados, los nombramientos de esos cargos están única y exclusivamente encomendados al Gobierno, si bien supeditados a la posibilidad de veto por el Congreso de los Diputados (...) *"de forma que si el veto no llega a formalizarse en estos términos, el Gobierno dispone de plena libertad para ejercer su competencia con plenitud."*

Como se ve, el supuesto descrito es del todo distinto al que nos ocupa. En aquél caso, la intervención del Congreso de los Diputados se enmarca en un procedimiento típicamente administrativo (nombramientos de



determinados cargos de un organismo público), en el que incluso no es necesaria la aprobación expresa del Congreso de los Diputados, toda vez que basta su silencio o inactividad para que sean efectivos los nombramientos previamente decididos por el Gobierno.

Nuestro caso es distinto; como veremos más tarde, la intervención de las Cortes Generales no se enmarca en un procedimiento administrativo sobre materia ajena a la típica parlamentaria, sino sobre una que, como la presupuestaria, forma parte del núcleo base de las atribuciones de las Cortes Generales.

B) En el caso de la sentencia de 19 de julio de 2014 (casación 3080/2001 ) se impugnó un Plan Gestor de Residuos Especiales de Navarra aprobado por la Comisión correspondiente del Parlamento navarro. Después de plantear de oficio la posible falta de jurisdicción, esta Sala aceptó su propia jurisdicción por la circunstancia de que el extremo que se impugnaba por ciertos Ayuntamientos y Concejos (a saber, la localización de una planta de tratamiento de residuos especiales) era un extremo que, aunque estaba en el Plan, no formaba parte del núcleo del mismo, es decir, no formaba parte de lo que según la Ley Foral es el contenido "*típico y necesario*" del Plan, de suerte que el Plan podría haber prescindido de ese extremo sin por ello tener un contenido mutilado. Sólo por eso, este Tribunal afirmó tener jurisdicción para conocer del asunto y así lo hizo, (para anular, por cierto, la determinación impugnada).

Al respecto, cabe referir que en la sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 2011 (RC 120/2011 ), con cita de la doctrina jurisprudencial expuesta en las sentencias de 26 de octubre de 1999 (RC 3478/1992 ) y 2 de marzo de 2009 (RC 1846/2006 ), ya expusimos que entre las potestades y funciones atribuidas ex artículo 97 de la Constitución al Gobierno, cabe distinguir aquéllas que trascienden por su sustantividad constitucional de su sujeción al Derecho Administrativo, en cuanto tienen encaje en las relaciones Gobierno-Cortes Generales, asumiendo facultades de decisión política que le atribuye el mencionado precepto constitucional, lo que determina que no sean susceptibles de ser impugnados en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Acuerdos adoptados por el Gobierno de iniciativa legislativa en materia presupuestaria (en aquel supuesto del Consejo de Gobierno de las Comunidad Autónoma del País Vasco).

Este mismo criterio jurisprudencial se sustenta en el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2015 (RCA 110/2015), en que se declara la falta de jurisdicción de la Sala de lo Contencioso -Administrativo del Tribunal Supremo para conocer de la impugnación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de julio de 2015, por el que se aprueba el proyecto de ley de presupuestos generales del Estado, porque el «acuerdo impugnado no alberga propiamente una actuación administrativa».

**QUINTO.-** Para concluir este bloque de consideraciones relativas a la impugnación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013, procede significar que el examen del supuesto planteado tiene una indudable implicación de naturaleza constitucional, que completa las perspectivas administrativa y procesal que hemos analizado; y es, desde esa óptica, que se corrobora la falta de jurisdicción de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo para enjuiciar el referido Acuerdo gubernamental.

El artículo 97 de la Constitución encomienda al Gobierno la dirección de la política económica y, en la medida en que la orientación que pretenda establecer se plasma esencialmente en los presupuestos generales del Estado, el artículo 134.1 le atribuye en exclusiva la elaboración del proyecto de ley de presupuestos. Nadie puede sustituirle en esa tarea, pero la aprobación de ese proyecto de ley es, a su vez, competencia exclusiva de las Cortes Generales según el artículo 66.2, siempre de la Constitución .

Por eso, no es casualidad que el artículo 15.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril , de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, aprobada en virtud del artículo 135 del texto fundamental, disponga que sea el Gobierno el que fije los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública a que se refiere, ni que el apartado 6 de ese precepto diga que el acuerdo correspondiente del Consejo de Ministros será aprobado o rechazado por el Congreso de los Diputados y por el Senado. El legislador orgánico sigue el esquema trazado por la Constitución. El Gobierno, el Consejo de Ministros, decide cuáles han de ser esos objetivos, pero son las Cortes Generales las que los aprueban y, de ese modo, les dan valor. Es natural que la Ley Orgánica lo haya previsto así, porque la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública inciden de lleno en los ingresos y gastos que se deben consignar en los presupuestos generales del Estado y la potestad de aprobarlos es uno de los atributos esenciales de los Parlamentos en los Estados democráticos. La Constitución refleja bien la importancia que tienen los presupuestos del Estado entre los cometidos de las Cortes Generales, pues siendo una ley la que los aprueba, el artículo 66.2 ha querido singularizarlos en el ejercicio de la potestad legislativa del Estado. El concepto de aprobación, obsérvese, es el mismo que utiliza el artículo 15.6 de la Ley Orgánica 2/2012 . (Por lo demás, esta misma aprobación de las Cortes Generales la exige la ley en su artículo 23 respecto de los Planes Económico- Financieros y de los Planes de Equilibrio de la Administración Central, del mismo modo que exige una norma con rango de ley para aprobar los





mecanismos de revalorización y ajuste que resulten necesarios para garantizar el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social; todo lo cual revela la decidida intervención sustancial que, vista la relación de estos mecanismos con las previsiones presupuestarias, ha reservado la Ley Orgánica 2/2012 a las Cortes Generales).

Se trata, por tanto, de dos atribuciones sustancialmente semejantes, (la de aprobación de los presupuestos y la de aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública), y han de entenderse del mismo modo. En ambos casos son decisiones que toman las Cortes Generales aprobando o rechazando las que previamente ha adoptado el Gobierno. El hecho de que el legislador orgánico se haya autolimitado y previsto que las Cámaras habrán de aprobar o rechazar los objetivos fijados por el Consejo de Ministros sin poder modificarlos no cambia en nada el extremo principal: la aprobación o el rechazo es un acto parlamentario y sin aquélla tales objetivos carecen de valor y fuerza vinculante. De ahí que el acuerdo gubernamental que los fija, inserto en este procedimiento especial, sea un acto carente de autonomía. Se debe tener presente que en la Ley Orgánica no hay condicionamiento ni limitación a esa facultad parlamentaria ni razones para concluir lo contrario.

Y no debe haberlas no sólo por su tenor literal sino también porque la interpretación de este texto legal sólo puede hacerse desde la perspectiva de la distribución constitucional del poder entre las Cortes Generales y el Gobierno. Ese y no el ofrecido por el procedimiento administrativo y los conceptos asociados a él, es el contexto en que debe moverse el intérprete.

En este supuesto, la potestad aprobatoria de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública ejercida por el Congreso de los Diputados y el Senado, se incardina en el artículo 135 de la Constitución, en la redacción introducida por la Ley Orgánica de reforma de la Constitución de 27 de septiembre de 2011, que consagra el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera del conjunto del sector público, en consonancia con las exigencias derivadas del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ( arts. 4 y 126 TFUE ) y del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, hecho en Bruselas el 2 de marzo de 2012, y habilita a las Cortes Generales a delimitar con carácter vinculante al ejercicio de la potestad presupuestaria por el Estado, las Comunidades Autónomas y las demás Administraciones Públicas.

En la sentencia del Tribunal Constitucional 215/2014, de 18 de diciembre, que enjuició la constitucionalidad de determinadas disposiciones de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se pone de relieve que esta Ley Orgánica -que desarrolla el artículo 135 de la Constitución-, somete la actuación de las Administraciones Públicas a un marco de estabilidad presupuestaria, «razón por la cual no permite que se incurra, en la programación o ejecución presupuestaria en situaciones de déficit estructural, salvo en el supuesto de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo», por lo que la aprobación por las Cortes Generales de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas, delimita el contenido del ejercicio de la potestad presupuestaria de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de dicha Ley, a los efectos de velar por la observancia de la disciplina presupuestaria.

Cabe añadir que ni el Derecho de la Unión Europea ni la reforma del artículo 135 de la Constitución conducen a conclusiones distintas, porque no han alterado el reparto del poder establecido en 1978 entre las Cortes Generales y el Gobierno. El primero ni se lo propone ni podría hacerlo, ya que no se inmiscuye en la distribución interna del poder en los Estados, y nada hay en el mismo que diga cuáles hayan de ser los órganos internos que deban ocuparse de la determinación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública ni de los que deban enjuiciar los recursos que procedan contra tal fijación. Y el segundo nada dice sobre el particular.

Sostener la sustantividad del acuerdo del Consejo de Ministros en tanto implique reconocerle un valor propio, no subordinado a la decisión parlamentaria, supondría, por lo demás, desapoderar a las Cortes Generales de una facultad que constitucionalmente les corresponde en exclusiva. Y si se afirma la jurisdicción de la Sala para enjuiciar estos acuerdos, no habría argumentos serios para rechazarla respecto de otros actos del Consejo de Ministros, como sería el caso del que apruebe el proyecto de ley de presupuestos generales o cualquier otro proyecto de ley, actuaciones éstas que hasta ahora se han considerado ajenas a ella.

La declaración de inadmisión del recurso contencioso-administrativo por falta de jurisdicción que pronunciamos, respecto de la impugnación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013, por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el periodo 2014-2016 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2014, no es lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva, sin indefensión garantizado por el artículo 24.1 de la Constitución, puesto que observamos que no hay obstáculo procesal para que pueda impugnarse ante el Tribunal Constitucional el Acuerdo de fijación de los



objetivos de estabilidad presupuestaria emanado de las Cortes Generales, ni para impugnar ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el Acuerdo del Consejo de Ministros que, de conformidad con el artículo 16 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, concrete los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Administraciones Públicas, y, específicamente, para la Comunidad Autónoma accionante.

**SEXTO.-** El recurso contencioso-administrativo, en cuanto tiene por objeto la impugnación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de julio de 2013, por el que se adecua el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para 2013, del que consta que no ha sido aprobado por el Congreso ni por el Senado, de conformidad con las prescripciones del artículo 15.6 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, debe declararse inadmisibile, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 69 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en relación con el artículo 25 del citado texto legal, por tratarse de un acto preparatorio de una decisión parlamentaria no susceptible de impugnación en este orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Cabe advertir, en este sentido, que el Acuerdo gubernamental recurrido se inserta en un procedimiento de naturaleza sustancialmente parlamentaria, que tiene por objeto la aprobación de disposiciones de carácter presupuestario, que culmina con la decisión de las Cámaras Legislativas y que, en consecuencia, carece de eficacia y no tiene virtualidad alguna hasta que sea aprobado por el Parlamento.

En efecto, esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo considera que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la propuesta de adecuación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública establecidos para un periodo presupuestario plurianual, como consecuencia de la necesidad de ajustarse a las previsiones de las instituciones comunitarias europeas derivadas del sometimiento del Reino de España al Procedimiento de Déficit Excesivo, deben someterse al mismo procedimiento establecido en dicha disposición legal, que exige que la propuesta se remita a las Cortes Generales y sea sometida a su aprobación o veto por el Congreso de los Diputados y el Senado, ya que no existe ninguna previsión legal que autorice al Gobierno a excluir el pronunciamiento de las Cámaras sobre una decisión que modifica los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.

Esta Sala considera, por tanto, que el trámite parlamentario era también necesario en este caso, por los siguientes argumentos:

a) En primer lugar, debe tenerse presente que los objetivos de estabilidad presupuestaria para el año 2013, estaban ya fijados por acuerdo anterior de las Cortes Generales. En efecto, estando incluida esa anualidad en el trienio 2013-2015, resulta que las Cortes Generales tenían ya aprobados los objetivos de ese trienio mediante acuerdo del Congreso de los Diputados adoptado en sesión de 24 de julio de 2012 (B.O. de las Cortes Generales nº 136, de 27 de julio de 2012, página 17, y mediante acuerdo del Senado de 26 de julio de 2012), (B.O. de las Cortes Generales, Senado, nº 88, de 27 de julio de 2012, página 2).

Procede, asimismo, dejar constancia que ningún precepto de la Ley Orgánica 2/2012 autoriza al Gobierno a modificar por su sola decisión un acuerdo de las Cortes Generales. Ni podría hacerlo por la circunstancia de referirse el acuerdo a una sola anualidad (2013) en lugar de a un trienio, porque la inalterabilidad por el Gobierno de la previa decisión de las Cortes Generales debe predicarse del trienio afectado y también de cada una de sus anualidades, careciendo de sentido que lo prohibido en conjunto fuera permitido por partes. La fijación por las Cortes Generales de los objetivos para el trienio 2013-2015 tiene su valor de acto parlamentario para el conjunto y para cada una de sus anualidades, y el Gobierno no puede por sí mismo alterar ninguno de sus valores.

b) En segundo lugar, tal conclusión no cambia por la circunstancia de que esa adecuación (en realidad, variación o modificación), viniera impuesta o permitida por las decisiones del ECOFIN en el marco del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE), a causa -se dice- de que la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica 2/2012, cuya letra b) dispone que *"en caso de PDE, la reducción del déficit se adecuará a lo exigido en el mismo"*, o de que el artículo 15.4 de aquella dispone que *"para la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública se tendrán en cuenta las recomendaciones y opiniones emitidas por las instituciones de la Unión Europea sobre el Programa de Estabilidad de España o como consecuencia del resto de mecanismos de supervisión europea"*.

Aun siendo todo ello cierto, también lo es que ninguna norma (ni de Derecho Comunitario ni de Derecho interno) permite a las Instituciones europeas inmiscuirse en el ordenamiento interno español, a fin de decidir cómo, por qué procedimientos o por decisión de qué organismos nacionales, han de cumplirse las medidas adoptadas por la U.E. en un Procedimiento de Déficit Excesivo. Sólo al Derecho interno le compete esas precisiones, y, por



lo tanto, la variación de los objetivos que vengan impuestos por la U.E. habrá de someterse en España a los trámites señalados por la Ley Orgánica 2/2012, es decir, a la fijación por el Gobierno y a la posterior aprobación por las Cortes Generales.

Esa es la razón por la cual el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su informe sobre lo que luego sería el acuerdo de 12 de julio de 2013 (que ahora nos ocupa) recordó que la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública "*deberá remitirse a las Cortes Generales*", (folio 42 del expediente administrativo), cosa que no se hizo.

c) Finalmente, la llamada "*adecuación*" era una auténtica modificación del objetivo de estabilidad presupuestaria respecto de la fijada para el año 2013 por acuerdos parlamentarios de 24 y 27 de julio de 2012, (y concretamente, una ampliación de 0,2 % del PIB respecto del recogido en el Programa de Estabilidad para el período 2013-2016). Como tal modificación de unos acuerdos parlamentarios, requería la correspondiente autorización de las Cortes Generales.

Por ello, no son atendibles las alegaciones que formula el Abogado del Estado para sostener la corrección jurídica de no haber sometido este acuerdo a la aprobación de las Cámaras parlamentarias que se acaba de referir, por tratarse de una mera adecuación a las circunstancias cambiantes de un previo acuerdo trienal, y que una tal adecuación no requería su paso por las Cortes Generales. No es posible aceptar dicha explicación por varias razones. Cabe advertir, al respecto, que esta tesis contradice el expreso reconocimiento del Consejo de Ministros de que el acuerdo se dicta en el marco del artículo 15 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, cuyo apartado 6 requiere el sometimiento del acuerdo al Congreso de los Diputados y al Senado.

En efecto, en el preámbulo del acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de agosto de 2013 relativo a los objetivos de cada una de las Comunidades Autónomas para el ejercicio de 2013 se afirma literalmente que "en aplicación de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el Consejo de Ministros del pasado 12 de julio fijó los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública del año 2013 para el conjunto de sector público...". Es decir, en un acto que es desarrollo del acuerdo que se examina, el Consejo de Ministros se refiere expresamente al mismo como dictado en el marco del artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012.

De esta manera todos los elementos relativos al procedimiento administrativo y la propia expresión del Gobierno en el citado acuerdo de 30 de agosto que se dicta en desarrollo del que ahora examinamos coinciden en admitir que éste se adopta en el marco del artículo 15 de la Ley 2/2012 y, por tanto, de conformidad con el procedimiento previsto en el mismo. Y no hay nada en el propio acuerdo de 12 de julio que lo contradiga, pues su preámbulo se limita a señalar las circunstancias económicas que hacen aconsejable modificar ("además") las previsiones de déficit y deuda pública para 2013.

Además de lo expuesto, tampoco estimamos pertinente la justificación dada por el Abogado del Estado por la sencilla razón de que ello hubiera supuesto también la innecesariedad de llevar a la aprobación de Congreso y Senado la modificación de los objetivos de déficit y deuda de los años 2014 y 2015. Sin embargo, el Gobierno incluyó dichos ejercicios en la fijación de nuevos objetivos de déficit y deuda para el trienio 2014-2016 en el acuerdo de 28 de junio de 2013 cuya impugnación hemos inadmitido por falta de jurisdicción, precisamente porque sí fueron sometidos a la preceptiva aprobación parlamentaria contemplada en el artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012. Sin que el hecho de que se trate de un trienio que engloba dichos dos años suponga ninguna diferencia jurídica relevante a estos efectos. En ambos casos se trataba de rectificar unos objetivos aprobados por el Congreso y Senado y mientras que los correspondientes a 2014 y 2015 fueron sometidos a la aprobación parlamentaria el de 2013 no lo fue.

Finalmente, también aboca a la misma consideración el principio general de *contrarius actus*, que requiere que para modificar o anular un acto es preciso otro del mismo rango o fuerza. Afectar a la fuerza jurídica de un acto jurídico requiere, por lógica jurídica, un acto contrario que posea igual o mayor fuerza jurídica. Sin que este principio esté expresamente recogido como tal en el ordenamiento jurídico, no puede dejar de considerarse connatural al sistema de fuentes y, en general, a cualquier manifestación jurídica y, por otra parte, podría entenderse que queda englobado dentro del principio de seguridad jurídica, pues afecta a las expectativas que los sujetos de derecho pueden proyectar sobre la actuación jurídica de los órganos públicos.

**SÉPTIMO.-** En suma, consideramos que el incumplimiento del trámite de sometimiento del Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de julio de 2013 a su aprobación por el Congreso de los Diputados y el Senado determina que la adecuación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para 2013, establecidos en dicho Acuerdo gubernamental, carecen de valor y de fuerza vinculante; y que entendamos que dicho Acuerdo, por tratarse de un acto preparatorio de una ulterior decisión parlamentaria, que cabe calificar de mera propuesta que se incardina en un procedimiento de naturaleza parlamentaria, no sea susceptible de impugnación en la vía contencioso-administrativa.



**OCTAVO.-** La pretensión anulatoria del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 2013, por el que se desestima el requerimiento previo formulado contra los Acuerdos del Consejo de Ministros de 28 de junio y de 12 de julio de 2013, no puede ser acogida, ya que consideramos que el enjuiciamiento de esta decisión gubernamental no puede disociarse del objeto material de dicho requerimiento, pues el requerimiento a que alude el artículo 44 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa constituye un mecanismo procesal que permite acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa en aquellos supuestos en que se susciten litigios entre Administraciones Públicas y cuyo planteamiento o promoción resulta superfluo o inútil cuando los Acuerdos originariamente impugnados no son susceptibles de ser fiscalizados judicialmente en el orden contencioso-administrativo, como acontece en este supuesto.

Por ello, debe desestimarse el recurso contencioso-administrativo formulado contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 2013, ya que estimamos que el Gobierno obró conforme a Derecho al rechazar el requerimiento, aunque fuera por razones distintas a la única aplicable de que carecía de competencia para anular un Acuerdo emanado de las Cortes Generales.

**NOVENO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no procede efectuar expresa imposición de costas, debido a la naturaleza de la controversia jurídica suscitada y el contenido de los pronunciamientos efectuados.

En atención a lo expuesto, en nombre del Rey, y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que emana del Pueblo español y nos confiere la Constitución,

## FALLAMOS

**Primero.- Que debemos declarar y declaramos la inadmisibilidad** del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Letrada de los Servicios Jurídicos del PRINCIPADO DE ASTURIAS contra el Acuerdo del Consejo de Ministro de 28 de junio de 2013, por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el periodo 2014-2016 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2014,

**Segundo.- Que debemos declarar y declaramos la inadmisibilidad** del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Letrada de los Servicios Jurídicos del PRINCIPADO DE ASTURIAS contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de julio de 2013, por el que se adecua el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para 2013,

**Tercero.- Que debemos declarar y declaramos la desestimación** del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Letrada de los Servicios Jurídicos del PRINCIPADO DE ASTURIAS contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 2013, por el que se desestima el requerimiento previo formulado contra los Acuerdos del Consejo de Ministros de 28 de junio y de 12 de julio de 2013, por los que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de sus subsectores para el periodo de 2014-2016 y para el año 2013, respectivamente.

**Cuarto.- No efectuar expresa imposición de las costas procesales** causadas en el presente recurso contencioso-administrativo.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos . D. Luis María Díez-Picazo Giménez D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez D. Pedro José Yague Gil D. José Manuel Sieira Miguez D. Manuel Vicente Garzón Herrero D. Segundo Menéndez Pérez D. Nicolás Maurandí Guillén D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva D. Eduardo Espin Templado D. José Manuel Bandres Sánchez-Cruzat D. Rafael Fernández Valverde D<sup>a</sup>. Celsa Pico Lorenzo D. Octavio Juan Herrero Pina D<sup>a</sup>. Margarita Robles Fernández D. Emilio Frías Ponce D. José Díaz Delgado D. Eduardo Calvo Rojas D. Joaquín Huelin Martínez de Velasco D<sup>a</sup>. María del Pilar Teso Gamella D. Juan Carlos Trillo Alonso D. José Antonio Montero Fernández D<sup>a</sup>. María Isabel Perello Domenech D. José María del Riego Valledor D. Wenceslao Francisco Olea Godoy D. Diego Córdoba Castroverde D. José Juan Suay Rincón D<sup>a</sup>. Inés Huerta Garicano D. José Luis Requero Ibañez D. César Tolosa Tribiño D. Francisco José Navarro Sanchis D. Jesús Cudero Blas D. Ángel Ramón Arozamena Laso D. Rafael Toledano Cantero D. Manuel Martín Timón D. Jesús Ernesto Peces Morate D. Juan Gonzalo Martínez Mico D. Mariano de Oro-Pulido y López D. Rafael Fernández Montalvo

## Voto Particular

### VOTO PARTICULAR



**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO EXCMO. SR. DON Jorge Rodriguez-Zapata Perez, Y AL QUE SE ADHIERE EL MAGISTRADO EXCELENTÍSIMO SEÑOR DON Jose Manuel Sieira Míguez, EN EL RECURSO 383/2013, INTERPUESTO POR LA REPRESENTACIÓN DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS CONTRA ACUERDOS DEL CONSEJO DE MINISTROS DE 28 DE JUNIO DE 2013 Y DE 12 DE JULIO DE 2013 REFERIDOS A LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y DE DEUDA PÚBLICA PARA EL CONJUNTO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS Y DE CADA UNO DE SUS SUBSECTORES PARA EL PERIODO 2014-2016 Y PARA CADA UNA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN RÉGIMEN COMÚN PARA EL AÑO 2013 ASÍ COMO CONTRA EL ACUERDO DE 18 DE OCTUBRE DE 2013, POR EL QUE EL CONSEJO DE MINISTROS DESESTIMA EL REQUERIMIENTO PREVIO EFECTUADO FORMULADO POR EL PRINCIPADO DE ASTURIAS.**

El artículo 260.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial dispone que los votos particulares tengan forma de sentencia en la que se acepten, por remisión, los puntos de hecho y fundamentos de Derecho con los que se conforma quien emite el voto particular. Limito mis razonamientos, como es obligado, en este Voto discrepante a las cuestiones que se deliberaron y resolvieron en las sesiones del Pleno, expresando mi respeto a la posición contraria de mis compañeros de Sala.

"El Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituido por los Magistrados indicados en la sentencia, ha enjuiciado el recurso contencioso administrativo número **383/2013** que pende ante él de resolución, interpuesto por **el Principado de Asturias**.

Ha sido parte demandada la **Administración General del Estado**, representada y defendida por **el Abogado del Estado**; han comparecido como codemandadas **la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la Junta de Andalucía, la Generalitat de Catalunya y la Comunidad Autónoma de Canarias**, representadas y defendidas por los Letrados de sus respectivos servicios jurídicos.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO :**

Acepto los **antecedentes de hecho** de la sentencia.

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO:**

**PRIMERO y SEGUNDO.- Planteamiento .**

Acepto los FFJJ 1 y 2 de la Sentencia, que exponen en forma cuidada las posiciones de las partes en el proceso

**TERCERO.- A diferencia del Rey Midas, que convertía en oro todo lo que tocaba, las Cortes Generales no convierten en acto parlamentario todo lo que se somete a su intervención.**

La impugnación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013 era admisible, porque el Principado de Asturias no discute los acuerdos de las Cámaras, sino la fijación por el Gobierno de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública que es anterior a ellos y no tiene naturaleza parlamentaria.

El problema esencial de este recurso radica en determinar si es competencia del Estado o de las Comunidades Autónomas, y en qué grado para cada una de ellas, la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y el objetivo de deuda pública, lo que la sentencia no trata. La estabilidad presupuestaria es una exigencia del nuevo artículo 135 de la CE, sin olvidar la evidente *dimensión europea* del problema (artículo 3.2 del TCEGUEM), que dimana de los compromisos de España en el marco del *procedimiento de déficit excesivo*, en el que está inmersa.

El Tribunal Constitucional ha declarado que corresponde en todo caso al Estado, en el ejercicio de sus facultades de dirección general de la actividad económica ( art. 149.1.13 de la CE ) y como titular de la potestad de coordinación de las haciendas autonómicas ( art. 156.1 de la CE ), la función de garante último y responsable *ad extra* del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria ( SSTC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 6 y 215/2014, de 18 de diciembre , FJ 6). Si es sustancial, en todo caso, la intervención en nuestro *Estado autonómico cooperativo* del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de la Comisión Nacional de Administración Local y, desde la reforma operada por la Ley orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Establecido este punto de partida esencial creo que, en esta materia, pasa a un segundo plano la cuestión del reparto de competencias entre el Gobierno y las dos Cámaras (Congreso de los Diputados y Senado), que opera cuando los objetivos ya han sido fijados.

Es obvio que ni las exigencias de la Unión Europea (véase *in extenso* sobre ellas la STC 215/2014, de 18 de diciembre , FJ 2) ni el artículo 135 de la CE pueden alterar, en principio, el reparto de competencias entre el Gobierno y las Cortes Generales pero también lo es que en un plano dogmático corresponde al Gobierno -y así lo enseña la doctrina ius internacional y constitucionalista del "*poder exterior*" - la representación última del



Reino de España ante las instituciones europeas, sin perjuicio de los controles constitucionales internos que exige nuestra forma de gobierno parlamentaria y nuestro Estado compuesto.

En contra de lo que afirma la sentencia entiendo que no es éste un *procedimiento bifásico*, -en el sentido que dio a este término una doctrina prestigiosa y ya clásica. Esa calificación es engañosa porque obvia en forma clara tanto la intervención europea como, en lo interno, la participación sustancial, por ejemplo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera o de la Comisión Nacional de Administración Local. Estamos, más rectamente, en un *procedimiento complejo*, en el que la intervención parlamentaria debe ser valorada conforme a la dogmática constitucional aceptada doctrinalmente, sin exagerar su valor.

El artículo 10.2 de la LOEPSF establece que corresponde *al Gobierno* (subrayado mío) velar por la aplicación de los principios de la Ley de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en todo el ámbito subjetivo de la misma; su artículo 10.3 atribuye *al Gobierno* el establecimiento de los mecanismos de coordinación entre todas las Administraciones Públicas para garantizar la aplicación efectiva de los principios contenidos en la Ley y su coherencia con la normativa europea y sus artículos 15 y 16 atribuyen *al Gobierno* -y no a las Cortes Generales- la aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.

La aprobación de estos objetivos por cada Cámara de las Cortes Generales, conforme al artículo 15.6 de la LOEPSF, se debe configurar como *un acto de aprobación en sentido técnico*, cuyo valor no se debe extremar ni debe conducir a resultados inaceptables.

El acto de aprobación no hace suyo el acuerdo aprobado, sino que se limita a comprobar y declarar su bondad, acierto o conformidad al interés general. El objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública propiamente dicho no es sustancialmente igual a la aprobación de los presupuestos, en contra de lo que incluso afirma el FJ 3 de la sentencia y no puede entenderse del mismo modo. Hay que recordar que el artículo 66.2 CE establece que "Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno y *tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución*" (subrayado mío). El legislador orgánico no puede, al aprobar la LOEPSF, ampliar las funciones atribuidas por la Constitución a las Cortes Generales pues, si lo hiciera, la ley orgánica sería inconstitucional.

La aprobación de cada Cámara versa únicamente sobre la bondad de los objetivos que aprueba, conforme a un texto previo preciso y determinado que ha presentado el Gobierno, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de la Comisión Nacional de la Administración Local, de las instituciones de la Unión Europea, del Banco Central Europeo, Banco de España, etc.

Las Cámaras no efectúan una declaración de voluntad que sea por sí misma constitutiva del objetivo de déficit, sino una voluntad de simple aprobación o declaración de bondad de un objetivo que no es suyo, sino del Gobierno que ostenta la competencia, la somete a un procedimiento complejo de informes y valoraciones en el ámbito interno y europeo, y lo somete a la aprobación parlamentaria. La aprobación del acto no significa que recaiga la voluntad de las Cámaras sobre su contenido. Así lo demuestra que sólo puedan conocer las Cámaras en Pleno de los objetivos de que se trata en forma global y que no los puedan modificar, sino simplemente rechazar, para que les sean sometidos otros distintos.

La STC 151/2014, de 18 de diciembre, confirma la constitucionalidad del sistema establecido, del que esta Sala no debió dudar ni efectuar una interpretación correctora de la LOEPSF, sin plantear previamente una cuestión de inconstitucionalidad.

La *aprobación parlamentaria* de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública que establece el artículo 15.6 de la Ley 2/2012 se producen, como he dicho, en *una materia que es competencia del Gobierno* (como corroboran los artículos 15.1 y 15.6 de la ley orgánica). La aprobación no se otorga por las Cortes Generales sino por el Congreso de los Diputados y el Senado individualmente considerados (cfr., artículo 15.6 párrafo 2) lo que demuestra que no ejercen las Cámaras una *función legislativa* (no interviene el Jefe del Estado ni se produce publicación formal) ni, desde luego, de aprobación de los Presupuestos del Estado. La aprobación de los Acuerdos que se discuten no puede ser más que una intervención orientada a un *control político preventivo* de que se ajusten a dichos objetivos los proyectos de Ley de Presupuestos de las Administraciones Públicas ( artículo 15.6 Ley orgánica 2/2002 ) en el período plurianual correspondiente.

Si, como entiende la doctrina, *la aprobación parlamentaria no sana los vicios de que pudieran adolecer los actos que se aprueban* se llega a la conclusión de que los acuerdos de 28 de junio de 2013 son susceptibles de control en vía contenciosa, como entendió correctamente el Consejo de Ministros al rechazar el requerimiento del Principado de Asturias el 18 de octubre de 2013. Así se deriva del artículo 44.1 de la LRJCA, que configura este orden de jurisdicción como llamado a conocer, en forma progresiva, de litigios entre Administraciones Públicas.



Los alegatos del Principado de Asturias sobre el momento en que las Comunidades Autónomas deben tener superávit estructural o sobre cómo ha de distribuirse el déficit, de acuerdo con la LOEPSF, no implican, aún en la eventualidad de que nuestro fallo hubiera debido ser estimatorio, afectar la aprobación parlamentaria de los objetivos; lo que se discute en este recurso es el alcance de las competencias del Gobierno conforme a las LOEPSF y, respecto de esas cuestiones, tenemos plena jurisdicción. La aparición, cada vez más frecuente, de procedimientos complejos en los que, junto a la actuación de las Administraciones Públicas, aparecen intervenciones parlamentarias implica que afinemos nuestro control jurisdiccional pero, de ninguna manera, que abduquemos de él: El Estado de Derecho no puede crear espacios inmunes al control jurisdiccional ( artículo 106.1 CE ) por lo que esta Sala debía haber entrado en el enjuiciamiento de las cuestiones que se nos planteaban. Esta tesis se encuentra, según creo, de acuerdo con la doctrina iniciada por la Sala [por todas, Sentencia del Pleno de 5 de marzo de 2014 (Rec. 64/2013 ) en la que se enjuició el nombramiento del Presidente y varios Consejeros del Consejo de Seguridad Nuclear]. La aprobación última del Congreso de los Diputados y del Senado en la fase final del procedimiento no desvirtuaba la consideración de toda la actuación previa a la misma como actividad susceptible de control y, en su caso, corrección en vía contencioso-administrativa. Los precedentes en contra que la sentencia aduce no me convencen, porque el fenómeno es novedoso. Hay, sin duda, una libertad parlamentaria esencial en los actos de aprobación no susceptible de control jurisdiccional, pero los límites que establece la ley orgánica nutren lo que nuestra jurisprudencia ha denominado, desde antiguo, " *conceptos judicialmente asequibles* " (por todas, Sentencias de 28 de junio de 1994 (Rec. 7105/1992) y de 4 de abril de 1997 (Recs. 602/1996; 634/1996 y 726/1996) en cuanto se trata de requisitos objetivos impuestos por el legislador y descritos utilizando un lenguaje netamente jurídico-administrativo

**CUARTO.-** *El Acuerdo de 12 de julio de 2013, por el que se adecuó el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas no es un acto preparatorio de ninguna decisión parlamentaria, por lo que " a fortiori" el recurso era admisible respecto de él.*

El razonamiento anterior es más inaceptable, si cabe, en cuanto se refiere al Acuerdo de 12 de julio de 2013, que no se sometió a la aprobación de las Cámaras por la sencilla razón de que no necesitaba de su aprobación.

Si el Acuerdo de 28 de junio de 2013 debió ser enjuiciado en vía contenciosa en todos sus aspectos previos a la aprobación parlamentaria ninguna duda cabe respecto del que ahora examino.

El Acuerdo de 12 de julio de 2013 no es un Acuerdo plurianual que fije los objetivos " *referidos a los tres ejercicios siguientes* ". No entra por ello en el supuesto de hecho de la aprobación parlamentaria, como resulta de la dicción literal del artículo 15.1 y 15.6 de la Ley 2/2012 . Se refiere sólo a un ejercicio ya comenzado, el de 2013, y se limita a adecuar respecto del mismo los objetivos para la corrección del déficit a lo establecido por el ECOFIN en el marco del procedimiento al que se encuentra sujeta España desde el año 2009 ( artículo 126 TFUE ).

A mi entender los Acuerdos de 28 de junio de 2013 y el Acuerdo de 12 de julio de 2013 son Acuerdos naturaleza jurídica muy distinta por lo que no cabe interpretar analógicamente (no lo ha hecho, desde luego, la STC 215/2014, de 18 de diciembre ) para encadenar en forma rígida la competencia constitucional del Gobierno en una materia en que la flexibilidad debe ser norma, y la LOEPSF no lo exige.

La lectura restrictiva y correctora de la normativa aplicable a los acuerdos de fijación de objetivos plurianuales y límite de gasto -que, como es lógico, se somete a la autorización de las Cortes Generales en cuanto deben acomodarse a ellos la elaboración de los proyectos de Presupuestos del sector de las Administraciones Públicas en todos sus subsectores ( artículo 15.6 Ley orgánica 2/2012 )- no tiene que aplicarse analógicamente a cualquier acuerdo del Gobierno en la materia ni, por ello, a otros Acuerdos distintos, como lo es el de adecuación del objetivo fiscal del presupuesto en curso a nuevas circunstancias apreciadas por el Consejo Europeo en el año también en curso. Téngase en cuenta, en fin, que el Acuerdo último es mas laxo y beneficia los límites de endeudamiento y gasto respecto del primero (ya que amplió el plazo de finalización del protocolo de déficit excesivo para España en dos años).

La vinculación europea del Acuerdo es explícita y sirve de una cobertura no discutida- a estos Acuerdos.

La conclusión evidente de todo lo expuesto es la improcedencia de considerar que no cabe el enjuiciamiento de este Acuerdo en esta vía jurisdiccional.

No me convencen los argumentos apodícticos de la sentencia para rechazar esta tesis ni creo aceptable la consideración del Acuerdo de 12 de julio de 2013 como una mera propuesta ni como un acto que sea simplemente preparatorio de una decisión parlamentaria, por lo que devendría un acto preparatorio o de trámite no susceptible de ser impugnado en la vía contencioso-administrativa.



El pronunciamiento segundo de la sentencia debió admitir la impugnación respecto del Acuerdo de 12 de julio de 2013 porque tiene una indudable sustantividad propia y no preparaba acto parlamentario alguno ni sustrajo a las Cortes Generales ninguna facultad.

Parece obvio que la aprobación parlamentaria (del Congreso y el Senado) del artículo 15.6 de la Ley orgánica no aprueba ninguna ley, en sentido material ni formal, por lo que el enjuiciamiento del acto sí estaba sometido al enjuiciamiento de nuestra jurisdicción.

Para un ajuste de los mismos más beneficioso, gradual o flexible no sea precisa una nueva aprobación parlamentaria. Basta recordar que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013 fijó los objetivos de estabilidad presupuestaria para el periodo 2014-2016 conforme a las exigencias del artículo 15.6 de la Ley 2/2012, lo que sirve de cobertura a estos Acuerdos de 30 de agosto de 2013. Entiendo que los dos acuerdos de 30 de agosto de 2013, sobre los que vengo discurriendo, no son los eslabones de una cadena, en contra de lo que da a entender el FJ 11 ("in fine") de la sentencia ni es feliz la comparación cuando se está enjuiciando un proceso plurianual de reducción del procedimiento de déficit excesivo en que se encuentra España, que requiere de una flexibilidad, de una negociación europea e interna y de una variabilidad de cifras que, por naturaleza, se atribuyen en Derecho constitucional a la función ejecutiva (es decir, a los Gobiernos) y rara vez, que desde luego no contempla la LOEPSF, a la función legislativa (es decir, a las Cortes Generales).

#### **QUINTO.- Conclusión.**

Entiendo que, en el ámbito de lo que hemos deliberado, la parte dispositiva de la sentencia no debió inadmitir por falta de jurisdicción el recurso en cuanto dirigido contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013 ni tampoco respecto del Acuerdo de 12 de julio de 2013.

La Sala debió haber dado respuesta a las pretensiones de la demanda del Principado de Asturias, como hizo el Consejo de Ministros en su Acuerdo de 18 de octubre de 2013, por el que se pronuncia sobre el requerimiento previo formulado por la Comunidad demandante.

Y, en este sentido, formulo mi Voto particular expresando de nuevo mi máximo respeto al criterio contrario de mis compañeros de la Sala, que siempre pondero con la máxima atención.

Jorge Rodríguez-Zapata Pérez Jose Manuel Sieira Miguez

#### **Voto Particular**

##### **VOTO PARTICULAR**

**Voto particular** que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 260 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, formula el Magistrado Excmo. Sr. Don Jesus Ernesto Peces Morate al disentir parcialmente de lo resuelto por el Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en las sentencias pronunciadas en los recursos contencioso-administrativos número 374, 383, 385 y 511 de 2013, y 241 de 2014, al que se adhieren los Magistrados Excmos. Sres. Don Emilio Frias Ponce y Don Diego Cordoba Castroverde.

**PRIMERO.-** Mi discrepancia con las decisiones de la Sala se ciñe exclusivamente al carácter de acto preparatorio que en las referidas sentencias se confiere al acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 12 de julio de 2013, por el que se procedió a adecuar el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el año 2013 a fin de ajustarse a las decisiones del ECOFIN en el marco del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE), en que España se hallaba, y a las consecuencias que de tal apreciación se derivan, tanto respecto al pronunciamiento de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo sostenido por la representación procesal de las Administraciones de las diferentes Comunidades Autónomas como a la razón para anular el acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 30 de agosto de 2013, por el que se establecieron los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas en régimen común para el año 2013.

**SEGUNDO.-** La Sala, en la fundamentación jurídica y en la parte dispositiva de esas cinco sentencias de las que disiento con el alcance indicado, se basa en lo que **debería** haber sido el acuerdo del Consejo de Ministros, de 12 de julio de 2013, al llevar a cabo la adecuación del objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el año 2013, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, eludiendo, a mi juicio, lo que realmente fue.

El Consejo de Ministros no adoptó dicho acuerdo con la finalidad de dar cumplimiento a lo establecido en citado artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012 y remitirlo a las Cortes Generales para su aprobación o rechazo, sino que le confirió fuerza ejecutiva, arrogándose así una competencia o atribución de la que carece, como lo evidencia que el 30 de agosto de 2013 dicho Consejo fijó los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda





pública para cada una de las Comunidades Autónomas de régimen común para el año 2013, lo que no habría decidido de haber entendido, conforme a lo establecido en los referidos artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica 2/20012, que su acuerdo de adecuación del objetivo de estabilidad presupuestaria y deuda pública, de 12 de julio de 2013, debía remitirse a las Cortes Generales para su aprobación o rechazo, y por ello no atendió al informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera que señalaba la exigencia legal de su remisión a las Cortes Generales.

Es mi parecer que el acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 12 de julio de 2013, por el que se adecuó el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para 2013, no debe ser calificado de acto de trámite, insusceptible de control jurisdiccional, según lo previsto concordadamente en los artículos 25.1 y 69.c) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sino que ha de ser enjuiciado como un acto definitivo adoptado por órgano manifiestamente incompetente y, por tanto, nulo de pleno derecho, conforme a lo dispuesto en el apartado b) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

De considerarse el acto en cuestión de naturaleza normativa, su nulidad radical vendría igualmente derivada de lo establecido en el apartado 2 del citado artículo 62 de la misma Ley 30/1992.

**TERCERO.-** Las Sala ha emitido un pronunciamiento de inadmisión de los recursos contencioso-administrativos, sostenidos frente al mentado acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de julio de 2013, por considerar que se trata de un mero acto preparatorio carente de autonomía y no susceptible por ello de ser impugnado en vía contencioso-administrativa, aunque lo enjuicia y declara que es inhábil para producir efectos y para servir de soporte a actos de ejecución, si bien, ante la contradicción existente entre un pronunciamiento de inadmisión y esa declaración de inhabilidad para producir efectos, afirma que tales consecuencias no constituyen un pronunciamiento de la Sala sino una constatación deducible del hecho de ser tal acuerdo una mera propuesta sujeta a la ulterior aprobación parlamentaria, lo que no es obstáculo a que, basándose precisamente en esa declaración o pronunciamiento derivados de un auténtico enjuiciamiento, justifique seguidamente la anulación por contrario a derecho del acuerdo posterior del Consejo de Ministros de 30 de agosto de 2013, por el que se establecen los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas en régimen común para el año 2013.

Es a esta razón de decidir de la Sala a la que se refiere mi segunda discrepancia con las sentencias, porque, a mi entender, la estimación de los recursos contencioso-administrativos, sostenidos frente al acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de agosto de 2013, no deriva de la ineficacia del acuerdo previo del propio Consejo de Ministros de fecha 12 de julio de 2013, por el que se procedió a la adecuación del objetivo de estabilidad presupuestaria, sino de que este primer acuerdo es nulo de pleno derecho y, en consecuencia, el segundo carece de presupuesto habilitante.

De lo expuesto se deduce que las sentencias, de las que disiento, deberían haber **estimado** los recursos contencioso-administrativos sostenidos por las representaciones procesales de las Comunidades Autónomas frente al acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de julio de 2013, por el que se vino a adecuar el objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para 2013, al ser este acuerdo nulo de pleno derecho, mientras que comparto el resto de los pronunciamientos de dichas sentencias, si bien la estimación del recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de agosto de 2013, por el que se establecen los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas en régimen común para el año 2013, deriva de que el acuerdo anterior del Consejo de Ministros, de 12 de julio de 2013, es nulo de pleno derecho.

Dado en Madrid, en la misma fecha de las sentencias de las que se discrepa.

D. Emilio Frias Ponce D. Diego Cordoba Castroverde D. Jesus Ernesto Peces Morate

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.