

# El recurso sistemático al Decreto-ley para conceder créditos extraordinarios. A propósito de la STC 126/2016, de 7 de julio

The systematic use of the Decree-law to allocate extraordinary credits. About the Constitutional Court's judgment nº 126/2016, 7th July

Yolanda Gómez Lugo<sup>\*</sup>  
 Universidad Carlos III de Madrid  
[yolanda.gomez@uc3m.es](mailto:yolanda.gomez@uc3m.es)

Recibido / received: 06/09/2016  
 Aceptado / accepted: 13/09/2016

DOI: <http://dx.doi.org/10.20318/eunomia.2016.3281>

## Resumen

El Gobierno ha venido utilizando anualmente la figura presupuestaria de los créditos extraordinarios para hacer frente al cumplimiento de las obligaciones derivadas de los denominados programas especiales de armamento del Ministerio de Defensa. A tal efecto, durante los ejercicios presupuestarios de 2012, 2013, 2014 y 2015 ha aprobado disposiciones normativas provisionales a través de decreto-ley para proceder a la concesión de estos tipos de créditos presupuestarios, en lugar de presentar el correspondiente proyecto de ley para su tramitación y aprobación por las Cortes Generales.

El pasado 7 de julio el Tribunal Constitucional emitió un pronunciamiento en el que enjuicia precisamente la constitucionalidad de esta técnica consistente en conceder créditos extraordinarios por vía de decreto-ley.

En este trabajo, a través de un comentario crítico de dicha sentencia, analizo los problemas de constitucionalidad que plantea la utilización de la técnica del decreto-ley para proceder a la modificación del Presupuesto en vigor mediante la aprobación de créditos extraordinarios. En concreto, esta cuestión será analizada a la luz del Decreto-ley 10/2014 y de lo decidido por el Tribunal Constitucional en la STC 126/2016, que declara la inconstitucionalidad del uso sistemático de la legislación de urgencia para autorizar créditos extraordinarios.

<sup>\*</sup> Yolanda Gómez Lugo, Profesora de Derecho Constitucional, UC3M.



**Palabras clave**

Gobierno, Decreto-ley, créditos extraordinarios, Jurisprudencia constitucional, fuentes del derecho.

**Abstract**

*Annually, the Government has been using the budgetary technique of extraordinary credits to comply with obligations under the so-called "Special Armament Programs" of the Ministry of Defence. Thus, during 2012, 2103, 2104 and 2015 Government issued provisional normative provisions through Decree-law in order to allocate these budgetary credits, in lieu of introducing bills for its parliamentary processing and approval.*

*Last July 7th, the Spanish Constitutional Court issued a ruling considering the question of whether the use of the Decree-law for allocating extraordinary credits is in accordance with the Constitution.*

*In this paper, through a critical comment of this ruling, I examine the constitutional issues raised by the use of the Decree-law in order to modify the current Budget through the approval of extraordinary credits. Specifically, this issue will be analyzed in the light of the Decree-law 10/2014 and the Constitutional Court's judgment nº126/2016 holding that the systematic use of emergency legislation to allocate extraordinary credits is unconstitutional.*

**Keywords**

*Government, Decree-law, extraordinary credits, Constitutional Court's case law, sources of law.*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. El Decreto-ley 10/2014 y los créditos extraordinarios para los programas especiales de armamentos. 2.1. Objetivo y contenido material del Decreto-Ley 10/2014. 2.2. Los programas especiales de armamento. 2.3. Los créditos extraordinarios y suplementos de crédito del Estado. 3. Jurisprudencia constitucional sobre los decretos-leyes en materia presupuestaria. 3.1. La doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad. 3.2. Sobre la inadmisibilidad del decreto-ley para aprobar créditos extraordinarios: una reserva de Parlamento: a) Algunas precisiones sobre la reserva de ley en materia presupuestaria: una reserva de competencia parlamentaria; b) Tres sentencias fundamentales sobre la reserva de Parlamento: procedimiento y forma de Ley como límites a la acción del Ejecutivo. 4. Análisis de la STC 126/2016, de 7 julio de 2016. 4.1. El recurso. 4.2. La argumentación de la sentencia: el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado es un motivo genérico, pero no una situación de extraordinaria y urgente necesidad: a) Una cuestión previa: valoración de elementos externos al Decreto-ley en el juicio de concurrencia; b) Falta de fundamentación y de imprevisibilidad de la situación de urgencia; c) El cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado es un motivo genérico, pero no una situación de extraordinaria y urgente necesidad; d) Una cuestión sin resolver y una oportunidad perdida: la alternativa de la vía legislativa ordinaria. 4.3. Efectos del fallo. 5. Reflexiones sobre la utilización sistemática de decretos-leyes para conceder créditos extraordinarios y la restricción de las competencias presupuestarias del Parlamento.

## 1. Introducción

Desde el ejercicio 2012 el Gobierno de la Nación ha venido utilizando anualmente la figura presupuestaria de los créditos extraordinarios para hacer frente al cumplimiento de las obligaciones derivadas de los denominados programas especiales de armamento del Ministerio de Defensa. A tal efecto, durante los ejercicios presupuestarios de 2012, 2013, 2014 y 2015 ha aprobado disposiciones normativas provisionales a través de decreto-ley para proceder a la concesión de estos tipos de créditos presupuestarios, en lugar de presentar el correspondiente proyecto de ley para su tramitación y aprobación por las Cortes Generales. Se trata de obligaciones contraídas por el Estado sin previa cobertura presupuestaria, correspondientes a ejercicios anteriores y que no han surgido de forma inesperada ni espontánea. Ante esta situación el Gobierno ha optado por acudir a la técnica del decreto-ley para satisfacer dichas operaciones de pago.

El pasado 7 de julio el Tribunal Constitucional emitió un pronunciamiento en el que enjuicia precisamente la constitucionalidad de esta técnica consistente en conceder créditos extraordinarios por vía de la legislación de urgencia. En la STC 126/2016 el Tribunal ha vuelto a examinar un fenómeno cada vez más frecuente en nuestro ordenamiento como es el uso abusivo de la figura del decreto-ley<sup>1</sup>, si bien en esta ocasión en relación con materia presupuestaria. En la misma declara la inconstitucionalidad y nulidad del art.2.1.del *Real Decreto-ley 10/2014* por el que se concede un crédito extraordinario para financiar el pago de obligaciones correspondientes a los planes especiales de armamentos del Ministerio de Defensa.

Aunque las resoluciones en las que el Tribunal se pronuncia sobre el ajuste constitucional de la legislación de urgencia adoptada por el Gobierno no son ninguna novedad últimamente, el interés de este pronunciamiento radica, precisamente, en que es el primero que declara la inconstitucionalidad del uso sistemático decreto-ley para autorizar créditos extraordinarios destinados a los programas especiales de armamento. A este respecto debe tenerse en cuenta que si bien la utilización de esta categoría normativa en materia tributaria ha sido objeto de interés doctrinal y jurisprudencial, no puede decirse lo mismo respecto a los decretos-leyes en materia presupuestaria. Por otro lado, la práctica demuestra que la mayor parte de los decretos-leyes de contenido presupuestario tienen por objeto la aprobación de créditos extraordinarios o suplementos de crédito, lo cual ha suscitado serias dudas de constitucionalidad acerca de la forma jurídica empleada para proceder a la alteración de los Presupuestos aprobados<sup>2</sup>. Por ello, resulta de interés examinar la argumentación jurídica de la STC126/2016 para profundizar en el alcance del decreto-ley en relación con la materia presupuestaria, en general, y con la figura de los créditos extraordinarios, en particular.

De este modo, el presente trabajo tiene como objeto analizar los problemas de constitucionalidad que plantea la utilización de la técnica del decreto-ley para proceder a la modificación del Presupuesto en vigor mediante la aprobación de créditos extraordinarios. En concreto, esta cuestión será analizada a la luz del RDL 10/2014 y de lo decidido por el Tribunal Constitucional en la STC 126/2016, de 7 de julio, sobre la idoneidad de este instrumento normativo de carácter excepcional para autorizar créditos extraordinarios y suplementos de crédito. No obstante, antes de analizar la sentencia se realizarán unas breves precisiones sobre los denominados

<sup>1</sup> Sobre este fenómeno puede consultarse dos trabajos recientes: Aragón Reyes (2016), Martín Rebollo (2015).

<sup>2</sup> Un caso más preocupante lo constituye el supuesto en que el decreto-ley que modifica el Presupuesto se tramita simultáneamente a la Ley de Presupuestos, como ha ocurrido en algunos supuestos. Sobre ello, véase Alonso Gil (2005: 8, nota 5).

programas especiales de armamento y la figura de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito. Asimismo, se incluye un examen de la Jurisprudencia Constitucional sobre dos asuntos fundamentales para abordar la cuestión de fondo planteada: la cláusula de la extraordinaria y urgente necesidad y la reserva de ley en materia presupuestaria.

## 2. El Decreto-ley 10/2014 y los créditos extraordinarios para los programas especiales de armamentos

### 2.1. Objetivo y contenido material del Decreto-Ley 10/2014

Con fecha 2 de agosto de 2014 el BOE publicó el *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 de Cooperación, de Defensa y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente*.

Según consta en la exposición de motivos, la finalidad general del Gobierno al aprobar esta normativa de urgencia era autorizar créditos adicionales destinados a varios Ministerios. Por lo que respecta concretamente al presupuesto del Ministerio de Defensa se concedió, por una parte, un “crédito extraordinario para atender al pago de obligaciones correspondientes a programas especiales de armamento” y, por otra parte, “suplementos de crédito para financiar gastos relativos a adiestramiento y alistamiento de la Fuerza Conjunta.

En cuanto al contenido dispositivo, el artículo 2 procede a la autorización de dichos créditos destinados al Ministerio de Defensa, si bien el precepto contra el que se dirige el recurso de inconstitucionalidad resuelto en la STC 126/2016 es el apartado primero de dicho artículo, que autoriza un crédito extraordinario al presupuesto en vigor en 2014. Y ello, para atender al “*pago de obligaciones correspondientes a programas especiales de armamentos*”. Según el tenor literal de dicho precepto:

“1. Se autoriza 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 euros, con el siguiente detalle por subconceptos:”

Con respecto a la justificación de la medida adoptada, según consta en la *exposición de motivos* las razones de extraordinaria y urgente necesidad alegadas por el Gobierno para justificar la concesión de este crédito extraordinario mediante decreto-ley son dos. De una parte, atender el pago de obligaciones contractuales por parte de la Administración; y de otra, la necesidad de no demorar su abono para no causar perjuicios a terceros. A juicio del Ejecutivo, “la insuficiente dotación en el presupuesto hace necesario dotar créditos adicionales para cubrir los compromisos financieros que se derivan de los compromisos contractuales”. Esta reducción de los recursos financieros, ocasionada por la evolución de la economía mundial y particularmente la española, ha obligado a reprogramar los créditos, de ahí que el Gobierno haya considerado necesario dotar créditos adicionales para cubrir los compromisos financieros derivados de las obligaciones contraídas.

Por lo que respecta al *debate parlamentario de convalidación* (“*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*”, nº 217, de 11 de septiembre de 2014), el

Gobierno, por medio de su Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas (Montoro Romero), incide nuevamente en las razones apuntadas en el preámbulo de la norma sin ninguna motivación añadida. En esta línea, reitera 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”. Por otro lado, admite que los créditos extraordinarios destinados al Ministerio de Defensa “no tratan de dar cobertura a necesidades imprevistas, su finalidad es proceder al pago de compromisos contraídos en ejercicios anteriores”, lo que constituye la prueba más evidente de que la situación que se quiere afrontar con la medida impugnada no reviste carácter imprevisible. Esto es, la intervención parlamentaria se limita a justificar la necesidad de los programas especiales de armamentos, así como la necesidad de atender al pago de las obligaciones contraídas en relación con ellos. Sin embargo, en ningún momento justifica la forma jurídica elegida para proceder a la autorización de los nuevos créditos. Efectivamente, ni la exposición de motivos, ni la intervención del Ministro en el debate de convalidación contienen una explicación mínima sobre una urgencia real que no sea atendible por Ley tramitada y aprobada por alguno de los procedimientos parlamentarios. Tampoco se explica por qué la actuación legislativa tramitada por alguno de los procedimientos legislativos, y en este caso concreto por el procedimiento presupuestario, ocasionaría un perjuicio o impediría la consecución de los objetivos perseguidos.

En definitiva, a la luz de las razones explicitadas por el Gobierno en estos dos elementos, se desprende que los objetivos de la disposición impugnada son principalmente dos: atender el pago de obligaciones correspondientes a programas especiales de armamento y atender la deuda con los proveedores de Defensa.

## 2.2. Los programas especiales de armamento

Con motivo de las drásticas reducciones presupuestarias que han afectado al Ministerio de Defensa durante los años 2009 a 2011, y que han alcanzado a los programas especiales de armamento, desde el ejercicio 2012 el Gobierno viene concediendo anualmente créditos extraordinarios para sufragar su financiación mediante decreto-ley. Como consecuencia de ello, las últimas Leyes de Presupuestos no recogen partidas presupuestarias destinadas a hacer frente a los compromisos contractuales que implican estos programas. De este modo, y alegando circunstancias de extrema y urgente necesidad ha venido modificando los Presupuestos Generales del Estado de forma habitual para este fin.

Resulta llamativo que en los cuatro ejercicios en que se ha aplicado este *modus operandi* con la emisión de los Reales Decretos-leyes 26/2012, 10/2013, 10/2014 y 7/2015 destinados a los programas especiales de armamento, tan sólo en este último supuesto se haya optado por tramitar el decreto-ley como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia tras su convalidación por el Pleno del Congreso. Esto nos hace pensar que el Gobierno de la Nación intuía el resultado del enjuiciamiento del Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad de la disposición impugnada del RDL 10/2014.

En el caso que nos ocupa y según consta en la exposición de motivos del Decreto-ley 10/2014, los Programas especiales pretenden satisfacer las necesidades de las Fuerzas Armadas Españolas, modernizándolas y dotándolas de mejor sistema de armas, equipos e infraestructuras. Su elección responde a “una combinación de necesidades político-estratégicas, económicas, industriales y tecnológicas; son esenciales tanto para la modernización de las Fuerzas Armadas como para el tejido industrial español”. Precisamente, los créditos extraordinarios

van destinados a la adquisición del material armamentístico que implican estos programas especiales. Se trata, pues, de programas plurianuales enmarcados en la mejora de la industria armamentística que se remontan a finales de la década de los 90, y aunque conllevan la asunción de obligaciones por parte del Estado, sin embargo las últimas leyes de Presupuestos no han previsto dotación presupuestaria para atender los compromisos que implican. Ante esta situación, en los últimos años el Gobierno ha optado por recurrir de forma sistemática a la emisión de decretos-leyes para conceder ampliaciones presupuestarias destinadas a financiar estos programas especiales de armamento.

En cuanto a su sistema de financiación éste se basa en “anticipos del Ministerio de Industria, Energía y Turismo destinados a la investigación y desarrollo; el pago de las adquisiciones se realiza con cargo al presupuesto del Ministerio de Defensa, momento a partir del cual el fabricante devuelve los anticipos al Tesoro Público”. Esta forma de financiación de los programas especiales ha recibido algunas críticas por la falta de claridad en la justificación de esta vía de financiación mediante Deuda Pública. En esta línea se ha pronunciado el Tribunal de Cuentas al considerar que puesto que “...se trata de créditos para operaciones no financieras por lo que debieran financiarse con cargo al Fondo de Contingencia o con baja en otros créditos adecuados, pero no con cargo a Deuda pública...”<sup>3</sup>.

### 2.3. Los créditos extraordinarios y suplementos de crédito del Estado

Como se ha indicado, la finalidad de la normativa de urgencia cuestionada es autorizar créditos extraordinarios destinados al Ministerio de Defensa. Esta modalidad de créditos es una de las figuras previstas por el artículo 51 de la *Ley 47/2003, General Presupuestaria*, de 23 de noviembre (en adelante LGP) que permiten introducir cambios en los créditos inicialmente aprobados en el Presupuesto en vigor para atender a una necesidad no prevista en la Ley de Presupuestos<sup>4</sup>. A través de dichos instrumentos jurídicos se facilita la disponibilidad de fondos públicos necesarios para hacer frente al cumplimiento de obligaciones contraídas por el Estado en diversas circunstancias y para las cuales no hay prevista consignación presupuestaria. Estos mecanismos de alteración presupuestaria responden a diferentes causas, como puede ser el surgimiento de necesidades imprevistas que se plantean durante la vigencia del Presupuesto. En todo caso, actúan durante la fase de ejecución del Presupuesto en vigor, por lo que el Gobierno tendrá un especial protagonismo, constituyendo una excepción a los principios presupuestarios de anualidad y especialidad temporal, de ahí que se haya afirmado que “afectan a la propia configuración del Presupuesto”<sup>5</sup>. De este modo, las modificaciones de crédito funcionan como excepciones o “válvulas de escape” a la aplicación rígida del principio de especialidad que permiten flexibilizar la gestión

<sup>3</sup> “El Ministerio de Hacienda en sus alegaciones, en las que no da explicación alguna sobre la falta de inclusión de las necesidades presupuestarias en materia de programas especiales de armamento en los presupuestos iniciales para los ejercicios 2012, 2013 y 2014 a pesar de ser necesidades conocidas y solicitadas por el Ministerio de Defensa (ver anexo III), justifica la financiación con Deuda pública de estos créditos extraordinarios principalmente en que estas emisiones no impactan en déficit puesto que las obligaciones que debían atenderse estaban ya registradas en Contabilidad Nacional (ejercicio 2012) y en que estas obligaciones que atendían era discretionales y previsibles, de modo que no podía acudir al Fondo de contingencia (2013 y 2014)”. Informe nº 1155 del Tribunal de Cuentas sobre “Fiscalización de la financiación extraordinaria de los programas especiales de modernización de armamento y material de las Fuerzas Armadas, ejercicios 2012, 2013 y 2014. Análisis especial de los programas de gestión internacional: EF2000, A400M y TIGER, y de los programas de gestión nacional: BAM, Leopardo y NH90”, aprobado por el Pleno el 30 de junio de 2016, p. 25.

<sup>4</sup> Sobre estos mecanismos de alteración del Presupuesto, puede consultarse la monografía *Las modificaciones presupuestarias. Un análisis en el ordenamiento financiero del Estado en el de las Comunidades Autónomas* (Andreu Mestre, 2005).

<sup>5</sup> Consúltese, Alonso Gil (2005: 10).

presupuestaria del Ejecutivo<sup>6</sup>.

Estas figuras presupuestarias encuentran su fundamento en los apartados 5 y 6 del artículo 134 de la Constitución que prevén, respectivamente, que “[a]probados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario” y que “[t]oda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios ‘requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación’”.

Según el art.51 LGP “[l]a cuantía y finalidad de los créditos contenidos en los presupuestos de gastos sólo podrán ser modificadas durante el ejercicio, dentro de los límites y con arreglo al procedimiento establecido en los artículos siguientes, mediante: a) Transferencias, b) Generaciones, c) Ampliaciones, d) *Créditos extraordinarios y suplementos de crédito* y e) Incorporaciones”. Por tanto, los créditos extraordinarios y suplementos de crédito constituyen un expediente de modificación presupuestaria que permiten ejecutar nuevos gastos no previstos, o previstos insuficientemente, en el Presupuesto en ejercicio. La diferencia entre ambas categorías reside en que “si la Ley de Presupuestos contempló ya un crédito presupuestario, pero resulta éste insuficiente y no ampliable en su cuantía, estaremos ante la necesidad de aprobación de una Ley de suplemento de crédito. Sin embargo, si la ley presupuestaria no refleja la existencia de crédito alguno para un gasto que resulta necesario efectuar, la aprobación del mismo será mediante una Ley de crédito extraordinario”<sup>7</sup>.

La concesión de este tipo de ampliaciones presupuestarias ha llevado a algunos autores, como Martínez Lago, a calificarlas como “verdaderas Leyes presupuestarias, que tienen la misma naturaleza que la Ley de Presupuestos Generales del Estado, y ello es así porque su contenido es el mismo: créditos presupuestarios, autorizaciones legislativas de gasto público”<sup>8</sup>, representando una “decisión política de la misma naturaleza que la aprobación del Presupuesto”<sup>9</sup>.

Ahora bien, la Ley General Presupuestaria de 2003 alteró la configuración del reparto competencial entre el Gobierno y las Cortes Generales respecto a los créditos extraordinarios y suplementos de crédito del Estado. Con anterioridad, el derogado art. 64 del *Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria* establecía que éstos se tramitarían mediante el correspondiente Proyecto de ley, lo que llevó a algunos autores, como Pérez Royo, a calificar estos actos parlamentarios como “leyes presupuestarias singulares”, que en lugar de aprobar los presupuestos generales, aprobaban un crédito<sup>10</sup>. Sin embargo, la normativa de 2003 establece un nuevo reparto de competencia entre Gobierno y Parlamento respecto a esta figura que permite incrementar el gasto público. Mientras que el 55.2 de la vigente LGP prevé en qué supuestos se tramitarán como Proyecto de Ley para su aprobación por las Cortes Generales, el párrafo tercero del artículo 55 dispone la posibilidad de que sean autorizados directamente por el Consejo de Ministros si se cumplen ciertas condiciones. Efectivamente, la regulación actual de tipo de créditos se encuentra en el art. 55 LGP<sup>11</sup> que recoge una serie de requisitos materiales y formales, si bien los

<sup>6</sup> Véase, Pérez Royo (2012: 466 y 561).

<sup>7</sup> Martínez Lago (1992: 142).

<sup>8</sup> Martínez Lago (1998: 258).

<sup>9</sup> Martínez Lago (1992: 142).

<sup>10</sup> Pérez Royo (2012: 565).

<sup>11</sup> Artículo 55 Créditos extraordinarios y suplementos de crédito del Estado.

primeros serán los mismos independientemente del modo de tramitación de los créditos. Así, en el párrafo primero se establecen como exigencia material o de fondo que el incremento de gasto: a) “..no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente...”; b) “...no exista crédito adecuado o sea insuficiente y no ampliable...”; y c) “su dotación no resulte posible a través de las restantes figuras previstas en el artículo 51...”. Por otro lado, el párrafo 2 del artículo 55 fija como requisitos formales: a) “...previo informe de la Dirección General de Presupuestos y dictamen del Consejo de Estado”. Por otro lado, el art.55.1 prevé las formas de financiación de estos créditos dependiendo del tipo de operación, bien a través del Fondo de Contingencia<sup>12</sup> (operaciones no financieras del presupuesto), o bien con Deuda Pública (operaciones financieras).

En último lugar, el art.55.3 prevé como novedad la posibilidad de que el Consejo de Ministros autorice directamente los créditos extraordinarios y suplementos de crédito “para atender obligaciones del ejercicio corriente o de ejercicios anteriores si se hubiera anulado crédito en el ejercicio de procedencia, cuando se financien con cargo al Fondo de Contingencia”. Esta norma reconoce la competencia del Gobierno para aprobar unilateralmente ambas técnicas presupuestarias, lo cual ha sido criticado unánimemente por los especialistas en derecho financiero por atentar contra el principio de legalidad presupuestaria, en la medida en que limita las facultades del Parlamento sobre el gasto público<sup>13</sup>.

Por tanto, la normativa vigente establece un reparto competencial entre Legislativo y Ejecutivo respecto a las alteraciones de los gastos públicos fijados en los Presupuestos Generales del Estado. De este modo, y siguiendo a Martínez Lago, puede distinguirse entre modificaciones presupuestarias competencia del Parlamento y aquellas otras que corresponden al Gobierno. Así, “...las modificaciones de los créditos presupuestados en la Ley de Presupuestos, que pueden precisar de una nueva intervención de las Cortes Generales, son los *créditos extraordinarios y suplementos de crédito* del Estado a que se refiere el artículo 55 de la LGP y que representan *nuevos o mayores gastos*, pudiendo el

---

“1. Cuando haya de realizarse con cargo al Presupuesto del Estado algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente, y no exista crédito adecuado o sea insuficiente y no ampliable el consignado y su dotación no resulte posible a través de las restantes figuras previstas en el artículo 51, deberá procederse a la tramitación de un crédito extraordinario o suplementario del inicialmente previsto. La financiación de éstos se realizará de la forma que se indica a continuación:

a) Si la necesidad surgiera en operaciones no financieras del presupuesto, el crédito extraordinario o suplementario se financiará mediante baja en los créditos del Fondo de Contingencia o en otros no financieros que se consideren adecuados.

b) Si la necesidad surgiera en operaciones financieras del Presupuesto, se financiará con Deuda Pública o con baja en otros créditos de la misma naturaleza.

2. El Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas propondrá al Consejo de Ministros la remisión de un proyecto de ley a las Cortes Generales, previo informe de la Dirección General de Presupuestos y dictamen del Consejo de Estado en los siguientes casos:

a) Cuando se trate de créditos extraordinarios y suplementos de crédito para atender obligaciones de ejercicios anteriores para las que no se anulara crédito en el ejercicio de procedencia, tanto si se financian con Fondo de Contingencia como con baja en otros créditos.

b) Cuando se trate de créditos extraordinarios o suplementarios para atender obligaciones del propio ejercicio cuando se financien con baja en otros créditos.

c) Cuando se trate de créditos extraordinarios o suplementarios que afecten a operaciones financieras del Presupuesto.

3. El Consejo de Ministros autorizará los créditos extraordinarios y suplementos de crédito para atender obligaciones del ejercicio corriente o de ejercicios anteriores si se hubiera anulado crédito en el ejercicio de procedencia, cuando se financien con cargo al Fondo de Contingencia.”

<sup>12</sup> El Fondo de Contingencia fue introducido por la *Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria*, como un importante instrumento para el logro del objetivo comunitario estabilidad presupuestaria. Constituye un mecanismo de control de déficit y de flexibilidad para atender la cobertura de obligaciones del ejercicio.

<sup>13</sup> Cazorla Prieto (2012: 576). También Martínez Lago (1998).

Gobierno presentar en cualquier momento de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado los pertinentes proyectos de ley que traduzcan ese aumento y, sin embargo, no pudiendo pretender eso mismo los grupos parlamentarios de la oposición —a través de proposiciones de ley o enmiendas—, salvo que cuenten con la conformidad del Gobierno para su tramitación (apartados 5 y 6 del artículo 134 de la CE). No será preciso tramitar esos proyectos de ley, bastando su autorización por el propio Gobierno, cuando los nuevos o mayores créditos sean para atender obligaciones del ejercicio corriente y se financien con baja en el fondo de contingencia (artículo 55.3)”<sup>14</sup>.

### 3. Jurisprudencia constitucional sobre los decretos-leyes en materia presupuestaria

Para valorar correctamente la cuestión de fondo planteada en el proceso constitucional resuelto en la sentencia 126/2014, esto es, si la figura del decreto-ley puede utilizarse para autorizar créditos extraordinarios del Estado, resulta necesario traer a colación algunos pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre dos cuestiones fundamentales a este respecto. De un parte, la cláusula de la extraordinaria y urgente necesidad, esto es, el requisito constitucional que habilita al Ejecutivo a adoptar este tipo de disposiciones normativas provisionales. Y de otra, la admisibilidad de la figura del decreto-ley en materia presupuestaria, en general, y como instrumento para autorizar créditos extraordinarios, en particular.

#### 3.1. La doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad

Por lo que respecta al requisito constitucional de la “extraordinaria y urgente necesidad” que habilita al Ejecutivo a adoptar este tipo de disposiciones normativas provisionales, el Tribunal Constitucional ha tenido múltiples ocasiones para pronunciarse sobre este presupuesto, lo que ha dado lugar a una consolidada doctrina sobre el alcance y los límites de la potestad normativa excepcional que el artículo 86 CE reconoce al Gobierno<sup>15</sup>. Un resumen de esta jurisprudencia constitucional sobre el sentido y el alcance del presupuesto habilitante puede consultarse en la reciente STC 139/2016, de 21 de julio.

Efectivamente, la Constitución limita en un doble sentido la facultad excepcional que el art. 86 CE reconoce al Gobierno para emitir disposiciones normativas temporales con forma de decretos-leyes. Estos límites se traducen en la imposibilidad de regular determinadas materias especificadas en el art.86.1 CE y en la concurrencia de una situación de “extraordinaria y urgente necesidad” como supuesto habilitante. Precisamente, “el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes públicos se mueven dentro del marco trazado por la Constitución es, evidentemente, función propia de este T. C.” (STC 29/1982, F.J. 3º). En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha reconocido en diversas ocasiones que el concepto de la extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución constituye un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes, cuyo respeto compete controlar al Tribunal Constitucional (STC 142/2014, F.J.3º).

<sup>14</sup> Véase el trabajo de Martínez Lago sobre el “Régimen jurídico de los créditos presupuestarios y sus modificaciones” publicado por IUSTEL.

<sup>15</sup> Para un análisis más detallado de la cláusula de la extraordinaria y urgente necesidad, me remito a mi trabajo, Gómez Lugo (2015: 51-82). Lo que sigue es un resumen, actualizado, de la jurisprudencia constitucional analizada en el mismo.

Desde sus primeros años de funcionamiento, el Alto Tribunal aclaró que la misma 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. Y en ese sentido, sin perjuicio del peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad haya de concederse al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado” (STC 182/1997, F.J. 3º). Asimismo, precisó que se trata de un control externo, en el sentido de que debe limitarse a “verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario (art. 86.2 CE)” (STC 182/1997, F.J. 3º). En última instancia, su finalidad es garantizar un uso de la legislación de urgencia adecuado a la Constitución, de tal suerte que en el ejercicio de esta potestad de control el Tribunal “podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de ‘extraordinaria y urgente necesidad’ y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un real decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución” (STC 137/2011, F.J.4º. También, más recientemente STC 139/2016, F.J. 3º).

Para evitar el uso abusivo o arbitrario de este instrumento normativo excepcional, el Tribunal Constitucional ha elaborado un doble canon de enjuiciamiento. De este modo, desde la STC 29/1982 la jurisprudencia constitucional ha venido señalando de forma constante los aspectos que deben ser examinados para determinar el juicio de concurrencia del presupuesto habilitante en cada caso concreto. De una parte, la “identificación por el Gobierno de manera explícita y razonada de la concurrencia de la singular situación, la extraordinaria y urgente necesidad, determinante de la aparición del presupuesto que le habilita para dictar con carácter excepcional unas normas dotadas de los atributos del rango y la fuerza propios de las leyes formales”. Y de otra, la existencia de una conexión de sentido o relación de adecuación entre ese presupuesto habilitante y las medidas contenidas en la norma de urgencia, de modo que éstas...han de guardar una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar” (por todas, STC 48/2015, F.J. 4º).

En relación con la *exposición explícita y razonada de la motivación de la urgencia*, el Tribunal ha sostenido desde la STC 29/1982 que el examen de la concurrencia del presupuesto habilitante se llevará a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron que el Gobierno dictase la legislación de urgencia y que son, básicamente, “los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de elaboración de la misma, debiendo siempre tener presentes las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación del decreto-ley” (por todas, STC 137/2011, F.J. 4º). En consecuencia, no será necesario que la exposición de la extraordinaria y urgente necesidad conste obligatoriamente en el propio Decreto-ley, sino que bastará con que pueda deducirse de cualquiera de estos elementos.

En cuanto al segundo de estos aspectos, la *conexión de sentido*, será imprescindible que exista una adecuación entre las medidas adoptadas por el Gobierno, e incluidas en el decreto-ley, y la situación de urgencia a la que se pretende atender (STC 29/1982, F.J. 3º). En todo caso, la respuesta normativa tendrá que ser “adecuada congruentemente con la situación de necesidad alegada como título habilitante de la puesta en marcha de esta fuente del Derecho” (STC

6/1983, F.J. 5º). Sobre esta segunda dimensión, el Tribunal ha recordado recientemente que “ya en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, excluimos a este respecto aquellas disposiciones “que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente” (STC 139/2016, F.J.3º).

Sobre el alcance de su función fiscalizadora, el Tribunal ha precisado que no le corresponde “discutir acerca de la “bondad técnica”, la “oportunidad” o la “eficacia” de las medidas impugnadas, sino que debe limitarse a examinar la correspondencia entre las mismas y la situación que se pretende afrontar y que constituye el presupuesto para el dictado de la norma tomando a tales efectos en consideración las razones deducidas tanto de la exposición de motivos de la norma cuestionada como del debate parlamentario de convalidación.” (STC 31/2011, F.J.4º). A este respecto, entre los criterios considerados para valorar este requisito de conexión ha jugado, y sigue jugando, un papel destacado la viabilidad de acudir al procedimiento legislativo parlamentario. Así, en una de las primeras sentencias en las que el Tribunal declaró la inconstitucionalidad de un decreto-ley por falta de justificación suficiente para acreditar la conexión de sentido entre la situación de urgencia y la medida adoptada para afrontarla<sup>16</sup>, se valoró la ausencia de justificación de los perjuicios u obstáculos que, para la consecución de los objetivos perseguidos, se seguirían de la tramitación de dicha medida por el procedimiento legislativo parlamentario (STC 31/2011, F.J.8º). En consecuencia, el Gobierno debe de motivar su decisión y explicar por qué descarta la opción de impulsar el *iter legis* a través de la presentación de un proyecto de ley. En este sentido, debe argumentar por qué considera que no es posible lograr una actuación normativa inmediata en un plazo inferior que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes. En otras palabras, debe explicitar las razones por las que entiende que aprobar las medidas necesarias para afrontar la urgencia a través de la forma jurídica ley, y la utilización del *iter legis* ocasionaría un obstáculo o perjuicio para la consecución de los objetivos perseguidos (STC 68/2007, F.J. 12º).

Por otro lado, desde la STC 68/2007 el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de ahondar en el alcance de la potestad normativa excepcional del Gobierno al establecer que la situación de necesidad que se pretende afrontar con las medidas adoptadas no puede justificarse únicamente, o “por sí misma”, en razones de tipo estructural. En concreto, ha afirmado que cuando la necesidad alegada por el Gobierno para aprobar el Decreto-ley sea estructural, y no coyuntural, “y salvo en situaciones especialmente cualificadas por notas de gravedad, imprevisibilidad o relevancia, no alcanza por sí misma a satisfacer el cumplimiento de los estrictos límites a los que la Constitución ha sometido el ejercicio del poder legislativo del Gobierno. Lo contrario supondría excluir prácticamente en bloque del procedimiento legislativo parlamentario el conjunto de la legislación laboral y de Seguridad Social, lo que obviamente no se corresponde con nuestro modelo constitucional de distribución de poderes” (STC 68/2007, F.J. 10º). Por último, el Tribunal ha venido admitiendo el uso del decreto-ley en situaciones que ha catalogado 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

<sup>16</sup> STC 31/2011, de 17 de marzo de 2011.

urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.” (STC 139/2016, F.J.3º, con cita de otras).

### 3.2. Sobre la inadmisibilidad del decreto-ley para aprobar créditos extraordinarios: una reserva de competencia

Desde la entrada en vigor de la Constitución, la praxis ha puesto de manifiesto la asiduidad con la que los diferentes Gobiernos han emitido decretos-leyes con disposiciones de carácter tributario, si bien han sido menos frecuentes en materia presupuestaria. La utilización del decreto-ley como fuente del ordenamiento tributario ha sido aceptada tanto doctrinal, como jurisprudencialmente<sup>17</sup>. No obstante, también se han aprobado decretos-leyes con incidencia en materia presupuestaria, “...desde la anticipación de los efectos contenidos en los proyectos de Ley de Presupuestos Generales del Estado, concesión de créditos extraordinarios y suplementos de créditos, aprobación de medidas presupuestarias urgentes,...”<sup>18</sup>. Por ello, y pese a su menor frecuencia, no puede afirmarse que se trate de un tema novedoso<sup>19</sup>. Por el contrario, lo preocupante de esta técnica normativa es que se ha convertido en práctica habitual; tendencia, que ha sido censurada por algunos expertos en derecho financiero por su dudosa constitucionalidad<sup>20</sup>.

Esta realidad ha dado lugar a un debate doctrinal en torno a la admisibilidad o inadmisibilidad de la figura del decreto-ley para alterar el Presupuesto del Estado inicialmente aprobado. Ahora bien, debe precisarse que este tema admite diferentes matices dependiendo de la finalidad concreta o del asunto concreto sobre el que verse. Dentro de este ámbito habría que diferenciar varios supuestos que han sido objeto de atención por los especialistas en Derecho presupuestario<sup>21</sup>. En este sentido, se ha cuestionado la instrumentalización del decreto-ley para aprobar los Presupuestos Generales del Estado (lo que sería inconstitucional por vulneración de la reserva material y procedimental prevista por el art. 134 CE), para prorrogar los Presupuestos inicialmente aprobados o alterar los Presupuestos prorrogados<sup>22</sup> (supuestos, que constituyen una vulneración directa del artículo 134.4 CE y del carácter automático de la prórroga presupuestaria al no exigirse forma jurídica para su instrumentalización) y para proceder a ampliaciones presupuestarias. En el caso que nos ocupa, nos encontramos ante este último supuesto, en el que la legislación de urgencia está siendo utilizada sistemáticamente para alterar unos Presupuestos aprobados, y en concreto, para aprobar créditos extraordinarios.

#### a) Algunas precisiones sobre la reserva de ley en materia presupuestaria: una reserva de competencia parlamentaria

Para profundizar en esa cuestión debe tenerse en cuenta el principio de

<sup>17</sup> Existe una consolidada doctrina constitucional sobre los límites del decreto-ley en el ámbito tributario; en concreto, desde la STC 6/1983 la Jurisprudencia constitucional ha respaldado la admisión del decreto-ley en materia tributaria. Sobre el debate generado en torno a la admisibilidad de la legislación de urgencia en este ámbito, puede consultarse: Cazorla Prieto (1983); Falcón y Tella (1984); Martín Queralt (1979); Pérez Royo (1985).

<sup>18</sup> Consúltese, Martínez Lago (1998: 235).

<sup>19</sup> Así lo reconocen Astarloa Huarte-Mendicoa (1985: 114, nota 27); Santaolalla López (2006: 413).

<sup>20</sup> Véase Cazorla (2012: 577).

<sup>21</sup> Un examen de estos supuestos en los que se ha utilizado el Decreto-ley en materia presupuestaria puede consultarse en Calvo Vergez (2004: 66); Martínez Lago (1998: 231 y ss).

<sup>22</sup> Sobre este supuesto, consúltese Escribano (1997) y Falcón y Tella (1995). “Acudir a la técnica del Decreto-Ley, incluso teniendo en cuenta la intervención que la Cámara tendrá *a posteriori*, mediante la convalidación, no es óbice para que califiquemos el Decreto-Ley presupuestario como una burla de la esencia de la institución presupuestaria”, Escribano (1997: 121).

legalidad presupuestaria previsto en los artículos 66.2. y 134.1 de la Constitución<sup>23</sup>. El primero determina taxativamente que “[l]as 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”<sup>24</sup>; y el segundo establece que “[c]orresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación”<sup>25</sup>. Como puede comprobarse, en este ámbito la Constitución establece un claro reparto competencial entre Gobierno y Parlamento cuyas líneas principales se encuentran en el art.134 CE, y que a su vez tiene la misión de garantizar la función presupuestaria que el art. 66.2 CE encomienda a las Cortes Generales<sup>26</sup>. De este modo, corresponde a las Cámaras no solo el examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado (art.134.1 CE), sino también su eventual modificación a iniciativa del Gobierno o de los grupos parlamentarios. En el primer supuesto, corresponde al Gobierno la presentación de “proyectos de Ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario”<sup>27</sup> (art.134.5 CE). Mientras que en el segundo, el art.134.6 CE dispone que “toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación”. Sobre estos supuestos, coincido con Martínez Lago cuando afirma que en ambos casos “la Constitución reserva a la Ley la producción de dichas modificaciones, pues alude a *proyectos de Ley* (art.134.5 CE) y a *proposiciones de Ley y enmiendas* (art.134.6 CE), de modo que ello corrobora el carácter específico de la reserva de ley en materia presupuestaria, despejando las dudas que se pudiera tener respecto de la admisión de decretos-leyes de modificación de los Presupuestos aprobados...”<sup>28</sup>. Por último, el art. 75.3 CE incluye los “Presupuestos Generales del Estado” entre las materias excluidas de ser delegadas en las Comisiones parlamentarias para su tramitación y aprobación mediante el procedimiento especial en el que éstas actúan con competencia legislativa plena<sup>29</sup>. Con esta última disposición el constituyente reservó a la exclusiva competencia de la institución plenaria la aprobación legislativa de la materia presupuestaria, esto es, sólo mediante ley de Pleno puede procederse a la regulación de los ámbitos materiales tipificados en dicho precepto. En consecuencia, la voluntad de los Plenos del Congreso y del Senado no podrán ser sustituidos por el Gobierno, y el decreto-ley no podrá ser utilizado.

En mi opinión, nos encontramos no sólo ante una reserva a favor de la forma jurídica de Ley, sino también ante una *reserva de Parlamento*, que puede definirse, siguiendo a I. de Otto, como aquellas “atribuciones de la materia al órgano parlamentario” y cuyo fundamento es “asegurar que la regulación de ciertas materias se haga mediante el procedimiento legislativo”<sup>30</sup>. En esta misma línea se

<sup>23</sup> Sobre esta temática, consúltese la excelente monografía de Martínez Lago (1998).

<sup>24</sup> A este respecto, debe recordarse que el Tribunal ha interpretado esta intervención parlamentaria en la aprobación de la Ley de Presupuestos como una “función peculiar -la de su aprobación- que el art. 66.2 de la Constitución enuncia como una competencia específica desdoblada de la genérica “potestad legislativa del Estado” (STC 27/1981, de 20 de julio, F.J. 2º).

<sup>25</sup> Estos preceptos constitucionales (66.2 y 134) “establecen el principio de legalidad respecto de los gastos al atribuir a las Cortes Generales la función de examinar, aprobar y enmendar los presupuestos generales del Estado...” (STC 3/2003, F.J.4º).

<sup>26</sup> Sobre las competencias parlamentarias en este ámbito, véase la monografía de Giménez Sánchez, *Las competencias presupuestarias del Parlamento* (2008).

<sup>27</sup> Sobre el supuesto previsto por el art. 134.5 CE, debe precisarse que se refiere a las “iniciativas legislativas relacionadas, no con el proyecto de Ley de Presupuestos, sino con otras medidas posteriores, que afecten al presupuesto en curso de ejecución”. Véase, Pérez Royo (2012: 558-559).

<sup>28</sup> Martínez Lago (1998: 53).

<sup>29</sup> Sobre las peculiaridades de esta modalidad de tramitación y aprobación legislativa, puede consultarse Gómez Lugo (2008).

<sup>30</sup> Consúltese Otto (1991: 153-154).

han manifestado algunos expertos en derecho presupuestario, si bien utilizan la expresión de *reserva de competencia parlamentaria* para referirse a lo mismo. Desde esta óptica, las modificaciones presupuestarias a las que se refiere el art. 134.5 y 6 CE requerirían necesariamente de un nuevo pronunciamiento de las Cortes Generales<sup>31</sup>. Así, se ha sostenido que través de estas previsiones constitucionales se establece “una nueva reserva de ley entendida como reserva de competencia parlamentaria que excluye cualquier eventual sustitución de la decisión de las Cortes por un Decreto-ley del Gobierno”<sup>32</sup>. En este mismo sentido se ha pronunciado Martínez Lago al sostener que “este tipo de reserva ley que implica también reserva de competencia parlamentaria...impide absolutamente la sustitución de la decisión de las Cortes por un Decreto-ley del Gobierno”<sup>33</sup>.

A partir de este marco constitucional la doctrina ha admitido mayoritariamente que la competencia para autorizar créditos extraordinarios y suplementos de crédito corresponde a las Cortes Generales y su aprobación tendrá que ser aprobada por Ley<sup>34</sup>. Precisamente, otro de los argumentos para justificar esta forma jurídica que deben revestir estas alteraciones en el presupuesto corriente, y la necesaria intervención de la institución parlamentaria, lo constituye la alusión a los “proyectos de Ley” del art. 134.5. Por tanto, puede afirmarse que los créditos extraordinarios que requieren intervención de las Cortes en virtud de lo dispuesto por el art.134.5 CE tienen la misma naturaleza jurídica que la Ley de presupuestos. A favor de la tesis de la inadmisibilidad del decreto-ley para estos fines se ha manifestado Martínez Lago, quien considera que “...siendo las leyes de créditos extraordinarios y suplementos de crédito auténticas ‘leyes presupuestarias especiales’, si su aprobación tiene la misma naturaleza que la aprobación de las Leyes de Presupuestos de cada ejercicio, al igual que no cabe que éstas sean aprobadas por Decreto-ley, tampoco podrán concederse créditos extraordinarios o suplementos de crédito por esta vía”<sup>35</sup>. A su juicio una de las singularidades de la Ley de Presupuestos es que “...una vez aprobada, la propia reserva de ley presupuestaria que obliga al Gobierno –y que prohíbe el uso (por el abuso que supondría) de otras formas (normas) sustitutivas de la Ley (v.gr. Decreto-ley)-permite al mismo que, por estar ejecutando las previsiones/habilitaciones fijadas en la Ley, disponga de la //ave con que iniciar reformas (legislativas) que afectan al plan financiero aprobado”<sup>36</sup>.

En esta misma línea contraria al uso del decreto-ley se ha pronunciado también Cazorla Prieto, para quien el art. 134.5 CE consagra que “la competencia que las Cortes Generales va más allá de la aprobación de los Presupuestos y que cualquier modificación que signifique aumento de las consignaciones presupuestarias, por vía de suplemento de crédito o de crédito extraordinario, requiere aprobación del Congreso de los Diputados y del Senado. De lo contrario se podría defraudar la competencia presupuestaria parlamentaria que formula el

<sup>31</sup> Por el contrario, son competencia del Gobierno el resto de modificaciones de crédito a través de las restantes figuras presupuestarias enumeradas en el art. 51 LGP y, en consecuencia, no requieren intervención parlamentaria. Sobre ello, véase Martínez Lago (1998: 219).

<sup>32</sup> Véase, Calvo Vergez (2004: 65).

<sup>33</sup> Martínez Lago (1998: 258).

<sup>34</sup> En este sentido se han manifestado Cazorla Prieto (2012: 576); Martínez Lago (1998: 258); Alonso Gil (2005: 12 y 29); Calvo Vergez (2004: 66). Existe también una corriente minoritaria a favor de admisibilidad del decreto-ley para este tipo de crédito siempre y cuando se cumplan los requisitos constitucionales del art. 86 CE. Así por ejemplo, Palomar Olmeda y Losada González (1995: 160-162). Citado por Andreu Mestre (2005: 217).

<sup>35</sup> Consúltese, Martínez Lago (1998: 259-264). Sobre la tesis que defiende la inadmisibilidad de la técnica del decreto-ley, para aprobar los expedientes de créditos extraordinarios y suplementos de crédito se ha pronunciado también Andreu Mestre (2004: 215-219).

<sup>36</sup> Martínez Lago (1998: 26).

artículo 134.1 de la Constitución”<sup>37</sup>. En consecuencia, considera constitucionalmente censurable la práctica de aprobar créditos extraordinarios por decreto-ley, que se ha intensificado desde 2007 a raíz de la crisis económica.

#### b) Tres sentencias fundamentales sobre la reserva de Parlamento: procedimiento y forma de Ley como límites a la acción del Ejecutivo

Realizadas estas consideraciones acerca del debate doctrinal sobre esta temática, pueden resaltarse una serie de elementos que me parecen relevantes para profundizar en el asunto que resuelve la STC 126/2016: a) El concepto de reserva de ley no excluye la categoría del decreto-ley, por lo que éste queda sometido a los mismos condicionantes materiales que el resto de normas con rango legal. Desde esta óptica, se ha afirmado que el concepto de “reserva de ley” no coincide con el de “forma de ley” y, por ello, respecto a la materia presupuestaria existe una reserva de competencia parlamentaria; b) El artículo 86 CE no incluye la materia presupuestaria entre los límites sustanciales vedados al decreto-ley, por lo que en principio éste podría utilizarse en el ámbito presupuestario si se cumplieran el resto de requisitos constitucionalmente establecidos por dicho precepto; y c) Sin embargo, desde la STC 60/1986 la Jurisprudencia constitucional ha venido reconociendo que, al margen de los límites materiales explícitos que enumera el art. 86 CE, existen otros límites que coinciden con ámbitos materiales en los que se requiere necesariamente la intervención del Parlamento por medio de la forma de Ley. Es, precisamente, a partir de estos presupuestos, y en especial de este último, desde donde debe abordarse el problema planteado en este trabajo.

Desde esta óptica, la cuestión sobre la adecuación o admisibilidad de la técnica del decreto-ley en el ámbito presupuestario no se plantea como un problema de límites materiales, sino como una cuestión de competencia y forma jurídica. En otras palabras, no se trata de dilucidar si la materia presupuestaria está o no excluida del ámbito del decreto-ley, ya que no se trata de un problema de reserva de ley en sentido estricto, sino de distribución competencial entre órganos constitucionales. No es un problema de reserva de ley, sino de “reserva de competencia” o “reserva de Parlamento”.

Esta perspectiva del problema se ha visto respaldada por algunos pronunciamientos del Tribunal Constitucional que se exponen a continuación. Así, el primer hito en la Jurisprudencia lo encontramos en la **STC 60/1986**<sup>38</sup>, de 20 de mayo, en la que el Tribunal reconoció que el hecho de que “... una materia esté reservada a la ley ordinaria, con carácter absoluto o relativo, no excluye *eo ipso* la regulación extraordinaria y provisional de la misma mediante Decreto-ley, porque, como ya hemos dicho en nuestra Sentencia núm. 111/1983, de 2 de diciembre, “*la mención a la Ley no es identificable en exclusividad con el de Ley en sentido forma*”. Para comprobar si tal disposición legislativa provisional se ajusta a la Norma fundamental, habrá que ver si reúne los requisitos establecidos en el art. 86 de la Constitución y *si no invade ninguno de los límites en él enumerados o los que, en su caso, se deduzcan racionalmente de otros preceptos del Texto constitucional, como, por ejemplo, las materias reservadas a Ley orgánica, o aquellas otras para las que la Constitución prevea expresis verbis la intervención de los órganos parlamentarios bajo forma de Ley*”<sup>39</sup> (STC 60/1986, F.J.2º). Sobre esta referencia a las materias

<sup>37</sup> Véase, Cazorla Prieto (2012: 144).

<sup>38</sup> La STC 60/1986 resuelve un recurso de inconstitucionalidad presentado por 54 diputados contra varios preceptos del Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre Medidas Urgentes de Reforma Administrativa.

<sup>39</sup> La cursiva es mía.

para las que la Constitución prevea *expresis verbis* la intervención parlamentaria bajo forma de Ley, Martínez Lago considera que el Tribunal está distinguiendo dos clases de reserva de ley: entre norma con rango de ley y Ley en sentido formal. En este sentido, comparto la opinión del autor al apuntar que cuando la Constitución sólo habla de “reserva de Ley”, sin más calificativo también cabe el decreto-Ley en tanto que norma con fuerza del ley, “mientras que cuando la Constitución remite a la “Ley formal”, “Ley de Cortes Generales”, “Ley aprobada o votada en Cortes” o a un “proyecto de Ley”, la reserva es de Ley y de *competencia parlamentaria*, excluyéndose radicalmente la intervención del Gobierno mediante Decreto-ley”<sup>40</sup>. Por otro lado, algunos autores consideran que en este pronunciamiento el Tribunal se está refiriendo a la existencia de “límites implícitos”<sup>41</sup> de necesaria observancia para el Gobierno. En ese sentido, se ha pronunciado Aragón Reyes al referirse a estas “limitaciones materiales implícitas” como aquellas materias que le están vedadas a la legislación de urgencia por encontrarse “reservadas a específicas formas y procedimientos que no cabe identificar con el decreto-ley”<sup>42</sup>. Aunque comparto íntegramente la opinión del autor, sin embargo, creo que habría que precisar que algunas de estas materias prohibidas para el Decreto-ley están sometidas a reservas procedimentales previstas expresamente por la Constitución; materias, que conllevan la competencia del Parlamento y la forma jurídica de Ley, y entre las que se encuentran los Presupuestos Generales del Estado (art.134 CE). Se trata, pues, de reservas de forma y de procedimiento que implican necesariamente la intervención de las Cámaras. Por tanto, el Tribunal se está refiriendo en esta sentencia a la categoría de “reserva de competencia” o “reserva de Parlamento” a la que me referí anteriormente.

En esta misma línea argumental iniciada con la STC 60/1986 se incluye también la **STC 155/2005**, de 9 de junio<sup>43</sup> en la que el Tribunal se pronuncia igualmente sobre la importancia de las reservas de forma y de procedimiento. Su fundamento jurídico quinto<sup>44</sup> aporta algunos pronunciamientos importantes que

<sup>40</sup> Véase en Martínez Lago (1998: 240). En este mismo sentido, véase también Astarloa Huarte-Mendicoa (1985: 133).

<sup>41</sup> En este sentido se han pronunciado Alonso Gil (2005: 27) y Martínez Lago (1998: 240).

<sup>42</sup> Entre las materias vedadas al decreto-ley, el profesor Aragón Reyes señala las previstas en los artículos 94.1, “82 (leyes de delegación), 92 (autorización por el Congreso del referéndum consultivo), 93 (autorización por ley orgánica para la celebración de determinados tratados), 134 (presupuestos generales del Estado), 135 (autorización para emitir deuda pública), 116.2. 3 y 4 (autorización de la prórroga del estado de alarma, en un caso, y autorización o declaración, en os otros, por el Congreso en los estados de alarma, excepción y sitio) y 131 CE (leyes de planificación económica)”. Véase Aragón Reyes (2016: 81).

<sup>43</sup> La STC 155/2005 resuelve dos recursos de inconstitucionalidad promovidos por Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso en relación con el Real Decreto-ley 14/1998, de 9 de octubre, y la Ley 13/1999, de 21 de abril, de adhesión de España a diversos Acuerdos del Fondo Monetario Internacional.

<sup>44</sup> “...las materias enunciadas en el art. 86.1 CE. Esa afectación no es, sin embargo, el único límite sustantivo al que la Constitución somete a los decretos-leyes, pues sobre éstos opera también, como es obvio, el conjunto de las reservas establecidas por el constituyente respecto de determinadas materias y en beneficio de específicas formas y procedimientos. Entre tales reservas figura la que para la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios establece el art. 94.1 de la Constitución, en cuya virtud dicha prestación debe ser autorizada, en determinados casos, por las Cortes Generales. Queda excluida, por tanto, la posibilidad de una prestación de ese consentimiento sin previa autorización parlamentaria o con la dispensada por un órgano distinto. Es, pues, evidente que el decreto-ley no es una forma jurídica habilitada para la autorización requerida por el art. 94.1 CE. De un lado, porque el art. 86.1 CE sólo prevé la figura del decreto-ley para el dictado de “disposiciones legislativas”, categoría jurídica que es distinta de la que corresponde a las autorizaciones, por lo que no puede considerarse instrumento idóneo para el acuerdo de autorizaciones. De otro, porque tratándose de una autorización es claro que no puede concederla quien debe ser autorizado. Por último, porque el decreto-ley es una fuente normativa propia del Gobierno que sólo precisa de la intervención del Congreso de los Diputados -y no de las dos Cámaras que integran las Cortes Generales- para la estabilización de su vigencia en el Ordenamiento.

pueden contribuir a clarificar la cuestión planteada. En concreto, formula tres contundentes argumentos para sostener que las reservas de procedimiento y de forma actúan como límite frente a la acción del Ejecutivo en casos como el que nos ocupa.

En primer lugar, el Tribunal sostiene las materias enunciadas en el art.86.1 CE no son “el único límite sustantivo al que la Constitución somete a los decretos-leyes, pues sobre éstos también opera también, como es obvio, el conjunto de las reservas establecidas por el constituyente respecto de determinadas materias y en beneficio de específicas formas y procedimientos”. De este modo, las cuestiones materiales tasadas constitucionalmente quedan vedadas de ser reguladas legislativamente a través de una vía procedimental distinta a la prevista por el texto constitucional. La utilización de un procedimiento o una forma jurídica para un supuesto diverso al prefijado implica una vulneración del precepto constitucional del que deriva la reserva procedimental. Por tanto, teniendo en cuenta la reserva prevista por los artículos 66.2 y 134.1 CE a favor de ley formal aprobada por las Cortes Generales, el Gobierno no podrá regular la materia presupuestaria a través de la figura del decreto-ley. Es decir, las reservas procedimentales actúan frente a los poderes públicos en un doble sentido: por un lado, actúan frente al Parlamento al condicionar el procedimiento específico y la forma jurídica que deben aplicarse cuando se pretenda legislar sobre determinadas materias; y por otro, actúan frente al Gobierno al impedir que las materias sometidas a esa reserva procedimental puedan regularse por vía del decreto-ley.

En segundo lugar, la sentencia 155/2005 descarta que el decreto-ley sea una forma jurídica habilitada para el otorgamiento de una autorización parlamentaria. De un lado, porque “...el art. 86.1 CE sólo prevé la figura del decreto-ley para el dictado de “disposiciones legislativas”, categoría jurídica que es distinta de la que corresponde a las autorizaciones, por lo que no puede considerarse instrumento idóneo para el acuerdo de autorizaciones”. Y de otro, porque en el supuesto de las autorizaciones “es claro que no puede concederla quien debe ser autorizado”.

En tercer y último término, el Tribunal insiste en la necesidad de intervención de las dos Cámaras parlamentarias para proceder a la autorización, ya que en la convalidación del decreto-ley sólo interviene el Congreso de los Diputados. Por ello, ni siquiera tras este acto “es el decreto-ley una forma jurídica capaz de dispensar una autorización que sólo pueden brindar las Cortes Generales, pues la convalidación del Congreso de los Diputados nunca puede ser la del órgano complejo en el que se integra junto con el Senado, de manera que no es posible ver en la convalidación un acto equivalente a la autorización”. Aunque estos dos últimos pronunciamientos se refieren a la autorización requerida por el art. 94.1 CE para la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios internacionales, creo que podría aplicarse a otros actos de autorización parlamentaria que requieren forma de Ley, como es el caso que nos ocupa. Desde el punto de vista sustancial, en este supuesto se trata de autorizaciones de gasto que corresponden a las Cortes Generales, por lo que creo que es un argumento a explorar en el debate acerca del uso de ley para autorizar créditos extraordinarios y la consecuente inidoneidad del decreto-ley a tal fin.

---

Por ello ni siquiera tras su convalidación parlamentaria es el decreto-ley una forma jurídica capaz de dispensar una autorización que sólo pueden brindar las Cortes Generales, pues la convalidación del Congreso de los Diputados nunca puede ser la del órgano complejo en el que se integra junto con el Senado...” (STC 155/2005, F.J.5º).

Por último, quisiera destacar una tercera decisión que me parece fundamental para abordar la problemática planteada en este trabajo. Me refiero a la **STC 3/2003**, de 16 de enero<sup>45</sup>, en la que el Tribunal profundiza en el alcance y el significado del art. 134.5 CE. En la misma reconoce que "...por la propia naturaleza, contenido y función que cumple la Ley de presupuestos, el citado art. 134.5 CE no permite que cualquier norma modifique, sin límite alguno, la autorización por el Parlamento de la cuantía máxima y el destino de los gastos que dicha Ley establece". Por el contrario, cualquier alteración de esa habilitación prevista en el presupuesto "...sólo puede llevarse a cabo en supuestos excepcionales, concretamente cuando se trate de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida. Admitir lo contrario, esto es, la alteración indiscriminada de las previsiones contenidas en la Ley de presupuestos por cualquier norma legal, supondría tanto como anular las exigencias de unidad y universalidad presupuestarias contenidas en el art. 134.2 CE" (STC 3/2003, F.J.5º). Asimismo, el Tribunal precisa que "siempre debe tratarse de modificaciones puntuales y únicamente por circunstancias sobrevenidas que exijan la realización de un gasto inaplazable" (F.J.9º).

Teniendo en cuenta todos los argumentos, doctrinales y jurisprudenciales, expuestos en este epígrafe, creo que hay razones suficientes para concluir que el uso de la figura del decreto-ley para autorizar créditos extraordinarios no se ajusta a las exigencias constitucionales por ser contrario al art. 86.1 en relación con el art. 134.5 CE.

#### 4. Análisis de la STC 126/2016, de 7 de julio

##### 4.1. El recurso

La sentencia 126/2016 resuelve el recurso de inconstitucionalidad 6524/2014 presentado por más de cincuenta diputados, integrantes de una amplia diversidad de grupos parlamentarios, 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 de Cooperación, de Defensa y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Los recurrentes reprochan a la norma impugnada un único motivo de inconstitucionalidad: la falta de concurrencia del presupuesto de extraordinaria y urgente necesidad que habilita al Ejecutivo a hacer uso de la figura del decreto-ley. El objeto del recurso se circunscribe a controlar si la legislación de urgencia dictada por el Gobierno se ajusta a los requisitos constitucionales previstos en el art. 86.1 CE. En cuanto a los argumentos esgrimidos, éstos pueden sintetizarse en dos: falta de fundamento y de imprevisibilidad de la situación de urgencia que se pretende afrontar.

En primer lugar, consideran que la medida acordada por la disposición impugnada, cuya finalidad es hacer frente al pago de las obligaciones correspondientes a Programas especiales de armamento, adolece de falta de fundamento suficiente que justifique su adopción a través de decreto-ley. Teniendo en cuenta la naturaleza de estos programas, y la envergadura de los planes y contratos que conllevan, resulta "difícil entender que el Gobierno no conociera su existencia, cuantía y vencimientos y que, por tanto, la provisión de los fondos

<sup>45</sup> La STC 3/2003 resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 1/2002, relativa a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma.

necesarios para satisfacerlas no se pudiera haber tramitado por el procedimiento legislativo ordinario”.

Por otro lado, alegan falta de imprevisibilidad de la situación de urgencia, al considerar que en el presente caso la necesidad de satisfacer unas obligaciones de pago “no surgen espontáneamente, ni de manera inesperada..., 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”.

A mayor abundamiento, la parte recurrente aduce que no se trata de la primera ocasión en la que el Gobierno recurre a esta fórmula para afrontar el pago de los programas especiales de armamento. Efectivamente, y como se señaló con anterioridad, en los dos años precedentes el Ejecutivo recurrió igualmente a la figura del crédito extraordinario mediante la adopción de los Reales Decretos-leyes 26/2012 y 10/2013 con la misma finalidad. Es precisamente este carácter habitual lo que pone de manifiesto la ausencia de una circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad, ya que el Gobierno conocía, si no las cantidades exactas, sí la cuantía máxima destinada al pago de las obligaciones contractuales derivadas de los programas especiales de armamento que pretendía satisfacer a través de la legislación de urgencia.

A juicio de los grupos parlamentarios recurrentes, 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”. Es más, el Gobierno no sólo conoce de antemano estas necesidades presupuestarias para el pago de estos programas especiales, sino que además, haciendo alarde de un desconocimiento total de la doctrina constitucional, manifiesta su pretensión de continuar con esta práctica de acudir al decreto-ley. Efectivamente, 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, al afirmar que “... *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*”.

En cuanto a las alegaciones formuladas por el Abogado del Estado para desestimar el recurso, éstas van destinadas a acreditar la existencia de una concreta extraordinaria y urgente necesidad. De este modo, alude a dos razones para justificar la utilización de la legislación de urgencia: de una parte, las especialidades de los programas especiales de defensa, y de otro, la singularidad para realizar los pagos en este ámbito.

Respecto al primer argumento, alega que uno de los rasgos peculiares de estos programas consiste en la imposibilidad de determinar con antelación la cuantía exacta y determinada de los compromisos de pago destinados a atender las obligaciones contraídas; lo que hace imposible que se fijen en el momento de la elaboración de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Sobre esta cuestión, señala que dichos 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 relación con la segunda justificación invoca el cumplimiento de las obligaciones contraídas por la Administración Pública en ejercicios anteriores; en concreto, la medida acordada persigue atender la deuda con los proveedores de Defensa para no demorar el abono de los pagos, ni causar perjuicios a terceros. A este respecto, sostiene que la “obligación de proceder al cumplimiento de los compromisos contraídos en los correspondientes contratos y la voluntad de no causar perjuicios a los afectados” justifican la imposibilidad de tramitar los créditos extraordinarios a través de proyectos de ley, dado que “una vez determinadas las cantidades, se impone su pronto pago”.

A ello, habría que añadir una tercera causa justificativa invocada por el Gobierno en la exposición de motivos del RDL 10/2014, me refiero a la situación de crisis económica, que ha provocado una reducción de los recursos financieros, en general, y una insuficiente dotación en el presupuesto de Defensa para afrontar los programas especiales en los últimos ejercicios, que es la que viene a justificar la necesidad de dotación de créditos adicionales.

#### 4.2. La argumentación de la sentencia: el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado es un motivo genérico, pero no una situación de extraordinaria y urgente necesidad

Para valorar si el Gobierno se ha ajustado a los parámetros constitucionales al emitir la norma impugnada contenida en el RDL 10/2014, el Tribunal procede a enjuiciar la concurrencia de extraordinaria y urgente necesidad en el presente caso conforme a la consolidada doctrina que se ha expuesto anteriormente.

Con carácter previo al análisis de la sentencia conviene aclarar que, aunque en el recurso sólo se cuestiona la utilización del Decreto-ley para instrumentalizar el crédito extraordinario mediante el que se debe articular el pago de la obligación, el Tribunal considera que en el objeto del proceso confluyen dos tipos de razonamientos: uno, relativo a la concurrencia de los requisitos constitucionales que permiten hacer uso del Decreto-ley, y otro sobre la legalidad u oportunidad de esta figura presupuestaria (crédito extraordinario) concedido a través de Decreto-ley. Precisamente, en torno a estas cuestiones se va a articular la argumentación del Tribunal para resolver el presente asunto.

##### a) Una cuestión previa: valoración de elementos externos al Decreto-ley en el juicio de concurrencia

Una de las cuestiones más llamativas de la sentencia es que para analizar el presente caso el Tribunal no pondera sólo los elementos habituales exigidos por la doctrina constitucional, principalmente, la exposición de motivos del decreto-ley y el debate de convalidación. Junto a estos elementos, el Tribunal entra a valorar también otros debates parlamentarios ajenos al que corresponde al trámite de convalidación del decreto-ley cuestionado. Es decir, no sólo tiene en cuenta las razones aducidas en los elementos anteriores, sino también las “afirmaciones vertidas en los *distintos debates parlamentarios*” (F.J. 5º). En este sentido, toma en consideración el alegato de “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” (F.J.3º), que había utilizado el Abogado del Estado en referencia a la comparecencia del Secretario de Defensa en

la Comisión de Defensa en relación con el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014, celebrada el 7 de octubre de 2013, Diario de Sesiones nº427<sup>46</sup>, es decir, casi un año antes de la emisión del RDL 10/2014. El Tribunal no sólo admite como válido este argumento sobre la imposibilidad de fijar la cuantía en el momento de elaborar el Presupuesto, sino que además lo identifica como una de las dos razones aducidas para avalar el Decreto-ley 10/2014, de 1 de agosto, cuestión de la que discrepo por las razones que expondré a continuación.

A mi modo de ver, la utilización de elementos externos al decreto-ley para valorar el juicio de concurrencia suscita algunas dudas conforme a la doctrina constitucional. A este respecto, hay que recordar lo que el propio Tribunal ha sostenido reiteradamente desde la STC 29/1982 (F.J.4º), y es que para determinar el juicio de concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad debe valorar dos elementos: “...los motivos que, habiendo sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación, hayan sido explicitados de una forma razonada...” (STC 68/2007, F.J. 7º); y la *conexión de sentido* entre la situación de urgencia definida y la medida adoptada para afrontarla. Dicho examen del presupuesto habilitante se llevará a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron que el Gobierno dictase la legislación de urgencia y que son “los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de elaboración de la misma, debiendo siempre tener presentes las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación del decreto-ley” (por todas, STC 137/2011, F.J. 4º)<sup>47</sup>. Atendiendo a las razones exteriorizadas por el Gobierno en estos elementos puede concluirse, de acuerdo con la doctrina constitucional, que este argumento incorporado como elemento externo al RDL 10/2014 no resulta admisible y no debería haber sido tenido en cuenta por el Tribunal, y ello, por varios motivos.

En primer lugar, porque fue esgrimido en un procedimiento parlamentario ajeno al Decreto-ley 10/2014 controlado por la STC 126/2016, en el que se discutía sobre la conveniencia de no incluir los créditos destinados a los PEAs en el Presupuesto ordinario. Los argumentos utilizados por el Abogado del Estado iban encaminados a esa finalidad, y no a justificar el uso de la técnica del decreto-ley para revestir formalmente los créditos extraordinarios en el caso concreto. Por ello, considero que no es admisible, como pretende el Abogado del Estado, extrapolar argumentos formulados en un procedimiento parlamentario que tiene lugar con anterioridad (octubre 2013) al momento en el que surge la situación urgente necesitada de una acción normativa inmediata (agosto 2014). Las explicaciones vertidas en el debate parlamentario de septiembre de 2013 no pueden admitirse en el presente proceso constitucional como elemento justificativo de la medida cuestionada, puesto que su objeto no era discutir sobre una situación urgente acaecida, y unos objetivos gubernamentales fijados, un año más tarde. Y lo más importante, la finalidad de ese debate parlamentario no era controlar la acción del Ejecutivo, que es lo que corresponde al Congreso en el debate de convalidación. Y en segundo lugar, porque ni en la exposición de motivos del RDL 10/2014, ni en el debate parlamentario correspondiente al trámite de convalidación aparece el mencionado argumento como el verdadero motivo tenido en cuenta por el Gobierno para aprobar la legislación de urgencia.

<sup>46</sup> Consúltese: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-427.PDF#page=2](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-427.PDF#page=2) (Fecha de consulta: 2 de agosto de 2016).

<sup>47</sup> Más recientemente, STC 70/2016, F.J.4º, con cita de las SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, 137/2003, de 3 de julio, FJ 3, 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3.

Por tanto, el Tribunal no debería haber admitido, ni valorado, este elemento externo invocado por el Abogado del Estado en sus alegaciones, precisamente porque dicho razonamiento no fue explicitado en “tiempo y forma” por el Gobierno para justificar su intervención normativa excepcional mediante decreto-ley. El abogado del Estado puede utilizar cuantos argumentos considere oportunos para fundamentar su pretensión, pero lo que resulta inadmisibles es que sus alegaciones pretendan sustituir la voluntad de los órganos políticos habilitados para emitir decretos-leyes, y en concreto, la del Gobierno a quien corresponde de forma exclusiva el juicio político que debe exteriorizar razonadamente en el preámbulo de la norma o en el debate de convalidación. La motivación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad debe constar en estos elementos; constituyendo, además, uno de los factores que el Tribunal debe ponderar en el juicio de concurrencia del presupuesto habilitante.

A mi juicio, esta flexibilidad y permisividad del Tribunal respecto a la admisión y valoración de elementos externos en el juicio de concurrencia parecen ignorar su propia doctrina. No puede olvidarse que las alegaciones formuladas por el Abogado del Estado en el curso de un proceso constitucional, como el que nos ocupa, deben limitarse a “corroborar o detallar los ofrecidos en su día por el Gobierno en el propio Decreto-ley y ante el Congreso de los Diputados, pues nunca podrían ser ofrecidas razones distintas o que alterasen los motivos puestos de manifiesto en su momento” (STC 182/1997, F.J.4º)<sup>48</sup>.

#### b) Falta de fundamentación y de imprevisibilidad de la situación de urgencia

El Tribunal procede a valorar el doble canon de constitucionalidad relativo al presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad. A tal efecto, examina no sólo la argumentación ofrecida por el Gobierno tanto en la exposición de motivos del Decreto-ley, como en el debate parlamentario de convalidación, sino también otros elementos externos utilizados por el Abogado del Estado en apoyo de sus argumentos. Me refiero, en concreto, a las declaraciones del Secretario de Estado de Defensa efectuadas ante la Comisión de Defensa del Congreso, en relación con los Presupuestos Generales del Estado para 2014 y 2015, celebradas el 7 de octubre de 2013 y el 6 de octubre de 2014, respectivamente.

Por lo que respecta a la exposición explícita y razonada de la urgencia, el Tribunal considera 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” (F.J.3º). Tan sólo en la exposición de motivos del Real Decreto-ley impugnado se identifica como causa justificativa de la extraordinaria y urgente necesidad la obligación de la Administración de “*atender el pago de obligaciones contractuales*”, así como la “*necesidad de no demorar su abono para no causar perjuicios a terceros*”.

---

<sup>48</sup> “Para llevar a cabo nuestro examen es preciso valorar, en su conjunto, todos aquellos factores que aconsejaron al Gobierno dictar la disposición impugnada. Tales factores son los que quedan ‘reflejados en la Exposición de Motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma’ (STC 29/1982, fundamento jurídico 4º). Las alegaciones formuladas en el curso del proceso por el Abogado del Estado, correctamente, se han limitado a corroborar o detallar los ofrecidos en su día por el Gobierno en el propio Decreto-ley y ante el Congreso de los Diputados, pues nunca podrían ser ofrecidas razones distintas o que alterasen los motivos puestos de manifiesto en su momento. En cuanto a los informes que el Abogado del Estado aporta a este proceso constitucional, no cabe reconocerles otro valor que no sea el de meras alegaciones del propio Abogado del Estado” (STC 182/1997, F.J.4º).

Por otro lado, la sentencia señala la falta de imprevisibilidad de la situación al traer a colación las palabras del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas en el debate de convalidación del decreto-ley, en las que afirma que el crédito concedido a través de la medida impugnada “no trata de dar cobertura a necesidades imprevistas, su finalidad es proceder al pago de compromisos contraídos en ejercicios anteriores”.

Esta falta de imprevisibilidad de la situación urgente que pretende atender la medida impugnada queda igualmente patente cuando el tribunal se pronuncia sobre las especialidades de los programas especiales de armamento, al reconocer que la práctica legislativa generada para abordar su financiación debe calificarse como “*singular*”. Y es que, ciertamente, no es la primera ocasión en que el Gobierno acude a la legislación de urgencia para cumplir las obligaciones derivadas de estos programas especiales, como lo demuestran los Reales Decretos-leyes 26/2012 y 10/2013, emitidos con la misma finalidad de autorizar créditos extraordinarios para el pago de dichos programas. A juicio del Tribunal, “...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.” (F.J.4º). Esta práctica pone de manifiesto que la “imprevisibilidad” no existe en el presente caso, “desde el momento que la obligación de hacer frente al pago de estos programas es periódica y por tanto, previsible y programable”. A mayor abundamiento, esta imprevisibilidad del asunto queda totalmente descartada con las declaraciones efectuadas por el Secretario de Estado en la Comisión de Defensa del Congreso, durante la tramitación de los Presupuestos Generales para 2015, al anunciar que “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”.

Cuestión diferente es que, aún siendo previsible la situación que se pretende afrontar, se desconozca la cuantía exacta de los compromisos de pagos en el momento de aprobar los Presupuestos Generales del Estado, y por ello, no hayan sido incluidos en la Ley anual de Presupuestos, como sostiene el Abogado del Estado en sus alegaciones. En relación con este asunto, el Tribunal reconoce las peculiaridades que implica el sistema de financiación de estos programas especiales, que no solo “imposibilita conocer la cuantía final líquida que debe imputarse a cada ejercicio presupuestario hasta que éste se ejecuta”, sino que además está condicionado a criterios macroeconómicos como el déficit público. El carácter plurianual de estos programas, así como la flexibilidad a la que queda sometido el calendario de pagos impiden “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” (F.J.4º).

c) El cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado es un motivo genérico, pero no una situación de extraordinaria y urgente necesidad

La segunda de las razones aducidas, y explicitada correctamente, por el Gobierno para justificar la medida impugnada es la obligación de proceder al cumplimiento de los compromisos contraídos por el Estado y no causar perjuicios a terceros que, a mi juicio, es la verdadera justificación que debe valorar el tribunal en la medida en que es la única que ha sido explicitada y razonada tanto en la exposición de motivos, como en la intervención del Gobierno durante el debate de convalidación del decreto-ley cuestionado. Sobre ello, el Tribunal sostiene que la necesidad de proceder al pronto pago a los proveedores “*puede considerarse constitutivo de un motivo genérico de urgencia pero no de una situación de extraordinaria necesidad*” (F.J.5º), sobre todo teniendo en cuenta la voluntad del

Gobierno de volver a atender sus compromisos de pago mediante el uso del decreto-ley para autorizar un crédito extraordinario destinado a financiar los programas especiales de armamentos.

De este modo, el Tribunal considera inadmisibles las justificaciones aportadas por el Ejecutivo, en la medida en que las razones aducidas "...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" (F.J.6º)<sup>49</sup>.

En este punto la motivación de la sentencia resulta cabal. Efectivamente, de admitirse como justificación de la extraordinaria y urgente necesidad la obligación de proceder al cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado, se produciría una alteración sustancial de nuestro sistema de fuentes. En concreto, el decreto-ley pasaría a convertirse en la forma jurídica habitual para autorizar o proceder a ordenar todos los pagos de la Administración Pública, contraviniendo el carácter extraordinario o excepcional que le atribuye el art. 86 CE.

d) Una cuestión sin resolver y una oportunidad perdida: la alternativa de la vía legislativa ordinaria

Por último, el Tribunal considera que las peculiaridades del sistema de financiación de los programas especiales de defensa pueden utilizarse para justificar la utilización de un mecanismo de alteración presupuestaria "al margen de la programación presupuestaria normal". Esto es, admite que se acuda a la figura del crédito extraordinario para hacer frente al cumplimiento de las obligaciones contraídas por la Administración en relación con los programas de defensa, en lugar de acudir al cauce ordinario que en este supuesto sería la Ley de Presupuestos. Sin embargo, ello no justifica sin más el recurso a la forma jurídica del decreto-ley para la autorización de los nuevos créditos.

Sobre esta cuestión, me parece acertada la opinión del Tribunal cuando declara que la especial financiación de los programas de defensa "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" (F.J. 6º)<sup>50</sup>. Efectivamente, ni en la exposición de motivos, ni en la intervención parlamentaria del Ministro en el debate de convalidación, existe justificación alguna que explique "el porqué de haber acudido al decreto-ley y no a una ley" para la aprobación de una acción normativa inmediata. Tampoco se exteriorizan las razones por las que no se permita o sea aconsejable esperar a la tramitación de una "ley por el trámite del procedimiento legislativo ordinario o del procedimiento legislativo de urgencia" (STC 199/2015, F.J. 9º). Ni por

<sup>49</sup> La cursiva es mía.

<sup>50</sup> La cursiva es mía.

supuesto, el *iter legis* especial previsto por el artículo 134 CE para la tramitación y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado; elemento, que en el presente caso resulta fundamental para valorar el requisito de la conexión de sentido entre las medidas adoptadas y la situación de urgencia. Recuérdese que forma parte de esta segunda dimensión del juicio de concurrencia valorar si la actuación o acción normativa es atendible por alguno de los procedimientos legislativos. A este respecto, debe recordarse que la única justificación sobre la inviabilidad de incluir los créditos urgentes en el proyecto de Ley de Presupuestos fue la realizada por el Abogado del Estado acudiendo a elementos externos al RDL 10/2014.

En esta misma línea, los recurrentes habían reprochado que los créditos extraordinarios no se incluyeran en los Presupuestos Generales del Estado o, en su defecto, en un proyecto de ley tramitado por el procedimiento legislativo ordinario o de urgencia. Sin embargo, el Tribunal no se pronuncia sobre este argumento, limitándose simplemente a afirmar de forma escueta que la medida *podría vehicularse a través de la Ley* y no mediante decreto-ley. En este sentido, llama la atención la brevedad de este pronunciamiento sobre una cuestión crucial como la relativa a la forma jurídica que debe revestir la autorización del crédito extraordinario en el presente caso. Sobre este extremo, la sentencia adolece, a mi juicio, de una incomprensible parquedad en su fundamentación sobre una cuestión de indudable trascendencia al no profundizar en las razones que apoyan esa conclusión.

Por otro lado, hay otro alegato de los grupos parlamentarios recurrentes que ha pasado desapercibido en la sentencia y que está relacionado precisamente con este asunto. A juicio de la parte recurrente, esta técnica consistente en aprobar los créditos en un decreto-ley en lugar de incluirlos en los Presupuestos Generales del Estado “*constituye una clara subversión del sistema previsto por el constituyente para la aprobación de las cuentas públicas*”. Aunque no lo afirman expresamente, esta práctica habitual del Ejecutivo supone una alteración sustancial del reparto competencial entre el Parlamento y el Gobierno en relación al gasto público. Sin embargo, la sentencia no se pronuncia sobre ello y creo que es un argumento adicional que debería haber desarrollado en conexión con el uso abusivo de la legislación de urgencia. Así, debería haber aludido a las consecuencias que, desde el punto de vista de la separación de poderes, se derivan de esta utilización arbitraria de la legislación de urgencia para el Parlamento, y en concreto, para la competencia presupuestaria atribuida a las Cortes Generales por los artículos 66.2 y 134.1 y 5 CE.

A la luz del análisis expuesto, el Tribunal considera que la justificación aportada por el Gobierno es claramente insuficiente y no supera el canon de control constitucional sobre la concurrencia del presupuesto habilitante. Por todo ello, concluye 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” (F.J.6º).

### 4.3. Los efectos del fallo

A pesar de la relevancia del fallo al declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la norma impugnada, este pronunciamiento tendrá una eficacia limitada. Teniendo en cuenta que la disposición declarada inconstitucional contiene autorizaciones de gasto para hacer frente a obligaciones contraídas por la Administración durante un ejercicio presupuestario ya finalizado, el Tribunal decide modular el alcance de su 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, el Tribunal declara no susceptibles de ser revisadas como consecuencia de la nulidad “no sólo aquellas situaciones decididas mediante Sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC), sino también por exigencia del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes” (F.J.7º).

## 5. Reflexiones sobre la utilización sistemática de decretos-leyes para conceder créditos extraordinarios y la restricción de las competencias presupuestarias del Parlamento

Tras el análisis de este pronunciamiento del Tribunal Constitucional en la STC 126/2016, pueden extraerse algunas conclusiones sobre el empleo sistemático del decreto-ley para aprobar créditos extraordinarios y sobre su incidencia en las competencias presupuestarias del Parlamento.

Hace una década, Santaolalla López advertía de que la doctrina de la STC 155/2005 podría “ser demoledora para una práctica ampliamente arraigada y producto de la tendencia abusiva de los decretos-leyes, como es la de aprobar créditos extraordinarios y suplementos de crédito por la vía del Decreto-ley”<sup>51</sup>. Sin embargo, parece que esta advertencia no surtió el efecto esperado. Más bien al contrario, en los últimos años el Ejecutivo ha obviado los pronunciamientos del Alto Tribunal y ha optado por acudir sistemáticamente a esta técnica normativa con el objeto de atender las necesidades presupuestarias de los programas especiales de armamento, distorsionando con ello todo el esquema de separación de poderes en materia presupuestaria. Y aunque han tenido que transcurrir unos años, la sentencia de 7 de julio de 2016 constituye un eslabón destacado en la cadena de pronunciamientos jurisprudenciales que, desde hace un tiempo, intenta limitar la utilización arbitraria y abusiva de la legislación de urgencia.

Sin duda, la STC 126/2016 es una nueva contribución doctrinal sobre una cuestión fundamental en nuestro sistema de fuentes, en la medida en que constituye un nuevo freno del Alto Tribunal a la tendencia abusiva del decreto-ley que se ha ido consolidando a lo largo de los últimos años. A pesar de que resuelve correctamente la cuestión de fondo planteada sobre el ajuste del RDL 10/2014 a los requisitos exigidos por el art. 86 CE, sin embargo, el tribunal no profundiza suficientemente en otros temas que, a mi juicio, son cruciales, como la repercusión de este *modus operandi* en las funciones del Parlamento; y no me refiero exclusivamente a la presupuestaria y legislativa, sino también a la de control político.

El Tribunal ha enjuiciado la constitucionalidad de la legislación de urgencia impugnada haciendo una interpretación aislada del art. 86 CE que ha condicionado una visión limitada del problema planteado. Ello explica que la sentencia no haya abordado otras cuestiones fundamentales, que se han señalado anteriormente. En mi opinión, el Tribunal debiera haber enfocado el presente caso haciendo una interpretación sistemática que pusiera en relación el art. 86.1 CE con otros preceptos constitucionales como los artículos 66.2, 134.1 y, en especial, con el 134.5 CE. Aunque estoy de acuerdo con el fallo, sin embargo discrepo con el enfoque limitado desde el que se ha analizado el presente proceso constitucional.

<sup>51</sup> Véase Santaolalla López (2005: 413).

De cuanto hasta aquí se ha expuesto, se desprende que utilizar el decreto-ley para conceder créditos extraordinarios es manifiestamente contrario a la exigencia de que los gastos públicos sean autorizados por el Parlamento, como se deriva de los artículos 66.2, y 134.1 y 5 CE, que exigen que cualquier incremento del gasto una vez aprobados los Presupuestos tenga que ser aprobado por ambas Cámaras. En consecuencia, considero que el decreto-ley no es un instrumento constitucionalmente adecuado para proceder a la concesión de créditos extraordinarios destinados a atender las obligaciones contraídas en los programas especiales de armamento. Y ello, no sólo porque constituye una clara infracción de los requisitos constitucionales que habilitan al Gobierno para aprobar disposiciones normativas mediante decreto-ley, sino también, y principalmente, porque esta táctica normativa contraviene la reserva que los artículos 66.2 y 134.1 y 5 CE establecen a favor de la institución parlamentaria en materia presupuestaria. Sin embargo, no es este el enfoque del problema que aparece reflejado en la STC126/2016, en la que el Tribunal se limita a analizar el caso concreto exclusivamente desde la óptica de los requisitos formales y procedimentales que el art. 86 CE exige para la emisión de decretos-leyes.

La práctica analizada en este trabajo ha dado lugar a una devaluación de la centralidad propia del Parlamento que se manifiesta en las tres funciones clásicas que éste tiene constitucionalmente encomendadas. En primer lugar, se produce una vulneración del principio de competencia parlamentaria que rige en el ámbito presupuestario y una usurpación de la función presupuestaria de las Cortes Generales al impedir la intervención de las Cámaras en el debate, discusión, enmienda y aprobación de los gastos públicos. Igualmente, se produce una distorsión del debate presupuestario, ya que en el mismo no se discute el verdadero presupuesto destinado al Ministerio de Defensa, al no incluir las sucesivas ampliaciones presupuestarias realizadas mediante legislación de urgencia. En segundo lugar, y dado que los Presupuestos del Estado deben revestir jurídicamente forma legislativa, desplaza a la institución parlamentaria en el ejercicio de la función legislativa y a la forma de ley como mecanismo ordinario de producción normativa. A este respecto, debe recordarse que el decreto-ley está configurado constitucionalmente como una norma “excepcional”<sup>52</sup>. Y por último, este *modus operandi* impide la función de control parlamentaria que lleva implícita cualquier autorización parlamentaria del gasto público, eludiendo la fiscalización de las cuentas públicas por parte de la oposición parlamentaria.

Sin duda, la consecuencia más grave de esta técnica es que se impide el debate parlamentario sobre la modificación de unos gastos públicos que han sido previamente aprobados por las Cámaras. Un debate, nótese, en el que están garantizados los principios de publicidad y pluralismo político. No podemos olvidar que estamos hablando de figuras presupuestarias (créditos extraordinarios y suplementos de crédito) que permiten alterar los Presupuestos del Estado fijados en una ley que ha sido calificada por el Tribunal Constitucional como una “*ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno concurren las tres funciones que expresamente el art.66.2 atribuye a las Cortes Generales: es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno*” (STC 3/2003, de 16 de enero, f.j.4º).

Esta conclusión sobre las consecuencias que derivan de esta práctica es compartida tanto por especialistas de derecho presupuestario, como por expertos en derecho constitucional. Sirvan como ejemplo las opiniones de Martínez Lago y

<sup>52</sup> Sobre esta excepcionalidad del decreto-ley, consúltese Aragón Reyes (2016: 46-51).

Santaolalla López. En esta línea, me parece muy acertada la afirmación del primero al sostener que mediante la técnica del decreto-ley para la concesión de créditos extraordinarios “se está eludiendo el debate y falseando el control parlamentario de los gastos públicos, a la vez que se están vulnerando la Constitución, el principio de competencia parlamentaria en materia presupuestaria (recuérdese que el Senado no participa en la convalidación de los Decretos-leyes), los principios presupuestarios de unidad, universalidad y especialidad, el principio de legalidad y el espíritu de la figura del Decreto-ley”<sup>53</sup>. Por otro lado, Santaolalla considera que las razones que explican estas prácticas son “escapar a la crítica de la oposición, o bien proporcionar una imagen ante la opinión pública de Gobierno como un equipo capaz y sumamente resuelto. Lo primero supone socavar seriamente al Parlamento. Lo segundo, con el mismo resultado es una frivolidad injustificable”<sup>54</sup>.

Llegados a este punto resulta obligado cuestionarse qué alternativas ofrece nuestro ordenamiento tanto desde el punto de vista del derecho presupuestario, como del derecho constitucional para atender las necesidades de gastos públicos urgentes en situaciones como la que se han expuesto en este trabajo. Y ello, teniendo en cuenta que en el presente caso el Ejecutivo conocía perfectamente no sólo esta necesidad de financiación de los PEAs, sino también el carácter exigible de las obligaciones contraídas por el Estado, hasta el punto de que este sistema de financiación parece haberse convertido en una situación presupuestaria estructural; por lo que, en principio, podrían haberse incluido en los Presupuestos Generales del Estado. Pero incluso admitiendo la imposibilidad de incorporar las nuevas partidas de gasto en la Ley de presupuestos, como alegó el Abogado del Estado de forma extemporánea e improcedente, existen otros mecanismos jurídicos que podrían haberse utilizado. Aunque estas propuestas incluyen categorías propias del derecho presupuestario que mencionaré brevemente, me referiré principalmente a las planteadas desde la perspectiva del derecho constitucional.

Desde la óptica del derecho presupuestario, la legislación vigente prevé fórmulas alternativas para atender la necesidad de crédito urgente ante circunstancias imprevistas (art.55 LGP). Así, se han planteado otras técnicas alternativas a esta práctica legislativa del Ejecutivo para situaciones de urgencia, como el recurso a los anticipos de tesorería. En este sentido, se ha afirmado la posibilidad de acudir a este procedimiento desautoriza al Gobierno en la utilización del Decreto-ley para la aprobación de créditos extraordinarios y suplementarios<sup>55</sup>.

Desde la perspectiva constitucional, nuestro sistema de fuentes prevé otras opciones de técnica legislativa para hacer frente a escenarios necesitados de suplemento de crédito vía legislativa. En una situación como la referida en la STC 126/2016, sobre la urgente necesidad de nuevas dotaciones presupuestarias, y de conformidad con la interpretación que del art. 134.5 CE se sostiene en la STC 3/2003, el Gobierno debería haber formalizado esta medida presentado un proyecto de ley ante las Cámaras para su tramitación y aprobación bien por el procedimiento legislativo ordinario, bien por alguna de los procedimientos especiales que permiten acelerar la tramitación y resulta de aplicación a la materia presupuestaria<sup>56</sup>. Sólo de ese modo, se hubiera evitado la vulneración del artículo 86.1 CE en relación con el art. 134.5 CE. En concreto, y teniendo en cuenta la urgencia de nuevos créditos, la iniciativa legislativa gubernamental podría haberse tramitado y aprobado por el

<sup>53</sup> Consúltese Martínez Lago (1998: 263).

<sup>54</sup> Véase Santaolalla López (2005: 415).

<sup>55</sup> Andreu Mestre (2005: 218-219).

<sup>56</sup> Sobre el uso de los procedimientos legislativos abreviados como alternativa al uso desmedido del decreto-ley, me remito a mi trabajo: “Decreto-ley versus Ley parlamentaria: notas sobre el uso de la legislación de urgencia”. Véase, Gómez Lugo (2013: 115 y ss).

procedimiento de urgencia o el de lectura única; e incluso, mediante ambas modalidades procedimentales aplicadas de forma simultánea para facilitar una mayor celeridad<sup>57</sup>. En este caso, queda descartado el procedimiento en el que la competencia legislativa plena es delegada a favor de una comisión parlamentaria, dado que, como ya se indicó, el artículo 75.3 CE incluye los presupuestos generales del Estado entre los límites materiales a dicha variante procedimental. Por tanto, puede comprobarse como nuestro ordenamiento cuenta con instrumentos jurídicos que permiten una actuación urgente del Legislador, y me refiero al legislador del artículo 66 CE, las Cortes Generales. Cualquiera de estas dos opciones procedimentales garantiza el ejercicio de las competencias que el Parlamento tiene asignadas en materia presupuestaria, y ello, en un plazo breve. Tanto la ley parlamentaria tramitada por alguno de estos procedimientos abreviados, como el decreto-ley permiten adoptar medidas normativas de forma inmediata por parte de los poderes públicos (el Parlamento en el primer caso, y el Gobierno en el segundo) para satisfacer determinadas necesidades sociales, económicas o políticas cuya resolución no puede esperar el transcurso de tiempo que requiere el normal desarrollo legislativo a través del *iter legis* común. Sin embargo, debe recordarse de nuevo que la vía del decreto-ley solo queda expedita si la acción normativa requerida no es posible en el tiempo previsto para cualquiera de los procedimientos legislativos parlamentarios, incluidos los abreviados a los que me estoy refiriendo.

## Bibliografía

- ALONSO GIL, M. (2005), “La aprobación de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito a través de decreto-ley. A propósito de la tramitación simultánea del Real Decreto-ley 7/2004, de 27 de septiembre, y la Ley de Presupuestos para el año 2005”, *Estudios Financieros. Revista de contabilidad y tributación: comentarios y casos prácticos*, núm. 272, pp. 3-52.
- ANDREU MESTRE, A. (2005), *Las modificaciones presupuestarias. Un análisis en el ordenamiento financiero del Estado en el de las Comunidades Autónomas*, Lex Nova, Madrid.
- ARAGON REYES, M. (2016), *Uso y abuso del Decreto-ley: una propuesta de reinterpretación constitucional*, Iustel, Madrid.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (1985), “Teoría y práctica del decreto-ley en el ordenamiento español”, *Revista de Administración Pública*, núm. 106, pp. 97-170.
- CALVO VERGEZ, J. (2004), “Problemática del principio de reserva de ley en materia presupuestaria: Algunas consideraciones sobre el alcance de la delegación legislativa y del Decreto-Ley”, *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 121, pp.33-72.
- CAZORLA PRIETO, L.M. (1983), “En torno al Decreto-ley en materia tributaria”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, pp. 195-212.
- CAZORLA PRIETO, L.M. (2012), *Derecho Financiero y Tributario. Parte general*, 12ªed., Thomson Reuters-Aranzadi, Madrid.

<sup>57</sup> El método de lectura única implica la supresión de la etapa procedimental que tiene lugar en Comisión, celebrándose todos los trámites que llevan a la emanación de la ley en sede plenaria, procediéndose a un examen y votación única del texto en discusión (arts. 150 RCD y 129 RS). Por otro lado, el procedimiento de urgencia constituye una técnica de agilización procedimental que actúa sobre los tiempos y plazos previstos para el *iter legis* común, que quedarán reducidos a la mitad en el caso del Congreso de los Diputados, y limitados a veinte días naturales en el Senado (arts.93 y 94 RCD y 133 a 135 RS). Sobre el régimen jurídico de estas dos modalidades procedimentales, consúltese Gómez Lugo (2008). En este mismo sentido, se ha manifestado también SANTAOLALLA LOPEZ, (2005: 414).

- ESCRIBANO, F. (1997), “La disciplina constitucional de la prórroga de Presupuestos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 50, pp. 103-123.
- FALCON Y TELLA, R. (1984), “El Decreto-ley en materia tributaria”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 10, pp.183-213.
- FALCON Y TELLA, R. (1995), “El alcance de la prórroga de los Presupuestos y la imposibilidad de incidir en ella mediante Decreto-ley”, *Cuaderno de Información Económica*, núm. 104, pp. 25-34.
- GIMENEZ SANCHEZ, I.M. (2008), *Las competencias presupuestarias del Parlamento*, CEPC, Madrid.
- GÓMEZ LUGO, Y. (2008), *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid.
- GOMEZ LUGO, Y.(2013), “Decreto-ley versus Ley parlamentaria: notas sobre el uso de la legislación de urgencia”, *Eunomía*, núm. 4, pp.102-117.
- GÓMEZ LUGO, Y. (2015), “Sobre la discutible extraordinaria y urgente necesidad del Decreto-ley 5/2015 (sobre medidas urgentes en relación con la comercialización de los derechos de explotación de contenidos audiovisuales de las competiciones de fútbol profesional)”, *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, núm. 48, pp. 51-82.
- MARTIN QUERALT, J.B. (1979), “La ordenación constitucional del Decreto-ley en materia tributaria”, *Civitas, Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 24, pp.553-564.
- MARTIN REBOLLO, L. (2015), “Uso y abuso del decreto-ley (Un análisis empírico)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 174, pp. 23-92.
- MARTINEZ LAGO, M.A. (1992), *Manual de Derecho Presupuestario*, Colex, Madrid.
- MARTINEZ LAGO, M.A. (1998), *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*, Trotta, Valladolid.
- MARTINEZ LAGO, M.A., “Régimen jurídico de los créditos presupuestarios y sus modificaciones”, IUSTEL.
- OTTO, I. de (1991), *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes* (2º reimpresión) Ariel, Barcelona.
- PALOMAR OLMEDA y LOSADA GONZÁLEZ (1995), *El procedimiento administrativo y la gestión presupuestaria y su control*, Dykinson, Madrid.
- PEREZ ROYO, F. (1985), “Principio de legalidad, deber de contribuir y Decretos-leyes en materia tributaria”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 13, pp. 41-70.
- PEREZ ROYO, F. (2012), *Derecho Financiero y Tributario. Parte general*, 22ºed, Civitas Thomson Reuters, Madrid.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2006), “Decreto-ley, ley y tratado internacional. Comentario a la STC 155/2005, de 9 de junio”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 18, pp. 399.428.