

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

10667 *Pleno. Sentencia 169/2016, de 6 de octubre de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 3925-2015. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso respecto del artículo 1.1 del Real Decreto-ley 7/2015, de 14 de mayo, por el que se conceden créditos extraordinarios y un suplemento de crédito por importe de 856.440.673,35 euros en el presupuesto del Ministerio de Defensa, para atender al pago de obligaciones correspondientes a programas especiales de armamento y a la realización de otras actuaciones del Departamento. Límites a los decretos-leyes: ausencia del presupuesto habilitante necesario para la concesión urgente de un crédito extraordinario en el presupuesto del Ministerio de Defensa (STC 126/2016).*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3925-2015 interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso contra el art. 1.1 del Real Decreto-ley 7/2015, de 14 de mayo, por el que se conceden créditos extraordinarios y un suplemento de crédito por importe de 856.440.673,35 € en el presupuesto del Ministerio de Defensa, para atender al pago de obligaciones correspondientes a programas especiales de armamento y a la realización de otras actuaciones del Departamento. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 2 de julio de 2015, más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso interponen recurso de inconstitucionalidad contra el art. 1.1 del Real Decreto-ley 7/2015, de 14 de mayo, por el que se conceden créditos extraordinarios y un suplemento de crédito por importe de 856.440.673,35 € en el presupuesto del Ministerio de Defensa, para atender al pago de obligaciones correspondientes a programas especiales de armamento y a la realización de otras actuaciones del Departamento.

El precepto impugnado 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 659 («Para atender al pago de obligaciones correspondientes a programas especiales de armamento»), por un importe de 846.440.673,35 €. De la exposición de motivos del Real Decreto-ley aquí controvertido, así como del posterior debate de

convalidación en el Congreso de los Diputados de 28 de mayo de 2015, resultarían las siguientes dos razones, aducidas como justificación de la extraordinaria y urgente necesidad que exige el art. 86.1 CE: por un lado, la insuficiente dotación presupuestaria obligaría a proporcionar financiación adicional para cubrir compromisos contractuales ajustados y, por otro, la evitación de los perjuicios asociados a la demora en el pago de esas obligaciones.

El presente recurso de inconstitucionalidad, en línea con el presentado en su día contra el Real Decreto-ley 10/2014, considera que la divergencia entre la dotación presupuestaria inicial y la cuantía de las obligaciones contraídas no puede funcionar como razón de urgente y extraordinaria necesidad, si aquellas obligaciones eran perfectamente conocidas y si tal divergencia fue deliberadamente perseguida por el propio Gobierno. Los diputados recurrentes razonan ampliamente el carácter absolutamente previsible de las obligaciones que el Gobierno ha querido afrontar y, más aún, que el Real Decreto-ley controvertido forma parte de un plan que se apoya en la legislación de urgencia como instrumento ordinario o normal de pago.

En cuanto a lo primero, el crédito extraordinario autorizado mediante el Real Decreto-ley impugnado se refiere a obligaciones de pago cuya concurrencia no podría calificarse de imprevisible a la vista de su envergadura y de que no han surgido espontánea o inesperadamente ni traen causa de nuevos contratos, tratados o necesidades. Están previstas en los denominados programas especiales de armamento. En particular, por acuerdo de 2 de agosto de 2013, el Consejo de Ministros autorizó al Ministerio de Defensa a adquirir compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros para atender a reprogramaciones, ajustes de anualidades y nuevos proyectos correspondientes a los programas especiales de modernización. Este acuerdo estableció los nuevos límites anuales de gasto hasta el año 2030, lo que permite reafirmar que el Gobierno era concededor de las necesidades presupuestarias para satisfacer los pagos de dicho programa en cada ejercicio. A la vista del señalado acuerdo, cabe asegurar que el Gobierno conocía los 19 subconceptos de las obligaciones para cuya satisfacción se dota el crédito extraordinario por lo menos desde el 2 de agosto de 2013, estando varios de ellos ya previstos en reales decretos-leyes anteriores. De modo que el Gobierno conocía la existencia, cuantía y vencimientos de estas obligaciones; ello lo habría admitido además explícitamente a través del Ministro de Defensa, con ocasión del debate de los presupuestos generales para 2015, así como del Secretario de Estado de Defensa en su comparecencia ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados de 6 de octubre de 2014, en relación con los mismos presupuestos.

La previsión impugnada respondería pues a una situación consciente y deliberadamente buscada por el propio Gobierno que, en consecuencia, no podría calificarse de extraordinaria y urgente. Sería, no la respuesta a una «coyuntura económica problemática», sino la última manifestación de un plan o modo general e intencionado de actuación constitutivo de una clara subversión del sistema constitucional de aprobación de las cuentas públicas. Tal plan consistiría en infra-presupuestar la partida correspondiente a los programas especiales de armamento en el proyecto de ley de presupuestos generales del Estado del año de que se trate para autorizar después un crédito extraordinario mediante decreto-ley, lo que supone escamotear a las Cortes Generales unos gastos que se sabe que van a existir.

La norma controvertida sería de este modo un elemento más de un auténtico «plan de decretos-leyes» o «plan de pagos» mediante decreto-ley (concretado hasta el momento en los núms. 26/2012, de 7 de septiembre; 10/2013, de 26 de julio; 10/2014, de 1 de agosto, y 7/2015, de 14 de mayo) destinado a sufragar los programas especiales de armamento mediante créditos extraordinarios de importe elevadísimo (1.782.770.890, 877.334.595, 883.655.368 y 846.440.673 €, respectivamente), muy superior al fijado inicialmente en los presupuestos generales del Estado del año correspondiente (6.842.500 €, que es la cantidad que recogen invariablemente todos los presupuestos generales adoptados desde 2011). En el presente caso, el crédito extraordinario cuya aprobación ha dejado de someterse a las Cortes Generales representa 160 veces la cantidad presupuestada.

El propio Gobierno habría admitido que está usando el decreto-ley como instrumento normal de autorización de créditos para la adquisición de armamento. El Ministro de Defensa en el debate de los presupuestos generales del Estado para 2015 afirmó: «El presupuesto inicial para el año 2015 vuelve a incluir exclusivamente los gastos de gestión, porque siguen pendientes tanto de concretar las obligaciones exactas para este año... Por lo tanto, en el año 2015, en función de la capacidad presupuestaria, promoveremos la dotación extraordinaria». A su vez, el Secretario de Estado de Defensa, en sus comparecencias ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados de 6 de octubre de 2014, en relación con los presupuestos generales del Estado para 2015, argumentó: «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 de armamento»; asimismo el 23 de mayo y el 7 de octubre de 2013, respecto de los presupuestos para 2014: «los compromisos de pago del Ministerio de Defensa para los próximos años serán menores de los planificados, pero no excluirá la necesidad de lograr financiación extraordinaria anual»; el decreto-ley es «un vehículo muy adecuado para la situación en que nos encontramos y además tiene todas las garantías necesarias de transparencia y de control por parte del parlamento»; «todo el mundo lo sabe, y nosotros somos los primeros que lo admitimos. Hemos escogido ese sistema para financiar obligaciones concretas». La existencia del señalado «plan de pagos» mediante decreto-ley resultaría igualmente del debate de convalidación del Real Decreto-ley 10/2013, del citado acuerdo de 2 de agosto de 2013 y de las exposiciones de motivos de los Reales Decretos-leyes 10/2014 y 7/2015.

Los argumentos esgrimidos por el Gobierno –divergencia entre el alcance de la cantidad presupuestada y el de las obligaciones contraídas, así como los perjuicios asociados a la demora en el pago–, sólo benévolamente podrían valer como razones excepcionales justificativas del Real Decreto-ley 26/2012, al estar entonces en curso las negociaciones entre el Ministerio de Defensa y los proveedores destinadas a reprogramar el gasto en los programas especiales de armamento. En modo alguno valdrían para justificar los Reales Decretos-leyes siguientes (núms. 10/2013, 10/2014 y 7/2015), al ser posteriores al acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de agosto de 2013, que articula ya la nueva programación.

Por lo demás, según el recurso de inconstitucionalidad, una cosa es la necesidad de que la Administración atienda sin demora sus obligaciones contractuales y otra bien distinta la necesidad de hacerlo mediante decreto-ley por concurrir una situación excepcional. El Gobierno, al igual que el Dictamen del Consejo de Estado de 13 de mayo de 2015, habría tratado de razonar la primera sin justificar la segunda. La constatación de la divergencia entre las cantidades presupuestadas y las deudas contraídas, así como los perjuicios vinculados al pago intempestivo, serviría para justificar la aprobación de un crédito extraordinario, pero en modo alguno para justificar la sustitución de las Cortes Generales en esa tarea mediante el recurso a la legislación gubernamental de urgencia. El Gobierno debió incluir la necesaria cobertura presupuestaria en los presupuestos generales del Estado o, en su defecto, promover la tramitación parlamentaria de un proyecto de ley de autorización del crédito extraordinario mediante el procedimiento legislativo ordinario o, en su caso, el de urgencia [art. 55 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria (LGP)].

Por todo ello, el art. 1.1 del Real Decreto 7/2015 vulneraría el art. 86.1 CE, por lo que habría de declararse inconstitucional.

2. Mediante providencia de 21 de julio de 2015 el Pleno acuerda admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno a fin de que, en el plazo de 15 días, puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. Ordenar a la vez la publicación de la incoación del recurso en el «BOE», que tuvo lugar en el núm. 177, de 25 de julio de 2015.

3. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 24 de julio de 2015, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, solicita que se le tenga por personado en el presente recurso y una prórroga de ocho días para formular alegaciones, habida cuenta del número de asuntos que penden ante esa Abogacía.

4. Por providencia de 1 de septiembre de 2015, el Pleno de este Tribunal acuerda incorporar el anterior escrito al expediente, tener por personado al Abogado del Estado, así como conceder la prórroga solicitada.

5. Mediante sendos escritos, registrados en este Tribunal el 26 de agosto y el 10 de septiembre de 2015, los Presidentes del Senado y del Congreso de los Diputados, respectivamente, comunicaron los acuerdos de las Mesas de ambas Cámaras de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

6. Mediante escrito registrado en 23 de septiembre de 2015, el Abogado del Estado formula alegaciones, solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

El escrito parte de que, cuando sobrevienen gastos inaplazables al ejercicio presupuestario siguiente, puede tramitarse un crédito extraordinario o suplemento de crédito (art. 55 LGP). La aprobación de este crédito o suplemento entrañaría una modificación perfectamente legítima de la ley de presupuestos (SSTC 206/2013, de 5 de diciembre; 217/2013, de 19 de diciembre). Tal modificación podría llegar a adoptar la forma de decreto-ley (art. 86 CE), si hay extraordinaria y urgente necesidad.

El Abogado del Estado admite que en el momento de la elaboración del proyecto de ley de presupuestos para 2015 ya se habían contraído las obligaciones de pago para la adquisición de armamento. La necesidad de afrontar esas deudas sería previsible en este sentido. El Gobierno, en ese momento, solo habría estado en condiciones de determinar únicamente los gastos ordinarios de funcionamiento y administración (6.842.500 €). No habría podido concretar la cuantía exacta de aquellas obligaciones, por razones similares a las que dieron lugar a los Reales Decretos-leyes 10/2013 y 10/2014. Se traen a colación un informe de la Intervención General de Defensa, así como las comparecencias ante el Congreso del Ministro de Defensa y Hacienda, respectivamente, en la presentación de los presupuestos para 2015, de un lado, y en el debate de convalidación del decreto-ley, de otro. También se incluye la comparecencia del Secretario de Estado ante la Comisión de Defensa del Congreso de 6 de octubre de 2014.

La imposibilidad de prever tales cuantías derivaría del carácter evolutivo del gasto público en el contexto de la crisis económica, siendo la contención de ese gasto el objetivo principal del Gobierno; la concreción de las cuantías dependería pues de la propia evolución del déficit público. Teniendo en cuenta la significativa cuantía de los programas especiales de defensa y su incidencia en la contabilización del déficit, cobraría todo sentido que el Gobierno, a mitad del ejercicio –cuando ya conocía la evolución del gasto público– habilitara el crédito extraordinario y lo hiciera mediante decreto-ley.

La indicada imposibilidad resultaría igualmente de las peculiaridades de los programas de compra de material militar. Se destaca que en 2013 se alcanzaron unos preacuerdos con las industrias que permitieron diseñar un nuevo expediente para la aprobación de nuevos techos de gasto en los diferentes programas. Se trata del «expediente de reprogramación», que establece los límites de gasto autorizados al Ministerio de Defensa durante un periodo para atender las obligaciones de los programas especiales de armamento. Las cuantías anuales definitivas para hacer frente a este tipo de programas, dentro de los límites establecidos, se concretan una vez que se formalizan los contratos correspondientes con las empresas fabricantes. Los compromisos de pago de los programas multinacionales, que son los que mayor volumen de financiación necesitan, se determinan en octubre/noviembre de cada año tras las peticiones de fondos cursadas por las agencias que gestionan dichos programas. Esto implica que los pagos anuales no están fijados de antemano y que las cantidades definitivas anuales se conocen al final del ejercicio económico. Se insiste en que el Ministerio de Defensa realizó una reprogramación

parcial de las compras y en que las cifras objeto de pago para el ejercicio 2015 fueron negociadas con la industria para obtener las condiciones económicas más beneficiosas. Tales importes no habrían podido calcularse en el momento de la elaboración del proyecto de ley de presupuestos, porque son objeto de negociación y de reconsideración parcial, por ejemplo, en lo que afecta al número de unidades o servicios necesarios.

Sentada la imposibilidad de prever las cuantías concretas en el momento de la elaboración de la ley de presupuestos, el Abogado del Estado señala que la extraordinaria y urgente necesidad de habilitar el crédito extraordinario resultaría de las difíciles circunstancias económicas y, en particular, de la exigencia de respetar obligaciones ya contraídas y evitar los perjuicios asociados a su incumplimiento. La obligación de proceder al cumplimiento de los compromisos contraídos en los correspondientes contratos y no causar perjuicios a los afectados sería la razón de urgencia y necesidad que justificaría la tramitación del crédito extraordinario. Partiendo de la exposición de motivos y de las intervenciones parlamentarias, se apuntan los siguientes posibles perjuicios: la imposibilidad de mantener los compromisos internacionales, los costes adicionales como consecuencia de penalizaciones o intereses moratorios en los contratos con proveedores, la afectación al programa de modernización de las Fuerzas Armadas, la pérdida de capacidades industriales tecnológicamente avanzadas y el efecto directo sobre la producción y el empleo de nuestro país.

Justificada así la extraordinaria y urgente necesidad del Real Decreto-ley controvertido, el Abogado del Estado descarta que estemos ante una manifestación más de un abuso continuado de la legislación de urgencia, con el objeto de no reflejar adecuadamente las partidas presupuestarias dedicadas a Defensa. Admite que tanto los anteriores reales decretos-leyes como el ahora controvertido responden a una problemática similar y expresan una práctica reiterada, que supone el empleo de esta modalidad normativa como fórmula de habilitación de créditos extraordinarios para la adquisición de equipamiento militar. Sin embargo, este hecho no sería indicativo de un abuso, porque el decreto-ley sería el cauce adecuado para una realidad singular y excepcional, que coincide con la manifestación de una profunda crisis económica y la necesidad de asumir drásticas medidas de tipo presupuestario, de las que el Ministerio de Defensa ha sido uno de los Departamentos más afectados.

7. Por providencia de 4 de octubre de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 6 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso interponen recurso de inconstitucionalidad contra el art. 1.1 del Real Decreto-ley 7/2015, de 14 de mayo, por el que se conceden créditos extraordinarios y un suplemento de crédito por importe de 856.440.673,35 € en el presupuesto del Ministerio de Defensa, para atender al pago de obligaciones correspondientes a programas especiales de armamento y a la realización de otras actuaciones del Departamento.

El precepto impugnado 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 659 («Para atender al pago de obligaciones correspondientes a programas especiales de armamento»), por un importe de 846.440.673,35 €. De la exposición de motivos del Real Decreto-ley controvertido, así como del posterior debate de convalidación en el Congreso de los Diputados de 28 de mayo de 2015, resultarían las siguientes razones, aducidas como justificación de la extraordinaria y urgente necesidad que exige el art. 86.1 CE: la imposibilidad de concretar las cuantías de aquellas obligaciones en el momento de la elaboración de la ley de presupuestos, la consecuente insuficiente dotación presupuestaria, que obligaría a proporcionar financiación adicional para cubrir compromisos

contractuales ajustados, y la evitación de los perjuicios a terceros que resultarían de la demora en el pago de esas deudas.

El presente recurso –en línea con el núm. 6524/2014 interpuesto también en su día por Diputados del Congreso contra el Real Decreto-ley 10/2014, de 1 de agosto– considera que no concurren los presupuestos que habilitarían para acudir a la legislación gubernamental de urgencia (art. 86.1 CE). La divergencia entre el alcance de la dotación presupuestaria inicial y el importe de las deudas contraídas tampoco en este caso podría funcionar como razón de urgente y extraordinaria necesidad; en realidad, tales obligaciones eran perfectamente conocidas y tal desfase fue deliberadamente perseguido por el propio Gobierno. El Real Decreto-ley controvertido, al igual que el núm. 10/2014, formaría parte de un «plan de decretos-leyes» que se apoya en la legislación de urgencia como instrumento ordinario o normal de pago. Tal plan consistiría en infra-presupuestar la partida correspondiente a los programas especiales de armamento en el proyecto de ley de presupuestos generales del Estado del año de que se trate para autorizar después un crédito extraordinario mediante decreto-ley. De modo que la previsión impugnada respondería a una situación conscientemente buscada por el propio Gobierno y, en consecuencia, a una situación que no podría calificarse de extraordinaria y urgente. Sería más bien un ejemplo más de la clara subversión producida en el sistema constitucional de aprobación de las cuentas públicas. Año tras año el Gobierno escamotearía a las Cortes Generales la autorización de elevadísimos gastos que sabe que van a existir. La constatación de la divergencia entre las cantidades presupuestadas y las deudas contraídas, así como los perjuicios vinculados al pago intempestivo, podrían llegar a justificar la aprobación de un crédito extraordinario, pero en modo alguno la sustitución de las Cortes Generales en esa tarea mediante el recurso a la legislación de urgencia.

Por su parte, el Abogado del Estado admite que en el momento de la elaboración del proyecto de ley de presupuestos para 2015 ya se habían contraído las obligaciones de pago para la adquisición de armamento a las que se refiere el Decreto-ley impugnado. Reconoce también que esto es la manifestación última de una práctica reiterada, que supone el empleo de esta modalidad normativa como fórmula de habilitación de créditos extraordinarios para la adquisición de equipamiento militar. Sin embargo, considera que el Gobierno habría justificado cumplidamente la necesidad extraordinaria y urgente de acudir al decreto-ley. La evolución de la economía, en general, y del gasto público, en particular, así como las peculiaridades de los programas especiales de Defensa, impedirían prever el alcance exacto de las obligaciones contraídas en el momento de la elaboración de la ley de presupuestos. Sentada esta idea, el Abogado del Estado señala que la extraordinaria y urgente necesidad de habilitar el crédito resultaría de la obligación de afrontar los compromisos contraídos y de evitar perjuicios asociados al cumplimiento tardío, tal como resulta de la exposición de motivos y del debate de convalidación del Real Decreto-ley impugnado.

2. La STC 126/2016, de 7 de julio, ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad núm. 6524-2014 interpuesto contra el art. 2.1 del citado Real Decreto-ley 10/2014. Esta disposición fue recurrida por la misma razón –y planteaba el mismo problema constitucional– que el art. 1.1 del Real Decreto-ley aquí controvertido, tal como destacan los Diputados recurrentes y el propio Abogado del Estado.

La STC 126/2016 constató el desarrollo de «una práctica legislativa» relativa a la financiación de los programas especiales de armamento que «debe calificarse, al menos, como singular». El Gobierno habría optado por desarrollar un sistema de financiación peculiar, esencialmente caracterizado por la flexibilidad en cuanto al calendario de pagos e, incluso, en cuanto al montante global de cada anualidad. Tal flexibilidad impediría conocer «la cuantía final líquida que debe imputarse a cada ejercicio presupuestario hasta que éste se ejecuta». Diseñado así el sistema, la práctica «singular» consiste en que el proyecto anual de ley de presupuestos recoge únicamente los gastos ordinarios de funcionamiento y administración (cifrados invariablemente en 6.842.500 € desde 2011), para incrementar exponencialmente el importe presupuestado después a través de créditos extraordinarios habilitados por decreto-ley. La autorización de créditos

extraordinarios por esa vía para el pago de este tipo de programas sería de este modo «una práctica habitual», «más que la respuesta a una situación de extraordinaria y urgente necesidad por imprevisible» (STC 126/2016, FJ 4).

La constatación de esta práctica se produce a la vista de una secuencia ininterrumpida de decretos-leyes de autorización de créditos extraordinarios para el pago de los programas especiales de Defensa (los núms. 26/2012, de 7 de septiembre, y 10/2013, de 26 de julio, además del entonces controvertido 10/2014); así como de las declaraciones efectuadas por el Secretario de Estado en relación con la Ley de presupuestos para 2015. Este Tribunal destacó que estas declaraciones, efectuadas en la Comisión de Defensa del Congreso, sesión del 6 de octubre de 2014, anunciaban 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» (STC 126/2016, FJ 4). El vaticinio se ha cumplido efectivamente, a través del Real Decreto-ley 7/2015, que es el recurrido en el presente proceso constitucional.

Tras apreciar esta singular práctica, la STC 126/2016, FJ 6, pasó a examinar «la única argumentación utilizada, tanto en la exposición de motivos de la norma impugnada, como en las afirmaciones efectuadas en sede parlamentaria», para justificar la necesidad urgente y extraordinaria de emplear legislación gubernamental de urgencia (art. 86.1 CE). Tal argumentación remitía al «desconocimiento –en el momento de elaboración de los presupuestos generales del Estado– del importe exacto a abonar en este tipo de programas, junto con la necesidad de hacer frente al pago a los proveedores y las nefastas consecuencias que un retraso en dicho abono supondría para España».

La STC 126/2016, FJ 6, declaró a este respecto que la «especial financiación de los programas de defensa aquí analizados puede justificar la utilización del crédito extraordinario al margen de la programación presupuestaria normal», pero «ese carácter extraordinario bien podría vehicularse a través de la ley y no indefectiblemente mediante el real decreto-ley cuyo uso legítimo se halla restringido por la Constitución».

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». El Tribunal señaló en este sentido que en el caso se trataba de «la adquisición de material militar», sin que el Gobierno hubiera razonado «la urgencia del pago de tales adquisiciones». Simplemente aludió «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». Se añade a este respecto la consideración de que tales consecuencias negativas podrían aparecer «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» (STC 126/2016, FJ 6).

3. El Real Decreto-ley 7/2015 es una manifestación más de aquella práctica, cuando menos singular, en consonancia con lo alegado por los Diputados recurrentes y el propio Abogado del Estado, que ha admitido que el Gobierno está empleando el decreto-ley como modo normal de habilitación de créditos para la adquisición de equipamiento militar.

Las razones aducidas por el Gobierno para adoptar el Real Decreto-ley 7/2015 son exactamente las mismas que las explicitadas en su momento para justificar el Real Decreto-ley 10/2014: la imposibilidad de concretar las cuantías de los compromisos de pago del programa especial de armamento en el momento de la elaboración de la ley de presupuestos, la consecuente insuficiente dotación presupuestaria, que obligaría a proporcionar financiación adicional para cubrir compromisos contractuales ajustados, y la evitación de los perjuicios que resultarían de la demora en el pago de esas deudas. Así resulta inequívocamente de la exposición de motivos del Real Decreto-ley controvertido, tal como coinciden igualmente en destacar los Diputados recurrentes y el Abogado del Estado. La indicada exposición de motivos señala: «La insuficiente dotación presupuestaria obliga a proporcionar financiación adicional para cubrir los compromisos financieros que

se derivan de los compromisos contractuales ajustados. Dado que la Administración está obligada a atender el pago de obligaciones contractuales; y, junto a ello, la necesidad de no demorar su abono para no causar perjuicios a terceros, constituyen las razones de extraordinaria y urgente necesidad que justifican la concesión del crédito extraordinario mediante real decreto-ley».

A la vista de que la previsión impugnada, al igual que el art. 2.1 del Real Decreto-ley 10/2014, es manifestación de aquella singular práctica y de que ha seguido justificándose en los mismos motivos, debemos trasladar aquí cuanto hemos razonado en la STC 126/2016 y, en consecuencia, declarar que el art. 1.1 del Real Decreto-ley 7/2015 incurre en inconstitucionalidad y nulidad, reiterando 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» (FJ 6).

4. Resta determinar los efectos de esta declaración a fin de atender adecuadamente a otros valores, singularmente la protección de los terceros de buena fe que mantienen relaciones económicas con la Administración, que se vería gravemente comprometida si desapareciese la autorización del crédito extraordinario incluida en el Real Decreto-ley 7/2015. A tal fin, tras ponderar el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y en línea con la STC 126/2016, FJ 7, declaramos no susceptibles de ser revisadas como consecuencia de la nulidad, además de las situaciones decididas mediante Sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucional y nulo el art. 1.1 del Real Decreto-ley 7/2015, de 14 de mayo, por el que se conceden créditos extraordinarios y un suplemento de crédito por importe de 856.440.673,35 euros en el presupuesto del Ministerio de Defensa, para atender al pago de obligaciones correspondientes a programas especiales de armamento y a la realización de otras actuaciones del Departamento, con los efectos jurídicos señalados en el fundamento jurídico cuarto.

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

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