

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7733 *Pleno. Sentencia 126/2016, de 7 de julio de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 6524-2014. Interpuesto por más de cincuenta diputados, integrantes de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA: La Izquierda Plural; y Unión, Progreso y Democracia, en relación con el artículo 2.1 del Real Decreto-ley 10/2014, de 1 de agosto, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, de Defensa y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Límites a los decretos-leyes: ausencia del presupuesto habilitante necesario para la concesión urgente de un crédito extraordinario en el presupuesto del Ministerio de Defensa.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6524-2014 interpuesto por más de cincuenta diputados, integrantes de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA: La Izquierda Plural; y Unión, Progreso y Democracia, contra el art. 2.1 del Real Decreto-ley 10/2014, de 1 de agosto, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, de Defensa y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Presidente don Francisco Pérez de los Cobos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 31 de octubre de 2014, más de cincuenta diputados, integrantes de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA: La Izquierda Plural; y Unión, Progreso y Democracia, interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra el apartado 1 del art. 2 del Real Decreto-ley 10/2014, de 1 de agosto, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, de Defensa y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Los motivos del recurso son, resumidamente expuestos, los siguientes:

El 1 de agosto de 2014, el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto-ley 10/2014, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, de Defensa y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, cuya publicación tuvo lugar en el «Boletín Oficial del Estado» del día siguiente. En el precepto impugnado, art. 2.1, se autorizó un crédito extraordinario al presupuesto en vigor de la sección 14 «Ministerio de Defensa», servicio

03 «Secretaría de Estado de la Defensa», programa 122B «Programas especiales de modernización», capítulo 6 «Inversiones Reales», artículo 65 «Inversiones militares en infraestructuras y otros bienes», concepto 658 «para atender al pago de obligaciones correspondientes a programas especiales de armamento», por un importe de 883.655.368,60 €. El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 11 de septiembre de 2014, acordó la convalidación del referido Real Decreto-ley por 176 votos a favor y 133 votos en contra. La convalidación del Real Decreto-ley fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» número 227, de 18 de septiembre de 2014.

Los recurrentes, después de recordar la doctrina del Tribunal sobre los decretos-leyes, argumentan la ausencia de extraordinaria y urgente necesidad en el presente caso para justificar la utilización de tal medio legislativo.

Explican que la medida contenida en el precepto recurrido tiene por objeto atender al pago de obligaciones correspondientes a programas especiales de armamento, por lo que parece claro que la naturaleza de dichos programas se corresponde con planes y contratos cuya envergadura hace difícil entender que el Gobierno no conociera su existencia, cuantía y vencimientos y que, por tanto, la provisión de los fondos necesarios para satisfacerlas no se pudiera haber tramitado por el procedimiento legislativo ordinario. Entienden además los recurrentes que la pretensión del Gobierno de ofrecer alguna justificación de la extraordinaria y urgente necesidad de la medida contenida en el apartado 1 del artículo 2 del Real Decreto-ley 10/2014, tanto en la exposición de motivos como en el posterior debate de convalidación, adolece de la falta de fundamento suficiente, ya que no se hace referencia a la existencia de un motivo extraordinario y perentorio que resulte aceptable para justificar la adopción de tal medida por el Decreto-ley.

Entienden que el Gobierno se encuentra ante la necesidad de satisfacer unas obligaciones de pago que no surgen espontáneamente, ni de manera inesperada como consecuencia de nuevos contratos, tratados o acuerdos, por lo que las obligaciones en cuestión, su existencia, cuantía y vencimiento, eran absolutamente conocidas para el Gobierno en el momento de dotar de medios al Ministerio de Defensa en los presupuestos generales del Estado. Tampoco estiman suficiente que el Gobierno justifique la utilización del Decreto-ley para la concesión o autorización del crédito extraordinario en cuestión aludiendo a la existencia de una coyuntura económica problemática.

Además aducen que no es la primera ocasión en la que el Gobierno recurre a esta fórmula para afrontar el pago de los programas especiales de armamento; lo mismo ocurrió en 2012 y 2013 (Real Decreto-ley 26/2012 y Real Decreto-ley 10/2013). Todo esto pone de manifiesto que el Real Decreto-ley 10/2014, por lo que al crédito extraordinario para el Ministerio de Defensa se refiere, no responde a la existencia de ninguna circunstancia de urgente o excepcional necesidad ya que Gobierno conocía, si no las cantidades exactas, sí la cuantía máxima —que como se ha visto es superior a la autorizada en el crédito— a destinar al pago de las obligaciones contractuales derivadas de los programas especiales de armamento que se pretenden satisfacer, sin que el mismo Gobierno haya alegado alguna razón que haya alterado la realidad respecto a los cálculos presupuestarios realizados.

Consideran que se trata de un modo de actuar deliberadamente adoptado por el Gobierno según el cual, de manera consciente, no se dotan en los presupuestos generales del Estado los créditos para afrontar los pagos correspondientes de los programas especiales de armamento, recurriéndose con posterioridad a la aprobación mediante decreto-ley de un crédito extraordinario para satisfacer dichas obligaciones, en lo que constituye una clara subversión del sistema previsto por el constituyente para la aprobación de las cuentas públicas. Denuncian que el Gobierno conoce de antemano las necesidades presupuestarias para el pago de estos programas especiales pero ha adoptado la decisión de financiarlos mediante la figura del crédito extraordinario a través de decreto-ley, así lo reconoce el Secretario de Estado en la Comisión de Defensa del Congreso, sesión del 6 de octubre de 2014, en relación a los presupuestos generales para 2015: «Yo no he ocultado nada, he dicho aquí desde el principio de mi intervención que este año, si las circunstancias económicas se mantienen en el nivel y en la forma que hoy conocemos, el

Gobierno volverá a atender sus compromisos de pago mediante el uso del decreto-ley para autorizar un crédito extraordinario, pagos derivados de los programas especiales de armamento».

Por último, ponen de manifiesto que el Consejo de Estado en su dictamen sobre el crédito extraordinario objeto del presente proceso constitucional, avala tal figura presupuestaria pero nada dice sobre la utilización del decreto-ley para el caso concreto.

En conclusión, a juicio de los recurrentes, resulta evidente que, pese a lo alegado por el Gobierno, no concurren las circunstancias excepcionales, imprevistas o relevantes que permitirían afirmar que nos encontramos ante un caso de extraordinaria y urgente necesidad y, por tanto, que permitan apreciar la existencia del supuesto habilitante para recurrir a la figura del decreto-ley a la hora de aprobar el crédito extraordinario contenido en el artículo 2.1 del Real Decreto-ley 10/2014, de 1 de agosto; sin que tampoco haya podido alegar la existencia de una perentoriedad tal, respecto a las medidas a adoptar que imposibilitase la inclusión de dichos créditos en los presupuestos generales del Estado o, en su defecto, mediante la aprobación del crédito extraordinario por proyecto de ley tramitado por el procedimiento legislativo ordinario o, en su caso por el procedimiento de urgencia.

2. Mediante providencia de 18 de noviembre de 2014 el Pleno acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados, integrantes de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA: la Izquierda Plural; y Unión, Progreso y Democracia, contra el art. 2.1 del Real Decreto-ley 10/2014, de 1 de agosto, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, de Defensa y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de 15 días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado». En cuanto a la solicitud de suspensión cautelar se acordó oír a las partes.

3. Por escrito registrado el 25 de noviembre de 2014 el Abogado del Estado se personó en nombre del Gobierno solicitando una prórroga en el plazo inicialmente concedido para la formulación de alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia del Pleno de 27 de noviembre de 2014.

4. Mediante escrito registrado con fecha 26 de noviembre de 2014, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 5 de diciembre de 2014.

5. Las alegaciones presentadas por el Abogado del Estado fueron registradas en este Tribunal el día 23 de diciembre de 2014.

Recuerda, en primer lugar, la doctrina constitucional sobre los decretos leyes y sobre la extraordinaria y urgente necesidad para la legitimidad de tales normas. Señala el Abogado del Estado, la conformidad de la norma impugnada con la Constitución, explicando la peculiaridad de los denominados «programas especiales de defensa» y la singularidad para realizar los pagos en este ámbito, especialidades que justificarían la utilización de la figura del decreto-ley. Explica que las peculiaridades de estos programas, que implican la adquisición de material a través de agencias y consorcios multinacionales, supone que no se puedan concretar de antemano la cuantía exacta de las obligaciones a las que se ha de hacer frente en cada ejercicio porque son objeto de negociación y los propios programas son objeto de reconsideración parcial en lo que afecta por ejemplo, al número de unidades necesarias, o a los servicios necesarios para su operatividad. Como consecuencia de lo anterior, la concreción de las necesidades de financiación adicionales

para los programas especiales del Ministerio de Defensa en el año 2014 por importe de 883.655.368,60 €, con el objeto de atender los compromisos de pago asociados a estos programas que permita dar cobertura a sus obligaciones con la industria nacional y con los consorcios internacionales, no pueden fijarse en el momento de la elaboración de la Ley de presupuestos generales del Estado.

Pone de manifiesto que la no atención de los requerimientos de pago consecuencia del cumplimiento de los hitos contractuales, puede traer costes adicionales referidos a penalización en los acuerdos con organizaciones multinacionales o intereses de demora en los contratos con proveedores nacionales. Son precisamente la obligación de proceder al cumplimiento de los compromisos contraídos en los correspondientes contratos y la voluntad de no causar perjuicios a los afectados, las razones de urgencia y necesidad que justifican la tramitación del crédito extraordinario, que no pueden hacerse frente a través de proyectos de ley porque una vez determinadas las cantidades, se impone su pronto pago. Estas razones justifican la conexión de sentido entre la medida adoptada y los requisitos exigidos en el art. 86 de la Constitución.

Además, en opinión del Abogado del Estado, todo lo expuesto se ratifica a la vista del discurso del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, en el trámite de convalidación del Real Decreto-ley 10/2014, publicado en el diario de sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y diputación permanente año 2014, sesión celebrada el jueves, 11 de septiembre de 2014: «En el ámbito de Defensa el Gobierno ha autorizado un crédito extraordinario en el presupuesto del Ministerio de Defensa por importe de 883,6 millones de euros, exactamente 883.665.368,6 euros. Su finalidad es atender el pago de obligaciones correspondientes a programas especiales de armamento y material. Los programas especiales son aquellos que, tanto por su volumen económico como por la complejidad industrial y tecnológica que plantean, suponen las más relevantes adquisiciones de sistemas de armas que realiza el Ministerio de Defensa. La ejecución está determinada por una combinación de necesidades político-estratégicas, económicas, industriales y tecnológicas, a la vez que son esenciales para la modernización de las Fuerzas Armadas, que también tienen una gran importancia para el tejido empresarial, para el tejido industrial español con alto componente tecnológico y que requiere grandes cantidades de recursos financieros. Los programas especiales tienen un sistema de financiación basado en anticipos del Ministerio de Industria, Energía y Turismo destinados al desarrollo y posterior pago de las unidades adquiridas con cargo al presupuesto del Ministerio de Defensa. Durante los ejercicios 2010 y 2011, el Ministerio de Defensa no atendió los compromisos de pago asociados a estos programas. En 2012 gracias al crédito extraordinario de 1.782 millones de euros aprobado por el Real Decreto-ley 26/2012, de 7 de septiembre, el Ministerio de Defensa cumplió con las obligaciones de los años 2010, 2011 y 2012. Esta medida no solo fue determinante para saldar deudas sino que además permitió alcanzar acuerdos y reducir los compromisos adquiridos a medio y largo plazo -una auténtica reprogramación de esos gastos-, aliviando la presión del déficit durante los próximos años. Para atender los compromisos de pago con proveedores de Defensa, correspondientes al año 2013 y no contemplados en el presupuesto de Defensa, se autorizó también otro crédito extraordinario. La exigencia de atender el pago de obligaciones que ineludiblemente debe satisfacer la Administración y la necesidad de no demorar su abono para no causar perjuicios a terceros constituyen las razones de extraordinaria y urgente necesidad. Este nuevo crédito extraordinario de 883 millones se tramita en coherencia con la decisión adoptada entonces por el Gobierno de hacer frente a sus obligaciones con los consorcios internacionales y con proveedores nacionales como un socio y aliado que paga sus deudas, a pesar de las actuales dificultades presupuestarias y financieras. La presente medida no persigue aumentar partidas presupuestarias ni gasto en defensa; tiene por objeto atender la deuda con los proveedores de Defensa, que en la mayoría de los casos son empresas españolas en situaciones económicas que tienen, sin duda, riesgos en claves de viabilidad. Se trata, pues, de cumplir una obligación de nuestra Administración Pública. Imaginemos las consecuencias de no atender esos compromisos de pago; sería el colapso financiero de los programas internacionales y el consecuente

deterioro de la imagen de España, pérdida de empleo y capacidades en la industria de defensa nacional, ya que algunas de esas empresas, como decía, continúan teniendo una situación complicada, lo que pone en riesgo puestos de trabajo, pérdida de capacidades y la misma viabilidad de determinadas empresas. Por último estaría el riesgo de incurrir en penalidades y seguir acumulando más intereses de demora. El Gobierno está comprometido con la defensa, con las Fuerzas Armadas y con la necesidad de dotarlas del material que necesitan. Es importante esta determinación del Gobierno de atender sus obligaciones y de no poner en peligro de quiebra a la industria de defensa nacional. La Administración está obligada a atender el pago de sus obligaciones contractuales y, junto a ello, la necesidad de no demorar su abono para no causar perjuicios a terceros. Esas son las razones de carácter extraordinario y urgente necesidad que justifican la concesión del crédito extraordinario mediante real decreto-ley».

Señala que las cuantías anuales definitivas para hacer frente a este tipo de programas, dentro de los límites establecidos, se concretan una vez que se formalizan los contratos correspondientes con las empresas fabricantes y, por otra parte, los compromisos de pagos de los programas multinacionales, que son los que mayor volumen de financiación necesitan, se determinan en octubre/noviembre de cada año tras las peticiones de fondos cursadas por las agencias que gestionan dichos programas. Esto implica que los pagos anuales no están fijados de antemano y las cantidades definitivas anuales se conocen al final del ejercicio económico. Una vez aprobada la reprogramación económica, el Ministerio de Defensa inició la negociación con las empresas fabricantes o con los consorcios internacionales (EF-2000, A- 400, NH-90, EC-135, Tigre, Pizarro) que se extiende desde la aprobación del Real Decreto-ley 10/2014 hasta fin del primer trimestre de 2015 cuando se cierran todos los acuerdos con las empresas fabricantes y consorcios internacionales.

Destaca que el Consejo de Estado, mediante dictamen de 10 de julio de 2014, emitido en la elaboración de este Real Decreto-ley avaló la urgencia del mismo.

En definitiva, considera, que queda acreditada la existencia de la extraordinaria y urgente necesidad y la conexión de sentido entre la decisión adoptada y los presupuestos a los que atiende. Se trata de hacer frente a unas obligaciones derivadas de los programas de armamento que, aunque existe previsibilidad de que hay que atender estas obligaciones, algunas de las cuales ya han sido cumplidas con la entrega del material, otras están pendientes, y el Gobierno no pudo incluir en el proyecto de ley de presupuestos generales del Estado las cuantías concretas puesto que la concreción de las cuantías estaban en función de la evolución del déficit público, dado que el objetivo fundamental del Gobierno es cumplir con la contención del gasto público. Además, la significativa cuantía de estos programas y su incidencia en la contabilización del déficit, determinan que la habilitación de los créditos para atender las deudas en el ejercicio estuviera condicionada por dicha evolución, algo no previsible en el momento de elaborar las cuentas del Estado. En este contexto cobra todo sentido la promoción de un real decreto-ley una vez se conoce a mitad de ejercicio cuál es esta evolución. Por otra parte, el Ministerio de Defensa ha tenido que llevar a cabo una reprogramación de las compras de material que ha permitido concretar las cantidades debidas a la industria. Además, las cifras objeto de pago para el ejercicio 2014 han tenido que ser negociadas con la industria para obtener las condiciones económicas más beneficiosas, proceso este complejo y que se vincula a la acomodación de las unidades y características del material necesario para las fuerzas armadas. Estas razones justifican que la previsión inicial presupuestaria de estas partidas no cubre la cifra total sino sólo los gastos de administración y funcionamiento que se consideran seguros.

6. Por providencia de 5 de julio de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 7 de dicho mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente proceso constitucional debemos resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados, integrantes de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA: la Izquierda Plural; y Unión, Progreso y

Democracia, contra el art. 2.1 del Real Decreto-ley 10/2014, de 1 de agosto, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, de Defensa y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Como se ha expuesto en los antecedentes los recurrentes reprochan a la norma impugnada un único motivo de inconstitucionalidad; consideran que no concurren los supuestos excepcionales que, conforme al art. 86.1 CE, habilitarían para la utilización de la figura del decreto-ley, pues no se explicitan las razones de la necesidad de esta regulación y de la inmediatez en su adopción. Consideran que el precepto impugnado del Real Decreto-ley tiene por objeto hacer frente al pago de las obligaciones correspondientes a programas especiales de armamento (en concreto para pagar el precio de un avión EF-2000, un avión A-400M, un helicóptero Tigre, un helicóptero NH-9, un helicóptero EC-135, un vehículo Pizarro y un misil C/C Spyke), por lo que se corresponde con planes y contratos cuya envergadura hace difícil entender que el Gobierno no conociera su existencia, cuantía y vencimientos y que no hubiera podido hacerse frente a dichos pagos a través de su inclusión en los presupuestos generales del Estado o bien mediante la concesión de un crédito extraordinario —como el finalmente concedido— pero a través del correspondiente proyecto de ley tramitado de manera ordinaria.

El Abogado del Estado, por su parte, ha defendido la desestimación del recurso, pues estima que resulta de todo punto indiscutible la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad derivada de la situación de inestabilidad económica y la necesidad de evitar perjuicios para terceros. Considera acreditada la existencia de la extraordinaria y urgente necesidad y la conexión de sentido entre la decisión adoptada y los presupuestos a los que atiende, puesto que se trataba de hacer frente a unas obligaciones derivadas de los programas de armamento que, aunque existe previsibilidad de que hay que atender estas obligaciones, el Gobierno no pudo incluir en el proyecto de Ley de presupuestos generales del Estado las cuantías concretas puesto que la concreción de las cuantías estaban en función de la evolución del déficit público, dado que el objetivo fundamental del Gobierno es cumplir con la contención del gasto público. Además, la significativa cuantía de estos programas y su incidencia en la contabilización del déficit, determinan que la habilitación de los créditos para atender las deudas en el ejercicio estuviera condicionada por dicha evolución, algo no previsible en el momento de elaborar las cuentas del Estado.

2. La doctrina constitucional sobre el motivo de inconstitucionalidad aducido, la vulneración del art. 86.1 CE por la falta de concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, se encuentra resumida en la reciente STC 29/2015, de 19 de febrero, FJ 3. En concreto señalábamos que el concepto de extraordinaria y urgente necesidad «no es una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante Decretos-leyes»; el control constitucional externo que corresponde a este Tribunal en la comprobación del necesario respeto a ese límite implica el análisis de dos elementos: los motivos que, habiendo sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación, hayan sido explicitados de una forma razonada, y la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a la misma. En esa misma doctrina constitucional está igualmente dicho que la comprobación del citado primer elemento debe realizarse mediante la valoración conjunta de los factores que en el criterio del Gobierno justificaron el uso del decreto-ley y reflejados de modo singular «en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración del [correspondiente decreto-ley]».

Constituye también doctrina consolidada, por todas, STC 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 4, que «generalmente, hemos venido admitiendo el uso del decreto-ley en situaciones que hemos denominado como 'coyunturas económicas problemáticas', para cuyo tratamiento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es

otro que subvenir a 'situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.»

Por último, cabe recordar que en cuanto a la configuración de nuestro cometido en relación con los decretos-leyes, hemos afirmado «que el control que corresponde al Tribunal Constitucional en este punto es un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno» (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3).

3. De acuerdo con las alegaciones planteadas por las partes y la doctrina expuesta, procederemos a examinar ahora la concurrencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, tomando en consideración lo afirmado por la propia exposición de motivos del Real Decreto-ley impugnado, la memoria abreviada del mismo, su expediente de elaboración y lo expuesto en el debate parlamentario de convalidación. Además de estos elementos directos que el Tribunal debe ponderar, aporta la representación del Estado en apoyo de sus argumentos las intervenciones parlamentarias del Secretario de Estado de Defensa en la comparecencia sobre los presupuestos para el año 2014 y el dictamen del Consejo de Estado emitido sobre el crédito extraordinario otorgado a través del Real Decreto-ley impugnado.

Como punto de partida debe señalarse que ni de la memoria abreviada del Real Decreto-ley ni del expediente tramitado en el Ministerio de Defensa para la promoción del mismo, se puede deducir argumento concluyente que ampare la utilización del decreto-ley, pues nada se argumenta sobre la extraordinaria y urgente necesidad que lo justificaría. Solamente, en la exposición de motivos del Real Decreto-ley impugnado, se afirma en cuanto a la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad que «el crédito extraordinario cubre las necesidades de financiación de los Programa en 2014 lo que permite abonar las cantidades correspondientes a los hitos contractuales de los diferentes contratos evitando que queden pendientes de pago facturaciones de las empresas contratistas. La Administración está obligada a atender el pago de obligaciones contractuales; y junto a ello, la necesidad de no demorar su abono para no causar perjuicios a terceros, constituyen razones de extraordinaria y urgente necesidad que justifican la concesión del crédito extraordinario mediante real decreto-ley.»

Por su parte el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, en el discurso de convalidación del Real Decreto-ley 10/2014, (publicado en el «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente», año 2014, X legislatura, núm. 217, sesión celebrada el 11 de septiembre de 2014) reconoció que el crédito extraordinario concedido a través del Decreto-ley impugnado «no trata de dar cobertura a necesidades imprevistas, su finalidad es proceder al pago de compromisos contraídos en ejercicios anteriores». Destacando que los programas especiales de armamento son aquellos que, tanto por su volumen económico como por la complejidad industrial y tecnológica que plantean, suponen las más relevantes adquisiciones de sistemas de armas que realiza el Ministerio de Defensa y señalando que «la exigencia de atender el pago de obligaciones que ineludiblemente debe satisfacer la Administración y la necesidad de no demorar su abono para no causar perjuicios a terceros constituyen las razones de extraordinaria y urgente necesidad».

En apoyo de sus argumentos, alude el Abogado del Estado, a la comparecencia celebrada ante la Comisión de Defensa el 7 de octubre de 2013, Diario de Sesiones núm. 427, para explicar los presupuestos generales del Estado de 2014, en la que el Secretario de Estado de Defensa explicaba que el abono de las obligaciones económicas de este tipo de programas no puede incluirse en los presupuestos generales del Estado «porque esas son cantidades convenidas entre el Ministerio y las empresas. Son cantidades que han sido objeto de una dura negociación durante el año pasado, tan dura que ha servido para que lo que inicialmente iba a ser una obligación en 2014 de 1.600 millones de euros, se haya reducido a 900 millones. Si nosotros hubiéramos seguido su consejo y hubiéramos incluido los 1.600 millones de euros en el presupuesto ordinario, dígame en qué situación

estaríamos ahora en relación con el cumplimiento de los objetivos de déficit de este país». Igualmente, se correlaciona la específica financiación de los programas con la situación económica general: «La situación económica nacional está en proceso de recuperación, pero aún es complicada y excesivamente ligada a la capacidad de financiarnos en el exterior. Esto nos obliga a abordar con prudencia la solución a cada compromiso. Lo haremos tal y como lo hemos hecho en ocasiones anteriores, de acuerdo tanto con las posibilidades y necesidades económicas nacionales como con la evolución del mercado de deuda internacional, trabajando estrechamente con otros ministerios, singularmente el de Hacienda, teniendo como prioridad reducir el impacto en déficit, y por último teniendo siempre en cuenta los compromisos adquiridos con las instituciones y socios internacionales. Como ven se trata de variables complejas, a las que nos amoldamos para dar respuesta en el futuro a las necesidades de pago.»

Por último, también el Abogado del Estado se refiere al dictamen del Consejo de Estado que en cuanto a la urgencia simplemente se limita a señalar que «por lo que respecta a la urgencia que debe revestir la atención de las obligaciones económicas referidas, baste señalar que los Presupuestos Generales de 2014 no incluyen dotaciones presupuestarias suficientes para su cobertura y que, de no concederse el crédito extraordinario previsto, no podrían pagarse las obligaciones derivadas de los Programas especiales de armamento».

En definitiva, pueden sintetizarse en dos las razones aducidas que avalarían la utilización de la figura del decreto-ley y que evidenciarían la situación de «extraordinaria urgente necesidad»: la imposibilidad de conocer en el momento de elaboración de los presupuestos generales del Estado, el importe exacto a abonar en este tipo de programas especiales de armamento y la necesidad de hacer frente al pago a los proveedores y las nefastas consecuencias que un retraso en dicho abono supondría para España.

4. Una vez expuestos los argumentos utilizados para justificar la situación de extraordinaria y urgente necesidad, debemos analizar si se ajustan a la doctrina constitucional. Como advertencia previa y constatados los argumentos de las partes en este recurso es necesario proceder a precisar el objeto de este proceso constitucional puesto que confluyen en él dos tipos de razonamientos: uno relativo a la concurrencia de las circunstancias que la Constitución exige para la corrección del uso del decreto-ley y otro relativo a la legalidad u oportunidad del crédito extraordinario que se concede a su través.

A la luz de las alegaciones de las partes personadas en este proceso, puede constatarse que la especialidad de los programas especiales de armamento ha generado una práctica legislativa para abordar su financiación que debe calificarse, al menos, como singular. Como se dejó señalado en los antecedentes con mayor detalle, durante los años 2012 y 2013 también se utilizó la técnica legislativa del Decreto-ley para cumplir las obligaciones derivadas de este tipo de programas; los Reales Decretos-leyes 26/2012, de 7 de septiembre («BOE» de 8 de septiembre) y 10/2013, de 26 de julio («BOE» de 27 de julio), tuvieron como finalidad la concesión de créditos extraordinarios para el pago de este tipo de programas especiales de armamento. Lo mismo puede decirse respecto a ejercicios posteriores a 2014 (Real Decreto-Ley 7/2015, de 14 de mayo («BOE» de 15 de mayo). Parece pues que, más que la respuesta a una situación de extraordinaria y urgente necesidad por imprevisible, el pago de estos programas a través de la figura del decreto-ley se ha convertido en una práctica habitual. Así viene a confirmarlo las declaraciones efectuadas por el Secretario de Estado en la Comisión de Defensa del Congreso, sesión del 6 de octubre de 2014, en relación a los presupuestos generales para 2015, (trascritas en los antecedentes) cuando aseguró que para el año 2015 «el Gobierno volverá a atender sus compromisos de pago mediante el uso del decreto-ley para autorizar un crédito extraordinario, pagos derivados de los programas especiales de armamento». Esta práctica pone de manifiesto que la imprevisibilidad que, a juicio de la Abogacía del Estado, justificaría la urgencia y necesidad no existe en el asunto ahora analizado, desde el momento que la obligación de hacer frente al pago de estos programas es periódica y por tanto, previsible y programable, como se ha puesto de manifiesto por las partes

personadas; se conoce de antemano cuándo debe realizarse el pago pero no la cuantía exacta, por ello, no se incluye en la Ley de presupuestos generales del Estado sino que durante el ejercicio presupuestario, cuando se concreta la cuantía exacta se articulan los mecanismos presupuestarios oportunos para afrontar tales obligaciones.

Dicho en otras palabras, resulta evidente que el sistema de financiación de este tipo de programas imposibilita conocer la cuantía final líquida que debe imputarse a cada ejercicio presupuestario hasta que éste se ejecuta. Es más, incluso el montante de cada anualidad se condiciona a criterios macroeconómicos como puede ser la evolución del déficit de las cuentas públicas. Existe un compromiso de participación del Estado español en estos programas plurianuales pero la efectiva cuantía se conoce solo en su montante global, quedando sujeta a variación cada anualidad. Por ello, se sabe que el compromiso español es de 29.500 millones de euros a satisfacer hasta el año 2030. Pero el calendario de pagos queda sujeto a cierta flexibilidad (la cuantía anual es ilíquida hasta el cierre de la ejecución del presupuesto). Esta flexibilidad impide una programación exacta de la partida presupuestaria que caracteriza la normal tramitación de las leyes de presupuestos generales y por ello se recurre a la figura del crédito extraordinario. Según la evolución macroeconómica se puede aplanar más o menos la curva de pagos a lo largo del tiempo.

Como antes se señaló, no se discute propiamente en este recurso la figura presupuestaria mediante la que deba articularse el pago de la obligación, sino que se duda de si es constitucionalmente adecuada la utilización del decreto-ley para su instrumentalización. Pero los argumentos no son totalmente separables. Así, para la Abogacía del Estado resulta que la flexibilidad de los programas es la que justifica, en sí misma, la urgencia del pago. Dicho en otras palabras, la posibilidad de modular la cuantía anual se compensa con una estricta obligación de inmediatez en el pago una vez se determina ésta. Este sistema de financiación provoca un desfase en la programación presupuestaria tradicional entre la elaboración de las cuentas públicas y su efectiva ejecución.

De nuevo, y aunque como elemento externo de la justificación propia del uso del Real Decreto-Ley, en la comparecencia celebrada ante la Comisión de Defensa el 7 de octubre de 2013, «Diario de Sesiones» núm. 427, para explicar los presupuestos generales del Estado de 2014, el Secretario de Estado de Defensa, explicita que «la no atención de los requerimientos de pago consecuencia del cumplimiento de los hitos contractuales, puede traer costes adicionales referidos a penalización en los acuerdos con organizaciones internacionales o intereses de demora en los contratos con proveedores nacionales. Es precisamente la obligación de proceder al cumplimiento de los compromisos contraídos en los correspondientes contratos y no causar perjuicios a los afectados, las razones de urgencia y necesidad que justifican la tramitación del crédito extraordinario, que no pueden hacerse frente a través de proyectos de Ley porque una vez determinadas las cantidades, se impone su pronto pago».

5. La jurisprudencia de este Tribunal ha considerado adecuado el uso del Decreto-ley en situaciones que hemos denominado como «coyunturas económicas problemáticas», como en la que se puede contextualizar la norma impugnada, para cuyo tratamiento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, pero hemos también advertido que el objeto de esta legislación de urgencia no puede ser otro que «subvenir a situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes» (SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6; 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8, y 29/2015, de 19 de febrero).

Pero es que además, la jurisprudencia constitucional ha exigido desde sus inicios, STC 29/1982, FJ 3, hasta la reciente, STC 29/2015, de 19 de febrero, que la definición por los órganos políticos de una situación de «extraordinaria y urgente necesidad» sea explícita y razonada, y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación

definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan, de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar.

En el presente caso, como antes se han puesto de manifiesto, las razones aducidas, tanto en la propia exposición de motivos de la norma impugnada como las afirmaciones vertidas en los distintos debates parlamentarios, fundamentan una situación de «extraordinaria y urgente necesidad», en la necesidad de proceder a un pronto pago, una vez liquidada la obligación contraída. Ello puede considerarse constitutivo de un motivo genérico de urgencia pero no de una situación de extraordinaria necesidad. La exposición de motivos de la norma impugnada, como antes se ha expuesto, se limita a afirmar que constituyen razones de extraordinaria y urgente necesidad el atender al pago de los proveedores. Tampoco la intervención del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas en el discurso de convalidación del Real Decreto-ley impugnado, permite constatar la concurrencia del presupuesto habilitante en el Decreto-ley recurrido, pues, como antes se señaló en ella afirmó que el crédito extraordinario discutido no trataba de dar cobertura a necesidades imprevistas sino a proceder al pago de compromisos contraídos en ejercicios anteriores. A mayor abundamiento, las afirmaciones efectuadas por el Secretario de Estado en la Comisión de Defensa del Congreso, sesión del 6 de octubre de 2014, en relación a los presupuestos generales para 2015, antes transcritas, evidencian que la extraordinaria y urgente necesidad es meramente formal, ya que reconocía que el Gobierno tiene intención de volver a atender sus compromisos de pago mediante el uso del Decreto-ley para autorizar un crédito extraordinario para los pagos derivados de los programas especiales de armamento en el año 2015. Por su parte, el dictamen del Consejo de Estado en relación con el crédito extraordinario concedido, tiene por objeto, como establece el art. 22.14 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, el análisis del crédito y no la valoración constitucional del Real Decreto-ley que lo autoriza.

6. En definitiva, desde la estricta perspectiva de la utilización constitucionalmente legítima del decreto-Ley, la única argumentación utilizada, tanto en la exposición de motivos de la norma impugnada, como en las afirmaciones efectuadas en sede parlamentaria, se referían al desconocimiento —en el momento de elaboración de los presupuestos generales del Estado— del importe exacto a abonar en este tipo de programas, junto con la necesidad de hacer frente al pago a los proveedores y las nefastas consecuencias que un retraso en dicho abono supondría para España. Tales razones no pueden justificar la utilización de una figura excepcional como el Decreto-ley; el pago de las obligaciones contractuales adquiridas por el Estado no puede ser, en sí mismo, un argumento válido para justificar la situación de «extraordinaria y urgente necesidad» requerida en el art. 86 CE si no va acompañado de una justificación adicional que explicita las razones en virtud de las cuales el pago de una obligación adquiere tal gravedad. En el presente caso, se trata de la adquisición de material militar sin que se razone la urgencia del pago de tales adquisiciones, simplemente se alude a la importancia de que se pague a los proveedores para evitar el descrédito internacional del país y los posibles perjuicios que del retraso en el pago pudieran derivarse. Consecuencias negativas que aparecerían en cualquier retraso de pago de cualquier obligación contractual del Estado, sin que en el presente caso se haya justificado la especial trascendencia de tales perjuicios.

La especial financiación de los programas de defensa aquí analizados puede justificar la utilización del crédito extraordinario al margen de la programación presupuestaria normal. Pero ese carácter extraordinario bien podría vehicularse a través de la ley y no indefectiblemente mediante el Real Decreto-ley cuyo uso legítimo se halla restringido por la Constitución.

En definitiva, por lo que se ha expuesto, resulta que el recurso sistemático al decreto-ley como forma jurídica de vehicular créditos extraordinarios para financiar los programas especiales de armamento no se ajusta a las previsiones constitucionales contenidas en el art. 86.1. CE.

7. Resta, por último, determinar los efectos de la declaración de inconstitucionalidad del art. 2.1 del Real Decreto-ley 10/2014, de 1 de agosto, por el que se concede crédito extraordinario en el presupuesto del Ministerio de Defensa. Como hemos apreciado en otras ocasiones, por todas STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 11, declarada la inconstitucionalidad de una norma legal y dado que el artículo del Decreto-ley declarado inconstitucional contiene la concesión de un crédito extraordinario para hacer frente a las obligaciones jurídicas contraídas por la Administración durante un ejercicio presupuestario ya finalizado, es preciso modular el alcance de esa declaración para atender adecuadamente a otros valores con trascendencia constitucional, como los derechos de los terceros de buena fe que mantienen relaciones económicas con la Administración, que se verían gravemente comprometidos por la desaparición de la concesión del crédito extraordinario. Por este motivo deben declararse no susceptibles de ser revisadas como consecuencia de la nulidad que ahora declaramos no sólo aquellas situaciones decididas mediante Sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), sino también por exigencia del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes.

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 el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y, en consecuencia, declarar inconstitucional y nulo el apartado 1 del art. 2 del Real Decreto-ley 10/2014, de 1 de agosto, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, de Defensa y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, con los efectos jurídicos señalados en el fundamento jurídico séptimo.

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

Dada en Madrid, a siete de julio de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.