

**REQUISITOS PARA LA AUTORIZACIÓN
DE GASTOS PÚBLICOS URGENTES:
ENTRE EL DECRETO-LEY Y EL
CRÉDITO EXTRAORDINARIO**

**A PROPÓSITO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL 126/2016, DE 7 DE JULIO**

RAFAEL SANZ GÓMEZ

Profesor Ayudante Doctor del Departamento de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Sevilla

Crónica Jurídica Hispalense 14 • Págs. 395 a 404

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. LO QUE EL TRIBUNAL «HA DICHO»: LA DOCTRINA SOBRE LA EXISTENCIA DE UNA SITUACIÓN DE EXTRAORDINARIA Y URGENTE NECESIDAD Y SU APLICACIÓN A LOS PROGRAMAS ESPECIALES DE ARMAMENTO. 3. LO QUE EL TRIBUNAL «NO HA DICHO»: ¿ES LEGÍTIMO, EN SÍ MISMO, EL USO DEL DECRETO-LEY EN MATERIA PRESUPUESTARIA?

1. INTRODUCCIÓN

La STC 126/2016 resuelve el recurso de inconstitucionalidad 6524/2014 presentado por más de cincuenta diputados (integrantes del Grupo Parlamentario Socialista; del Grupo Parlamentario IU, ICV-EUIA, CHA: La Izquierda Plural; y del Grupo Parlamentario Unión, Progreso y Democracia) en relación con el crédito extraordinario aprobado por el Real Decreto-Ley 10/2014, de 1 de agosto, al presupuesto de 2014 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. La sentencia declara la inconstitucionalidad del uso del decreto-ley para aprobar dicha modificación presupuestaria, aunque limita los efectos de la sentencia para proteger los derechos de terceros que han contratado de buena fe con la Administración.

Podríamos afirmar que esta sentencia es casi más relevante por lo que calla que por lo que dice. Aunque en su jurisprudencia reciente (ATC 179/2011, FJ 8; ATC 180/2011, FJ 8; STC 81/2015) el Tribunal Constitucional ha realizado afirmaciones que pueden interpretarse en el sentido de que el decreto-ley no puede modificar el contenido esencial de la Ley de Presupuestos (la previsión de ingresos y autorización de gastos), en la STC 126/2016 se desaprovecha la ocasión que se le presenta de afirmarlo con total claridad. En buena medida se explica porque el único motivo alegado en el recurso versaba sobre el cumplimiento o no del principio de extraordinaria y urgente necesidad.

La sentencia no ofrece nuevos aportes doctrinales relativos al supuesto habilitante (se remite a las SSTC 29/2015 y 183/2014 –que a su vez son resumen de una «doctrina constitucional consolidada»– y también a la STC 182/1997) pero sí ofrece parámetros interesantes en un ámbito donde se viene denunciando el abuso que el gobierno hace de esta figura normativa. Cabe apuntar que en 2015 se aprobó un decreto-ley prácticamente equivalente (Real Decreto-ley 7/2015, de 14 de mayo) contra el que existe otro recurso de inconstitucionalidad (núm. 3925-2015) que ha sido resuelto en sentido equivalente por la STC 169/2016, de 6 de octubre.

2. LO QUE EL TRIBUNAL «HA DICHO»: LA DOCTRINA SOBRE LA EXISTENCIA DE UNA SITUACIÓN DE EXTRAORDINARIA Y URGENTE NECESIDAD Y SU APLICACIÓN A LOS PROGRAMAS ESPECIALES DE ARMAMENTO

Según el artículo 86.1 CE, «En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes [...]». La jurisprudencia constitucional viene sosteniendo de manera consistente que esta cláusula habilitante contenida en el artículo 86.1 CE no es una «expresión vacía de significado», sino que constituye «un límite jurídico a la actuación mediante Decretos-Leyes» y susceptible de control por el propio Tribunal Constitucional (STC 182/1997, FJ 3).

Este control abarca una serie de elementos que, por bien conocidos, nos limitaremos a señalar brevemente. En primer lugar, el Tribunal comprueba la propia existencia de dicha situación urgente y extraordinaria. Considera que existe un amplio margen de apreciación para el gobierno, de modo que corresponde al Tribunal rechazar los casos que reflejen un uso abusivo o arbitrario (STC 29/1982, FJ 3) o no estén suficientemente justificados (ya que recae sobre el Gobierno el deber de probar la existencia del presupuesto habilitante).

En segundo lugar, es necesario que exista una relación de congruencia entre la situación advertida y todas y cada una de las medidas que se pretenden adoptar (STC 137/2003) y que la norma tenga un impacto inmediato en la situación existente

(inicialmente, se considera que debe ser un impacto jurídico –STC 29/1982, FJ 3– aunque se ha aceptado la aprobación de decretos-leyes cuyo impacto inmediato era de naturaleza extrajurídica –STC 189/2005, FJ 5–).

El Tribunal Constitucional considera que «el decreto-ley representa un instrumento constitucionalmente lícito para el tratamiento de coyunturas económicas problemáticas» y la doctrina ha señalado que su uso se ve propiciado en las épocas de crisis como la actual¹.

El requisito de urgencia se puede resumir, fundamentalmente, en la exigencia de que la situación que debe solventarse no pueda afrontarse a través de los procedimientos legislativos ordinarios (incluida la tramitación de urgencia) de manera eficaz y suficientemente ágil (por todas, STC 29/1982, FJ 3). Como veremos, la STC objeto de este comentario no se centra demasiado en este requisito. CUBERO TRUYO considera que una alternativa al decreto-ley es la tramitación del crédito extraordinario como proyecto de ley, haciendo uso de los anticipos de tesorería necesarios al amparo del artículo 60 LGP, que permite su uso desde el momento en que el Consejo de Estado se haya pronunciado favorablemente². Además de que entendemos que es una solución mucho más respetuosa de la normativa constitucional sin perder por ello agilidad, proponemos que el Tribunal tenga en cuenta esta posibilidad cuando compruebe si una necesidad de financiación del sector público puede solventarse por los cauces ordinarios (el mecanismo de los anticipos de tesorería se encuentra entre ellos) o, por el contrario, está legitimado el uso del decreto-ley.

Sobre la nota de extraordinariedad encontramos una jurisprudencia más irregular que sobre la urgencia. La doctrina ha extraído conclusiones diferentes sobre el alcance de este elemento a partir del análisis de dicha jurisprudencia. Se ha afirmado, por ejemplo, que «lo extraordinario carece de valor autónomo en relación con la necesidad y la urgencia»³ o que «lo urgente se convierte en capital (satisfacer convenientemente la carencia detectada) y la mención “extraordinaria” –según se ha avanzado–, sin llegar a ser pleonástica, carece de una significación sustantiva y autónoma»⁴; o, en un sentido parecido, que lo extraordinario da un matiz cuantitativo (en términos de gravedad de la situación)⁵. Pero también se ha señalado que tiene un carácter autó-

1. Existe una correlación positiva y altamente significativa entre la existencia de una caída en el PIB estatal y el número de decretos-leyes. Pero, en realidad, la excepcionalidad de la X Legislatura no se encuentra tanto en el número de decretos-leyes aprobados como en otros parámetros, como en su longitud o en el número de modificaciones que introducen en el ordenamiento. Al respecto, véase R. SANZ GÓMEZ –S. SANZ GÓMEZ, «Parámetros para un análisis cuantitativo del empleo del decreto-ley», en A. CUBERO TRUYO (Dir.), *Estudios sobre el decreto-ley como fuente del Derecho Financiero y Tributario*, Aranzadi, 2016.

2. A. CUBERO TRUYO, «Subvenciones para la adquisición de vehículos. Observaciones críticas sobre su déficit de legalidad», ob. cit., págs. 75-76.

3. A. S. DE VEGA GARCÍA, «La cláusula «extraordinaria y urgente necesidad» del decreto ley en la jurisprudencia constitucional española». *Revista de estudios políticos*, núm. 68, 1990, pág. 265.

4. G. BARREIRO GONZÁLEZ, «Sobre la extraordinaria y urgente necesidad de los decretos-leyes». *Derecho privado y Constitución*, núm. 17, 2003 págs. 51-52.

5. A.M. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, pág. 76. Véase la STC 29/2015, de 19 de febrero (FJ 5), que entendemos se manifiesta en este sentido.

nomo⁶. Creemos que la STC 126/2016 que comentamos se inscribe en (y por tanto refuerza) esta última tendencia, ya que afirma (aunque no con demasiada claridad) que la justificación alegada por el Gobierno implica una situación urgente pero no extraordinaria.

Desde el punto de vista del contenido, la nota de extraordinariedad se vincula con la imprevisibilidad de la situación (así, es legítimo su uso para «dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual» –STC 6/1983, FJ 5– o cuando «las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta» –STC 29/1986, FJ 5– o, en general, cuando «por razones difíciles de prever» se desvele necesaria una acción inmediata –STC 6/1983, FJ 5; STC 111/1983, FJ 6–) y también con la excepcionalidad de la misma (por ejemplo, no es excepcional la situación analizada por la STC 137/2011, FJ 7: «en defecto de una expresa justificación por parte del Gobierno», una modificación por decreto-ley para flexibilizar el régimen del suelo no presenta «las notas de imprevisibilidad y excepcionalidad» necesarias, teniendo en cuenta que ya se venían produciendo modificaciones en sentido similar en los años anteriores). La doctrina señala en este sentido que el constituyente ha sido consciente de los «inconvenientes» y de la «grave perturbación institucional» que se produciría en caso de «utilización sistemática» del decreto-ley⁷.

¿La necesidad de financiar los programas especiales de armamento cumple con las exigencias de urgencia y extraordinariedad? Dichos programas planifican la adquisición de material militar a través de agencias y consorcios internacionales; se caracterizan por su volumen económico y por su complejidad industrial y tecnológica⁸. Para facilitar su comprensión, hemos acudido también a documentos emitidos por el Consejo de Estado y el Tribunal de Cuentas.

La tesis del Gobierno es que las especiales características de los programas especiales de armamento justifican el uso del decreto-ley. En primer lugar, considera imposible determinar con carácter previo el crédito necesario, ya que las cuantías anuales definitivas para este tipo de programas se concretan a lo largo del ejercicio presupuestario, una vez que se formalizan los contratos con las empresas fabricantes. Subraya también la necesidad de tener en cuenta la evolución del déficit público para la fijación concreta de los gastos que se realizarán, ya que se trata de programas cuantitativamente significativos con un impacto relevante en el equilibrio global de las cuentas públicas.

Una vez determinadas las cuantías exactas de acuerdo con los criterios anteriores, se hace necesario proceder al cumplimiento de las obligaciones de pago en el plazo previsto, relativamente perentorio según se afirma; no atender los requerimientos de pago puede dar lugar a sobrecostes (por las penalizaciones previstas en los acuer-

6. FUERTES LÓPEZ, F. J. «Sobre la extraordinaria y urgente necesidad de legislar (de la urgencia a las prisas en la elaboración de Decretos-leyes)». *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 6, 2015.

7. A. S. DE VEGA GARCÍA, «La cláusula «extraordinaria y urgente necesidad» del decreto ley en la jurisprudencia constitucional española», ob. cit., pág. 261.

8. Discurso del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas en el trámite de convalidación del Real Decreto-ley 10/2014 y recogido en el antecedente quinto de la sentencia.

dos con organizaciones multinacionales o intereses de demora en los contratos con proveedores nacionales) o perjudicar a los proveedores, algo que se quiere evitar⁹. Los argumentos del Gobierno llegan a vincularse, en este sentido, con cuestiones de imagen internacional: aparecer ante los proveedores y ante otros Estados como «un socio y aliado que paga sus deudas, a pesar de las actuales dificultades presupuestarias y financieras»¹⁰; pero también con la situación económica de los proveedores que son empresas españolas y que tienen «riesgos en claves de viabilidad» (sic), lo cual entronca con la frecuente justificación de la crisis económica. El Gobierno llega a afirmar que el incumplimiento de los compromisos de pago implicaría «el colapso financiero de los programas internacionales» (aunque constan en la sentencia declaraciones del Ministro de Hacienda donde afirma que dichos compromisos no se atendieron durante 2010 y 2011).

Por su parte, los recurrentes¹¹ afirman que la existencia previa de los programas especiales de armamento implica que el Gobierno conoce necesariamente la existencia de un gasto futuro, así como su cuantía y vencimiento. No son obligaciones de pago que surjan «espontáneamente» ni de manera «inesperada». Es más, en un informe del Tribunal de Cuentas se señala que «este tipo de programas se planifican y desarrollan a largo plazo», remontándose en muchos casos a finales de la década de los 90 y principios de la siguiente; y que implican «la asunción de compromisos contractuales concretos [...] planificados en el tiempo y autorizados por el Consejo de Ministros»¹².

Los recurrentes consideran que se ha producido una «subversión del sistema previsto por el constituyente para la aprobación de las cuentas públicas» porque los gastos en armamento son previsibles pero se vienen financiando sistemáticamente (desde 2012, inclusive) a través de créditos extraordinarios aprobados por decreto-ley. Es más: el escrito de recurso señala que el Secretario de Estado en la Comisión de Defensa del Congreso afirmó, en la sesión del 6 de octubre de 2014, que «si las circunstancias económicas se mantienen [...] el Gobierno volverá [en 2015] a atender sus compromisos de pago mediante el uso del decreto-ley para autorizar un crédito extraordinario». Y así acabó ocurriendo, a través del Real Decreto-ley 7/2015, de 14 de mayo.

A la luz de todo lo anterior, el Tribunal Constitucional señala que las razones del Ejecutivo no constituyen, en sí mismas, un argumento válido: sería necesaria «una justificación adicional que explicita las razones en virtud de las cuales el pago de una obligación adquiere tal gravedad». En el fundamento jurídico quinto, el Tribunal Constitucional afirma que la necesidad de pago inmediato puede constituir «un motivo genérico de urgencia pero no de una situación de extraordinaria necesidad». Parece

9. Alegaciones del Abogado del Estado, recogidas en el antecedente quinto de la sentencia.

10. Discurso del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas en el trámite de convalidación del Real Decreto-ley 10/2014 y recogido en el antecedente quinto de la sentencia.

11. La posición de las partes recurrentes se resumen en el antecedente primero de la sentencia.

12. Informe del Tribunal de Cuentas núm. 1.155. Informe de fiscalización de los Programas Especiales de Armamento y Material para 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, LEOPARD y NH90, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 30 de junio de 2016, pág. 23.

que está diferenciando entre las notas de «urgente» y «extraordinaria» que califican la necesidad que habilita al Gobierno para hacer uso del decreto-ley; pero no tenemos certeza de que sea así, ya que luego el TC afirma –FJ 6– que el Gobierno no «razon[a] la urgencia del pago». Desde un punto de vista sustantivo, con todo, los argumentos del Tribunal Constitucional (y del escrito de recurso) están muy vinculados con la falta de extraordinariedad es decir, con la ausencia de imprevisibilidad y excepcionalidad de la situación).

La falta de extraordinariedad se describe muy bien por los recurrentes cuando señalan que el Gobierno creó un sistema donde la gestión ordinaria de la financiación de los programas de armamento se realizaba mediante créditos extraordinarios aprobados mediante decreto-ley. El propio Consejo de Estado afirmó en su dictamen 702/2014 que las necesidades presupuestarias derivadas de los programas especiales de armamento «[t]ampoco constituyen situaciones imprevistas por cuanto se trata de atender gastos recurrentes para cuya cobertura las dotaciones presupuestarias no son suficientes»; el Tribunal de Cuentas describe el uso de créditos extraordinarios aprobados por decreto-ley como una «situación presupuestaria estructural en defecto de una presupuestación realista ajustada a los compromisos conocidos por el Gobierno»¹³. Este sistema, evidentemente, no respeta los límites constitucionales del decreto-ley.

Para ilustrar todo lo anterior, hemos elaborado una tabla que recoge, para los últimos diez ejercicios¹⁴, la desviación o diferencia entre los créditos iniciales (los presupuestados en un primer momento) y los créditos definitivos a final del ejercicio (tras las modificaciones presupuestarias realizadas durante el mismo).

Ejercicio presupuestario	Créditos iniciales	Créditos definitivos	Porcentaje de desviación
2015 (p)	5 767 781	7 874 295	36,52%
2014	5 745 771	7 696 658	33,95%
2013	5 621 957	7 524 229	33,84%
2012	6 030 363	8 750 670	45,11%
2011	6 575 311	7 680 662	16,81%
2010	7 047 097	8 030 528	13,96%
2009	7 524 017	8 581 929	14,06%
2008	7 698 914	8 959 464	16,24%
2007	7 266 080	8 531 628	17,42%
2006	6 720 046	7 845 044	16,74%

13. Informe del Tribunal de Cuentas núm. 1.155, pág. 162.

14. Datos de ejecución presupuestaria elaborados por la Intervención General de la Administración del Estado. Los datos de 2015 son provisionales.

Puede observarse el drástico incremento desde 2012, que es cuando comienza a aprobarse este tipo de decretos-leyes. Puede observarse también que, pese a la supuesta imprevisibilidad de los gastos adicionales que deberán afrontarse cada ejercicio, la desviación es bastante similar en los años 2013, 2014 y 2015 (es superior en 2012, donde también se saldaron deudas de los ejercicios 2009 a 2011).

Pese a anular el decreto-ley por falta de su supuesto habilitante, el fundamento jurídico séptimo de la sentencia afirma que, para preservar determinados valores con trascendencia constitucional que deben ponderarse con los límites al decreto-ley (concretamente, los derechos de terceros de buena fe que mantienen relaciones económicas con la Administración), no serán susceptibles de ser revisadas, ni siquiera, las situaciones establecidas mediante actuaciones administrativas firmes. Esta es una afirmación totalmente habitual en estos casos¹⁵, como señala la propia doctrina¹⁶. De esta manera, los únicos efectos prácticos pueden ser los de, en el futuro, impulsar una técnica normativa más depurada. Es evidente que para ello sería conveniente que el Tribunal Constitucional resolviese en plazos inferiores: no podemos dejar de advertir que entre la interposición del recurso de inconstitucionalidad y la sentencia que lo resuelve se dictó un nuevo decreto-ley con un contenido equivalente (recurrido a su vez) y que probablemente a lo largo de 2016 podría haberse dictado otro si el Gobierno no hubiera estado en funciones.

3. LO QUE EL TRIBUNAL «NO HA DICHO»: ¿ES LEGÍTIMO, EN SÍ MISMO, EL USO DEL DECRETO-LEY EN MATERIA PRESUPUESTARIA?

El Tribunal Constitucional ignora un problema puesto de manifiesto por la doctrina y que el propio Tribunal venía planteando en su jurisprudencia: la posible ilegitimidad *ad limine* del empleo del decreto-ley para regular materia presupuestaria (y, concretamente, para aprobar modificaciones presupuestarias). Se trataría de un límite sustantivo no previsto en el artículo 86.1 CE, sino derivado de otras normas constitucionales –algo perfectamente posible y reconocido por el propio Tribunal Constitucional–. La realidad es que mientras la doctrina y la jurisprudencia resuelven esta cuestión, desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978 se han aprobado noventa decretos-leyes que contienen créditos extraordinarios.

El artículo 134.5 CE afirma 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». La referencia a «proyectos de ley», junto a una interpretación sistemática de todo el texto constitucional, lleva a parte de la doctrina a afirmar que la Constitución rechaza implícitamente la utilización del decreto-ley¹⁷. En este sentido, el ATC 179/2011 ha afirmado con claridad que existe una «exigencia de ley

15. Por todas, véase la STC 3/2003.

16. M. A. MARTÍNEZ LAGO, «Prórroga presupuestaria, Seguridad Jurídica y Constitución». *Quincena Fiscal*, núm. 10, 2003.

17. A. CUBERO TRUYO, «Subvenciones para la adquisición de vehículos. Observaciones críticas sobre su déficit de legalidad». *Nueva Fiscalidad*, núm. 4, 2014, págs. 67-69; C. J. BORRERO MORO, «Comunidad Valenciana»,

en sentido formal» que se establece «en el supuesto de modificación de la ley de presupuestos previsto en el art. 134.5 CE, esto es, cuando la modificación implique aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario»¹⁸. No se aplica –como era el caso en los autos citados– al contenido eventual, a aquellas medidas que guardan relación directa con el estado de ingresos o de gastos.

Dudamos si, al afirmar que el decreto-ley es inadmisibile en este caso, pero por violar la exigencia de extraordinariedad, el Tribunal Constitucional está revisando su doctrina anterior y afirmando implícitamente que no existe una exclusión radical del decreto-ley en este ámbito o si más bien está evitando pronunciarse sobre la cuestión, aprovechando que el decreto-ley puede declararse inconstitucional por falta de su presupuesto habilitante. Hay que tener en cuenta que el único motivo de inconstitucionalidad recogido en el recurso era la falta de habilitación para el empleo del decreto-ley; no se trató el problema de los límites sustantivos y, en concreto, su empleo para instrumentar una modificación presupuestaria.

Tampoco se analiza hasta qué punto este modelo de financiación aplicado entre 2012 y 2015 impacta en el principio de unidad presupuestaria. El artículo 134.2 CE afirma que «los Presupuestos Generales del Estado [...] incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal». Esta exigencia de complitud tiene una serie de razones de ser que se encuentran en el ámbito político (facilitar el control sobre las cuentas públicas, tanto parlamentario como ciudadano), jurídico (en la medida en que la Ley de Presupuestos es una autorización de gasto) y económico (facilitar la racionalización de la planificación y gestión presupuestaria y la adecuación de los ingresos y los gastos).

En la STC 3/2003 se declaró la inconstitucionalidad de la Ley 1/2002, del País Vasco, que aprobó una reforma parcial de la Ley de Presupuestos, a la que se sumó la prórroga de los créditos del presupuestario anterior no afectados por dicha ley. Este «fraccionamiento presupuestario» fue declarado «contrario a las exigencias de unidad y universalidad de la institución presupuestaria» y, por tanto, inconstitucional (aunque, atendiendo al principio de seguridad jurídica, se preservaron las situaciones establecidas mediante actuaciones administrativas firmes).

La fragmentación de la Ley de Presupuestos, según el TC, obstaculizó la «función constitucional» del Parlamento (en este caso, el Parlamento Vasco) de «aprobar los gastos públicos y de realizar una efectiva labor de control de la actividad financiera de la Administración pública [...] y del programa político, social y económico [del] Gobierno». El TC no niega la posibilidad de modificar la Ley de Presupuestos con posterioridad, pero «debe tratarse de modificaciones puntuales y *únicamente por circunstancias sobrevenidas*»¹⁹. Pues bien, si el propio TC –al declarar inconstitucio-

en *Medidas fiscales de las Comunidades Autónomas aprobadas mediante decretos-leyes. Recopilación y análisis crítico*. Dykinson, 2016, pág. 345.

18. ATC 179/2011, FJ 8. En el mismo sentido se pronuncia el ATC 180/2011, FJ 8.

19. STC 3/2003, FJ 9. Sigue afirmando el TC en la STC 3/2003 que las normas de adaptación de los créditos presupuestarios prorrogados son constitucionalmente admisibles en casos específicos, que obedecen a «obligaciones

nal el Real Decreto-ley 10/2014— está señalando que no estamos ante circunstancias sobrevenidas, entendemos que atendiendo a la jurisprudencia citada podría afirmarse que la modificación presupuestaria, en sí misma, es contraria al principio de unidad presupuestaria porque produce una fragmentación innecesaria de la Ley de Presupuestos. El Gobierno —a sabiendas— no está incluyendo «la totalidad de los gastos» en el proyecto de Ley remitido a las Cortes: está omitiendo gastos perfectamente conocidos durante la elaboración del proyecto de Ley. Puesto que la norma que quiebra el principio de unidad presupuestaria es el Real Decreto-ley 10/2014, entendemos que sería inconstitucional.

Aunque el Tribunal Constitucional afirma 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», téngase en cuenta que la STC 3/2003 citada afirmó que la violación del principio de unidad era inconstitucional aunque se hiciera a través de una norma con rango de Ley.

Por último, y como resultado de la progresiva integración de las políticas presupuestarias de los Estados miembro de la Unión Europea, téngase en cuenta que las modificaciones presupuestarias deben analizarse también a la luz de los principios (constitucionalizados desde 2011) de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Ya hemos dicho que el principio de unidad presupuestaria coadyuva a la garantía de una mayor racionalización económica del gasto. Por el contrario, la no inclusión de estos gastos en el presupuesto inicial implica una lesión de los criterios de planificación presupuestaria²⁰.

La financiación del crédito extraordinario en el caso de autos se realiza a través de deuda pública, contraviniendo las reglas de financiación del artículo 55.1.a) LGP, que exige en estos casos financiar el incremento de gasto mediante el Fondo de Contingencia o baja en créditos del presupuesto no financiero²¹. El Consejo de Estado señala que el Fondo de Contingencia no es aplicable en este caso, ya que sólo puede acudir a él para financiar gastos «de carácter no discrecional», que deben interpretarse como aquellos que son obligatorios o jurídicamente ineludibles²²; el Tribunal de Cuentas, por el contrario, afirma que sí es posible²³. Sea como fuere, el Ejecutivo —con argumentos contradictorios, como muestra el Tribunal de Cuentas— decidió financiar estas modificaciones con cargo a deuda pública. Para aplicar reglas de financiación distintas a las previstas en la LGP era necesario dictar otra norma con rango de ley, que en este caso fue el Real Decreto-ley 10/2014. Esta vía de financiación (frente a

previas contraídas» (pero, en el caso de los programas especiales de armamentos, no existen aún obligaciones jurídicamente exigibles) o a «operaciones financieras de avales, garantías y deuda pública» (tampoco es el caso).

20. Informe del Tribunal de Cuentas núm. 1.155, pág. 23.

21. Afirma el artículo citado que «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».

22. Dictamen del Consejo de Estado 702/2014, de 10 de julio, apartado III.2.

23. “En el supuesto analizado 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», según el Informe del Tribunal de Cuentas núm. 1.155, pág. 25.

las dos previstas en la LGP para gastos no financieros) incrementa al gasto total del Estado. El Consejo de Estado consideró que «sería necesario prestar una atención más detenida a las implicaciones que la utilización de la deuda pública tendría sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria»²⁴.

Según el artículo 55.1 de la Ley General Presupuestaria (en lo sucesivo, LGP), «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». Así, los requisitos para el empleo son que el gasto sea legítimo y urgente y que no haya crédito suficiente en los Presupuestos Generales del Estado. La urgencia, según recoge el Consejo de Estado en su informe 702/2014, implica simplemente que «el retraso en su satisfacción implicaría la necesidad de asumir cargas financieras adicionales»²⁵. Los requisitos de urgencia son, por tanto, similares a los previstos para el decreto-ley (precisamente, las cargas financieras derivadas de un retraso eran uno de los argumentos con que el Gobierno defendía la aprobación de legislación de urgencia). Sin embargo, en el caso del crédito extraordinario los requisitos de extraordinariedad son mucho más laxos. No es necesario que se dé una situación imprevisible, sino solo imprevista (es decir, que no exista crédito suficiente); también es necesario que, de entre el elenco de modificaciones presupuestarias del artículo 51 LGP, el crédito extraordinario y el suplemento de crédito sean el último recurso a que se acuda.

24. Dictamen del Consejo de Estado 702/2014, de 10 de julio, apartado II.

25. Dictamen del Consejo de Estado 702/2014, de 10 de julio, apartado III.1.