

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4854 *Pleno. Sentencia 70/2016, de 14 de abril de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 5567-2013. Interpuesto por el Gobierno de Canarias respecto del artículo 7 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación. Límites de los decretos-leyes, reserva de ley orgánica: nulidad del precepto legal relativo a las responsabilidades derivadas de las correcciones financieras acordadas por las instituciones de la Unión Europea.*

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 Ríos, 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. 5567-2013, interpuesto por el Gobierno de Canarias contra la disposición final segunda del Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, que expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal con fecha 30 de septiembre de 2013 la Directora del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, en la representación que legalmente ostenta, interpone recurso de inconstitucionalidad contra la disposición final segunda del Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación, por la que se modifica el art. 7 de la Ley 38/2003, del 17 noviembre, general de subvenciones.

Comienza el escrito exponiendo el contexto en el que se inserta la presente controversia, haciendo referencia, por un lado, a la reforma del artículo 135 de la Constitución y, por otro, a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (en adelante, Ley Orgánica 2/2012), y en concreto recogiendo el tenor literal de la disposición adicional segunda de la citada Ley Orgánica, intitulada «[R] sponsabilidad por incumplimiento de normas del derecho comunitario».

Cita seguidamente el recurso de inconstitucionalidad que interpuso la misma demandante frente a esta disposición adicional segunda, entre otros preceptos de la Ley Orgánica 2/2012, registrado con el número 557-2013, así como al requerimiento de incompetencia formulado por esta Comunidad Autónoma al Gobierno del Estado, al amparo de lo establecido en el artículo 63 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) respecto de varios

preceptos y disposiciones del Real Decreto 515/2013, de 5 julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

a) Expuesto así el contexto, se refiere el escrito a las medidas contenidas en el Real Decreto-ley 7/2013, objeto de este recurso. Tras recoger el tenor de la disposición final segunda que se impugna, y que otorga nueva redacción al artículo 7 de la Ley general de subvenciones, comienza con el primero de los motivos de inconstitucionalidad, que se refiere a la ausencia del presupuesto habilitante de la norma impugnada, por lo que resultaría contraria al art. 86.1 CE. Se refiere el escrito a la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de dicho presupuesto, contenida entre otras en la STC 68/2007, de 27 marzo, alegando que la medida se justifica en aras a conseguir la coherencia de dos disposiciones, la Ley general de subvenciones y la Ley Orgánica 2/2012, pero nada se indica acerca de las notas de urgencia y carácter extraordinario, que sin embargo y de acuerdo con lo indicado en la STC 170/2012, del 4 octubre, FJ 6, deben concurrir en cada una de las medidas que se contemplan en el texto de un decreto-ley. Destaca que en la exposición de motivos se hace referencia a la extraordinaria y urgente necesidad con respecto de la adopción de otras medidas, pero sin que se ofrezca ninguna indicación suficiente con respecto de la medida que ahora se impugna.

Se refiere también la demanda al debate de convalidación, que tuvo lugar en sesión plenaria celebrada en el Congreso de los Diputados el día 17 julio 2013. En dicho debate el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se refirió a la urgencia de la medida, que se concreta en la existencia de condenas al Reino de España, y la necesidad de la pronta iniciación de los correspondientes procedimientos de repercusión de responsabilidades. Sin embargo —se afirma en la demanda—, no se hace referencia suficiente a la extraordinaria necesidad, no siendo novedoso que el Reino de España resulte condenado por incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho comunitario y habiendo por otro lado transcurrido tiempo sobrado desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2012, 6 abril para que el Gobierno del Estado hubiera iniciado la modificación oportuna para adaptar los textos legales pertinentes a los dictados de la citada Ley Orgánica.

b) En segundo lugar considera que la norma es inconstitucional porque vulnera la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma de Canarias y por extralimitación del contenido de los artículos 81 y 135 de la Constitución.

En su alegato se refiere en detalle al recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012 reiterando los motivos de inconstitucionalidad dirigidos contra la misma, que serían extensibles a la nueva redacción del artículo 7 de la Ley general de subvenciones dada por la disposición que se recurre. Reitera en las páginas que siguen los motivos de inconstitucionalidad que motivaron la interposición del citado recurso de inconstitucionalidad 557-2013 y que considera plenamente trasladables al vigente art. 7 de la Ley general de subvenciones. De esta manera, se reiteran las cuestiones relativas, primero, al presupuesto de la derivación de la responsabilidad, segundo, a la competencia para derivar la responsabilidad, y, por último, al método para hacer efectiva la responsabilidad. En esencia considera la demanda, al igual que hizo en el citado recurso de inconstitucionalidad contra la citada disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, que con la regulación que se combate la Administración del Estado pasa en la práctica de coordinadora a superior jerárquica de las Comunidades Autónomas, lo que vulnera la autonomía política y en concreto su autonomía financiera.

Ello se concreta, en primer lugar, en el presupuesto de la derivación de la responsabilidad toda vez que la sanción se impone en un procedimiento en el que la Administración a la que luego se trasladará no ha sido oída.

En segundo lugar, en la competencia para derivar la responsabilidad, que se atribuye al Consejo de Ministros, lo que resulta contrario a la doctrina del Tribunal Constitucional (se cita la STC 45/2001), que impide que la aplicación del Derecho comunitario altere las competencias de las Comunidades Autónomas.

En tercer lugar, el método para hacer efectiva la responsabilidad puede consistir en la compensación o en la retención de la deuda con las cantidades que el Estado deba transferir a la correspondiente Comunidad Autónoma. Al respecto considera que el mecanismo de compensación de créditos no resulta procedente por no darse los requisitos para ello; a saber, que éstos sean líquidos, vencidos y exigibles. Concluye con la cita de la STC 36/2013, FJ 9, que reitera que no está permitida la acción unilateral y ejecutiva que tanto la disposición adicional segunda como, por extensión, el Real Decreto-ley 7/2013, en cuanto modifica el art. 7 de la Ley general de subvenciones, contemplan.

2. Por providencia de 22 de octubre de 2013 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad. Asimismo, se acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes, así como publicar la incoación del proceso en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se llevó a efecto en el núm. 262, de 1 de noviembre de 2013.

3. El 30 de octubre tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito del Abogado del Estado, por el que se persona en el procedimiento y solicita que se le prorrogue el plazo de alegaciones del art. 34.2 LOTC por ocho días más.

4. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal con fecha 31 de octubre de 2013 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de dar por personada a la misma en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Asimismo acordó su remisión a la Dirección de estudios, análisis y publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

5. El 6 de noviembre de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Presidente del Senado por el que se comunicó el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Mediante providencia de 4 de noviembre de 2013 el Pleno del Tribunal acordó incorporar a las actuaciones el anterior escrito del Abogado del Estado, teniéndole por personado en la representación que legalmente ostenta y prorrogándose en ocho días más el plazo concedido por providencia de 22 de octubre de 2013, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

7. El 27 de noviembre de 2013 se registra en el Tribunal el escrito del Abogado del Estado, por el que se interesa la desestimación total del recurso con base en las alegaciones que en lo que sigue se resumen:

a) En relación con el primer motivo, referido a la no concurrencia de presupuesto habilitante, comienza el alegato recogiendo la doctrina constitucional contenida, entre otras, en la STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 6. Se refiere a continuación a la especial aptitud del real decreto-ley para atender a coyunturas problemáticas, recogiendo también de manera extensa la doctrina pertinente. A continuación destaca que en la exposición de motivos de la norma impugnada se hace una mención expresa al presupuesto habilitante al afirmarse que «en el conjunto y en cada una de las medidas que se adoptan, concurren, por su naturaleza y finalidad ... las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad».

Finalmente se refiere al debate de convalidación en el Congreso de los Diputados recogiendo la intervención del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, en los mismos términos que lo hace también la demanda, y considerando que es manifiesto que se ha cumplido con carácter formal el citado presupuesto habilitante. Concluye con una referencia a algunos de los incumplimientos del Derecho de la Unión Europea que han dado lugar, como por ejemplo sucedió en el caso de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea del 11 diciembre 2012, a la imposición de multas coercitivas por cada día de retraso en la puesta en práctica de las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia.

b) En cuanto al segundo motivo, comienza por destacar que el recurso de inconstitucionalidad sólo se desarrolla en relación con el apartado 1 a) del artículo 7 de la Ley general de subvenciones, en la redacción dada por la disposición impugnada, y en la medida en que efectúa una remisión al régimen jurídico establecido en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. El recurso queda así acotado no sólo porque la impugnación se ciñe al citado apartado 1 a) del artículo 7 de la Ley general de subvenciones, sino porque la argumentación expuesta en la demanda se fundamenta en idénticas razones a las que dieron lugar al recurso de inconstitucionalidad 557-2013.

Con carácter previo se precisa que el argumento de la demanda que se refiere a la incompatibilidad entre la norma que se impugna y la vulneración de la reserva de ley orgánica sólo puede predicarse de la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012 puesto que la que ahora se impugna no tiene rango de orgánica.

A partir de ahí, se refiere a la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la exigencia de responsabilidades por decisiones de órganos de la Unión Europea, siendo así que en el régimen que regula el artículo 7.1 a) de la Ley general de subvenciones las responsabilidades derivadas de las correcciones financieras han sido determinadas por actos de las instituciones europeas. Responde a continuación a las tres cuestiones que se plantean:

En primer lugar, sobre que la Administración a quien se imputa la sanción no haya sido oída en el procedimiento que da lugar a la misma, alega que la regulación contenida en la norma que se recurre no se extiende a regular el procedimiento de imposición de sanciones que, como no podía ser de otro modo, se regula por la normativa europea. En todo caso, es reiterada la doctrina constitucional en el sentido de que la responsabilidad financiera ad extra del Estado como consecuencia de irregularidades o negligencias imputables a las administraciones no le impide repercutir la misma sobre éstas (se cita, entre otras, la STC 79/1992, FJ 5).

En segundo lugar, tampoco supone una invasión competencial el hecho de que la competencia para derivar la responsabilidad se atribuya al Consejo de Ministros, que asume la función de declarar la responsabilidad en tanto que órgano competente para ello, y previa audiencia de la administración afectada. Se trata de una organización interna que encuentra acomodo en el ámbito competencial del Estado como se desprende de la doctrina constitucional citando en ese sentido la STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 9.

Por último, se remite a las alegaciones hechas valer en el recurso de inconstitucionalidad registrado con el número 557-2013 contra la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012 que recoge en lo que sigue, finalizando por solicitar la desestimación íntegra del recurso.

8. Mediante providencia de 12 de abril de 2016, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente recurso de inconstitucionalidad el Gobierno de Canarias impugna la disposición final segunda del Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación (en adelante, Real Decreto-ley 7/2013), norma que otorga nueva redacción al art. 7 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones.

La demanda considera que el Real Decreto-ley carece de presupuesto habilitante, por lo que es contrario al art. 86.1 CE. En cuanto al fondo, la nueva redacción otorgada al artículo 7 de la Ley general de subvenciones vulnera la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma de Canarias, incumpliendo además la reserva de ley orgánica de los arts. 81 y 135 CE.

El Abogado del Estado considera que el recurso de inconstitucionalidad sólo se desarrolla en relación con el apartado 1 a) del artículo 7 de la Ley general de subvenciones, en la redacción dada por la disposición impugnada, y en la medida en que efectúa una remisión al régimen jurídico establecido en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Con respecto a este precepto, interesa la desestimación íntegra del recurso con los argumentos recogidos en el antecedente séptimo.

2. Antes de abordar el fondo de las impugnaciones, debemos precisar el objeto de este proceso constitucional, comenzando por responder al óbice que plantea el Abogado del Estado.

Efectivamente, y como por otro lado se afirma en la propia demanda, los argumentos desplegados están directamente conectados con lo alegado, en su día, en el recurso de inconstitucionalidad registrado con el número 557-2013, resuelto por la STC 215/2014, de 18 de diciembre, en relación con la citada disposición adicional segunda. La consecuencia de esta conexión es que la argumentación de la demanda se ciñe al citado apartado a) del artículo 7.1 de la Ley general de subvenciones, sin que se ofrezcan argumentos algunos acerca del resto del precepto, que se refiere a otros supuestos de responsabilidad.

Como hemos reiterado tantas veces, «la impugnación de normas debe ir acompañada con una fundamentación que permita a las partes, a las que asiste el derecho de defensa (en este caso, al Abogado del Estado), así como a este Tribunal que ha de pronunciar Sentencia, conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional. Cuando lo que se encuentra en juego es la depuración del ordenamiento jurídico resulta carga de los recurrentes, no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida. En suma la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente» [STC 101/2013, de 23 de abril, FJ 11; en el mismo sentido SSTC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 b), y 100/2013, de 23 de abril, FJ 2 c)].

Por tanto, y dado que la demanda no despliega un razonamiento individualizado con respecto de todo el artículo 7, sino que se centra únicamente en el apartado 1, letra a), sólo con respecto del mismo puede entenderse que se levanta adecuadamente la carga procesal oportuna, por lo que el enjuiciamiento se ceñirá al citado inciso, cuyo tenor es el siguiente:

«a) La responsabilidad de los sujetos previstos en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que tenga su origen en correcciones financieras acordadas mediante sentencias, actos o decisiones dictados por las instituciones europeas se determinará y repercutirá conforme al régimen establecido en la citada ley y su normativa de desarrollo.»

3. Planteado en estos términos el debate, debemos centrarnos, en primer lugar, en si concurre o no en la disposición final segunda del Real Decreto-ley 7/2013, el presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad establecido por el art. 86.1 CE.

Como ha quedado expuesto, la demanda considera que la medida se justifica en aras a conseguir la coherencia de la Ley general de subvenciones y la Ley Orgánica 2/2012, sin que se haga indicación alguna, ni en la exposición de motivos ni en la memoria de la norma, acerca de las notas de urgencia y carácter extraordinario. Si bien en el debate de convalidación el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se refirió a la urgencia de la medida, ello se concretó en la existencia de condenas al Reino de España y la necesidad de la pronta iniciación de los correspondientes procedimientos de repercusión de responsabilidades. Sin embargo, no sólo no es novedoso que el Reino de España resulte condenado por incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho comunitario, sino que sobre todo había transcurrido tiempo sobrado desde la entrada en vigor de la citada Ley Orgánica 2/2012, para que el Gobierno del Estado hubiera iniciado la modificación oportuna de adaptación de los textos legales a la citada Ley Orgánica.

El Abogado del Estado se opone a ello refiriéndose a la especial aptitud del real decreto-ley para atender a coyunturas problemáticas, con cita de la STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 6. Añade que en la exposición de motivos de la norma impugnada se hace una mención expresa al presupuesto habilitante afirmándose que «en el conjunto y en cada una de las medidas que se adoptan, concurren, por su naturaleza y finalidad... las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad». Por último, alega que la intervención del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas en el debate de convalidación en el Congreso de los Diputados permite dar por cumplido, con carácter formal, el citado presupuesto habilitante.

4. De acuerdo con nuestra doctrina sobre el presupuesto habilitante exigido por el art. 86.1 CE, (recogida entre muchas otras en las SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 137/2011, de 14 de septiembre; 39/2013, de 14 de febrero; 96/2014, de 12 de junio, FJ 5; 183/2014, de 6 de noviembre; 12/2015, de 5 de febrero; 27 y 29/2015, ambas de 19 de febrero; 47/2015 y 48/2015, ambas de 5 de marzo; 81/2015, de 30 de abril, FJ 2; 156/2015, de 9 de julio, y recientemente, 211/2015, de 8 de octubre de 2015, FJ 4), dicho precepto establece una habilitación al Gobierno para dictar normas con fuerza de ley, pero en la medida en que supone sustituir en su función al Parlamento, es una facultad excepcional al procedimiento legislativo ordinario que en consecuencia se encuentra sometida a estrictos requisitos. En concreto, es precisa la concurrencia de conexión entre la facultad legislativa excepcional y la existencia del presupuesto habilitante, o lo que es lo mismo, que se trate de una situación «de extraordinaria y urgente necesidad».

Esta cláusula no está vacía de contenido, si bien la función de este Tribunal es llevar a cabo un control externo, verificando, pero sin sustituirlo, el juicio político o de oportunidad que corresponde primordialmente al Gobierno y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario (art. 86.2 CE).

Tal control externo acerca del cumplimiento de la cláusula de la «extraordinaria y urgente necesidad» implica, que la medida deba superar una exigencia doble; de una parte, deberá comprobarse que el Gobierno ha identificado, de manera explícita y razonada, que concurre una singular situación de extraordinaria y urgente necesidad. En este sentido, este Tribunal ha reiterado que no es imprescindible que la definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad se contenga en el propio Real Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos, debiendo valorarse conjuntamente aquellos factores que condujeron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional 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» (STC 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3, 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, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

De otra parte, deberá verificarse que existe efectivamente una adecuada conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas adoptadas mediante la norma de urgencia, que deben así ser congruentes con la situación que se trata de afrontar.

5. A partir de la doctrina anterior, debe ahora analizarse si concurre en la medida a la que se refiere la disposición final segunda del Real Decreto-ley 7/2013 en el doble sentido señalado, el presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad», exigida por el art. 86.1 CE.

Para examinar la concurrencia del citado doble requisito, la extraordinaria y urgente necesidad, de una parte, y la conexión de sentido entre dicha urgencia y la medida adoptada, de otra, han de tenerse en cuenta como ha quedado expuesto las circunstancias que rodearon la adopción del citado precepto, comenzando por los motivos hechos explícitos por el Gobierno, tanto en el momento de la aprobación del propio instrumento normativo como en el debate posterior de convalidación.

En primer lugar, en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 7/2013, se contiene una justificación general, afirmándose que «en el conjunto y en cada una de las medidas que se adoptan, concurren, por su naturaleza y finalidad, tal como se ha ido explicando en los apartados anteriores, las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 86 de la Constitución Española como presupuestos habilitantes para la aprobación de un Real Decreto-ley» (apartado VII).

A partir de ahí, las diferentes medidas incluidas en el Real Decreto-ley tienen su justificación propia en función de su específica naturaleza, pues la norma adopta medidas de diversa índole.

En este pleito, y como ha quedado expuesto, la vulneración del presupuesto de hecho habilitante se imputa solo a la citada disposición final, por lo que lo único relevante es la justificación específica que se refiere a este precepto (STC 29/2015, FJ 3, por todas). Pues bien, la regulación de la medida se justifica en el apartado V en los siguientes términos:

«La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, regula en su disposición adicional segunda la responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario, estableciendo que las Administraciones Públicas y cualesquiera otras entidades integrantes del sector público que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas, asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento. Asimismo, dispone que corresponde al Consejo de Ministros declarar la responsabilidad por dicho incumplimiento y acordar, en su caso, la compensación o retención que corresponda.

Por otro lado, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, regula en su artículo siete, la responsabilidad financiera derivada en materia de gestión de fondos procedentes de la Unión Europea, no ajustándose lo allí dispuesto a lo previsto en la citada disposición adicional segunda de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Por ello, es necesario llevar a cabo una modificación del citado artículo siete de la Ley General de Subvenciones, que se recoge en la disposición final segunda, estableciendo la competencia del Consejo de Ministros para resolver los procedimientos para la determinación y repercusión de la responsabilidad derivada del incumplimiento por parte de los sujetos integrantes del sector público de las obligaciones establecidas en la normativa europea, al mismo tiempo que se define el procedimiento aplicable para aquellos casos distintos a los previstos en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Asimismo, se derogan aquellas normas que con carácter sectorial regulaban un procedimiento específico para la determinación y repercusión de las responsabilidades derivadas del incumplimiento de la normativa europea, eliminándose así la dispersión normativa existente en la materia.»

La memoria justificativa del Real Decreto-ley, aportada por el Abogado del Estado, se refiere en sus páginas 4, 10 y 11 a la necesidad de adaptar el procedimiento previsto en la Ley general de subvenciones en materia de responsabilidad financiera derivada de la gestión de fondos procedentes de la Unión Europea a lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, al mismo tiempo que se define el procedimiento aplicable para aquellos casos distintos a allí previstos.

Finalmente, en el debate de convalidación del Real Decreto-ley ahora examinado (Cortes Generales. «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados.» Pleno y Diputación Permanente. X Legislatura. Año 2013, núm. 130. Sesión plenaria núm. 123, de 17 de julio, págs. 30 a 43) el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas defendió, en idénticos términos a los de la memoria justificativa, la necesidad de aprobar el citado Real Decreto-ley y adoptar una serie de medidas «que son necesarias, urgentes, extraordinarias, comprometidas algunas de ellas en el programa de estabilidad del Reino de España que abarca el periodo 2013-2016» (pág. 31).

En cuanto a la medida aquí adoptada, su defensa se efectuó en los siguientes términos:

«Es importante la modificación del artículo 7 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, de 17 de noviembre, mediante este real decreto. La citada modificación se refiere a la disposición adicional segunda de la Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que regula la responsabilidad por incumplimiento de normas de derecho comunitario. Esta disposición es muy importante porque permite repercutir a las administraciones públicas que hayan incumplido la normativa europea todas aquellas sanciones impuestas al Reino de España derivadas de dicho incumplimiento. De forma que estamos concretando la responsabilidad de la Administración incumplidora, que es la que tendrá que sufragar los costes. La Ley General de Subvenciones regula a su vez, en su artículo 7, la responsabilidad financiera derivada en materia de gestión de fondos procedentes de la Unión Europea, no ajustándose el procedimiento allí previsto a lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Es necesario modificar este artículo 7 con el objeto de establecer la competencia del Consejo de Ministros para resolver los procedimientos incluidos dentro del ámbito de aplicación de la disposición adicional segunda de la Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, regular el procedimiento y órgano competente aplicables en el cese de responsabilidades financieras distintas a las previstas en la disposición adicional segunda de la misma ley orgánica, y eliminar la dispersión normativa existente, que es excesivamente abundante y no tiene mayor sentido; todo ello urgente y necesario, ya que estos procedimientos de repercusión de responsabilidades deben iniciarse ya, pues el Reino de España ya ha sido condenado por incumplimiento de obligaciones en determinadas ocasiones, por tanto, hay que trasladarlas a la Administración competente.» (pág. 33).

Del debate parlamentario posterior no se puede extraer ninguna información adicional que ayude a examinar si concurría en este caso el presupuesto habilitante.

En conclusión, la urgente y extraordinaria necesidad que el Gobierno apreció como fundamento para la adopción de la medida ahora cuestionada se basaba en la necesidad de adaptar el art. 7 de la Ley general de subvenciones a lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, radicando la urgencia en la necesidad de que se inicien los procedimientos de repercusión de responsabilidades derivados de las condenas al Reino de España, de suerte que las mismas puedan ser trasladadas a la Administración competente.

6. Para valorar la concurrencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que, en los términos que se han expuesto, ha sido apreciada por el Gobierno, debemos partir de que la disposición final segunda del Real Decreto-ley 7/2013 ha modificado el art. 7 de la Ley general de subvenciones, intitulado «[r]esponsabilidad financiera derivada de la gestión de fondos procedentes de la Unión Europea».

El art. 7 de la Ley general de subvenciones establecía ya en su redacción originaria el mandato de que las Administraciones públicas que gestionaran o controlaran fondos procedentes de la Unión Europea estaban obligadas a asumir la responsabilidad pertinente derivada de tales actuaciones.

La disposición recurrida introduce las siguientes modificaciones:

– Mientras que la redacción originaria del art. 7.1 de la Ley general de subvenciones especificaba los diferentes fondos europeos, con referencia explícita a cada uno de ellos («Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (secciones Orientación y Garantía), Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Instrumento Financiero de Orientación Pesquera y Fondo de Cohesión»), la vigente se refiere sin más a los «Fondos procedentes de la Unión Europea», englobando por lo tanto todos los anteriores.

– A continuación, se establecen dos regímenes diferenciados para hacer frente a dicha responsabilidad:

El primero, regulado en la letra a), se remite a la citada disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, disponiendo que «[l]a responsabilidad de los sujetos previstos en la Disposición Adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que tenga su origen en correcciones financieras acordadas mediante sentencias, actos o decisiones dictados por las instituciones europeas se determinará y repercutirá conforme al régimen establecido en la citada ley y su normativa de desarrollo».

El segundo régimen, contenido en la letra b), se refiere a los demás casos, estableciéndose entonces el procedimiento para determinar la responsabilidad en el título II de la Ley general de subvenciones.

Resumidamente, lo que hace la nueva redacción del artículo 7.1 a) —única a la que se extiende el examen según lo expuesto en el fundamento segundo—, es precisar que la responsabilidad de los sujetos previstos en la citada disposición adicional segunda, esto es, las Administraciones públicas y cualesquiera otras entidades mencionadas en el apartado 2 del artículo 2, por incumplimiento de obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea, será determinada y repercutida de acuerdo con lo establecido en dicha Ley Orgánica 2/2012.

En consecuencia, el sistema de traslado de responsabilidad no se ve alterado sustancialmente con el nuevo artículo 7.1 a) de la Ley general de subvenciones, de manera que la modificación que en este precepto introduce la norma de urgencia no innova la regulación del régimen de traslado de responsabilidades en lo que se refiere a los posibles incumplimientos del Derecho de la Unión Europea. Su efecto, más limitado, radica en introducir una mejora técnica en la normativa ya existente, de suerte que se excluyen del régimen de los procedimientos contenidos en la Ley general de subvenciones aquellos supuestos que tengan su origen en correcciones financieras acordadas mediante sentencias, actos o decisiones dictados por las instituciones europeas. De modo que, si bien se clarifican los procedimientos, ya existía un procedimiento de traslado de responsabilidades.

7. Así expuestas las razones exteriorizadas por el Gobierno, y descrita la medida normativa que se cuestiona, debemos concluir que, con arreglo a la doctrina de este Tribunal ya expuesta, no se ha dado cumplimiento al primero de los requisitos exigidos para utilizar este vehículo normativo que exige el art. 86.1 CE, ya que el Gobierno, a quien corresponde la carga de acreditar que concurre el presupuesto habilitante en la norma de urgencia, no ha explicitado de modo suficiente, ni en la exposición de motivos, ni tampoco en el trámite de convalidación parlamentaria del Real Decreto-ley, una argumentación sobre la necesaria urgencia de la medida.

Como se ha constatado, ni en el preámbulo de la norma ni en la memoria de impacto normativo se hace referencia alguna a la situación de «extraordinaria y urgente necesidad», limitándose uno y otra a reiterar la necesidad y la conveniencia de adaptar el artículo 7 de la Ley general de subvenciones a lo establecido en la Ley Orgánica 2/2012.

Seguidamente, en el debate de convalidación, se ofrecen razones para justificar la concurrencia del presupuesto habilitante que se concretan también en dicha conveniencia de adaptar la Ley general de subvenciones a lo ya previamente establecido en la citada Ley Orgánica, añadiéndose que es necesario que puedan iniciarse los procedimientos de repercusión de responsabilidades toda vez que «el Reino de España ya ha sido condenado por incumplimiento de obligaciones en determinadas ocasiones, por tanto, hay que trasladarlas a la Administración competente».

Pues bien, lo cierto es que ya era posible realizar dicho traslado de responsabilidades con el marco jurídico vigente en el momento en el que se aprueba el Real Decreto-ley 7/2013.

En efecto, y como ha quedado expuesto, la Ley Orgánica 2/2012 había establecido en su artículo 8 y en la disposición adicional segunda, un régimen jurídico de responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario, al que la nueva redacción del artículo 7.1 a) de la Ley general de subvenciones se remite. Este régimen permitía ya el traslado de responsabilidades derivadas de posibles condenas, siendo el Consejo de Ministros «el órgano competente para declarar las responsabilidades previstas en los apartados anteriores y acordar, en su caso, la compensación o retención de dichas deudas con las cantidades que deba transferir el Estado a la Administración o entidad responsable por cualquier concepto, presupuestario y no presupuestario» (disposición adicional segunda, apartado 2, de la citada Ley Orgánica 2/2012).

En desarrollo de la citada disposición adicional segunda, y por habilitación expresa de su apartado 3, el Gobierno, en ejercicio de su competencia, había aprobado el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea norma que, según se expone en su preámbulo, «desarrolla un procedimiento general de determinación y repercusión de las responsabilidades derivadas de los incumplimientos del Derecho de la Unión Europea. La existencia del citado procedimiento general, supone una gran novedad en el ordenamiento jurídico español, ya que hasta la fecha sólo existían regulaciones dispersas y de carácter sectorial en determinadas materias, como son la gestión de fondos procedentes de la Unión Europea, los compromisos adquiridos en materia de estabilidad presupuestaria, en materia de aguas o los servicios del mercado interior». A tales efectos, se arbitra allí un procedimiento para dar traslado de las responsabilidades en que se pudiera incurrir, correspondiendo la competencia al Consejo de Ministros para resolver el procedimiento (art. 7.2 del Real Decreto 515/2013), de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional segunda, apartado 2, de la Ley Orgánica 2/2012.

Este Tribunal ya se ha pronunciado tanto sobre la citada disposición adicional segunda, apartado 2, de la Ley Orgánica 2/2012 como sobre su desarrollo mediante el Real Decreto 515/2013, normas que, respectivamente, fueron impugnadas por el Gobierno de Canarias en el recurso de inconstitucionalidad registrado con el número 557-2013, desestimado mediante la STC 215/2014, de 18 de diciembre, y en el conflicto positivo de competencia núm. 6893-2013, que fue igualmente desestimado mediante nuestra STC 31/2016, de 18 de febrero, en aplicación de la doctrina sentada en la STC 215/2014.

Pues bien, en esta última Sentencia ya constatamos que «[l]a previsión contenida en la disposición impugnada es desarrollo del principio de responsabilidad previsto en el art. 8 de la Ley Orgánica 2/2012, no impugnado en este proceso constitucional, conforme al cual, 'las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en esta Ley, así como las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado' (apartado 1). El desarrollo de ese principio de responsabilidad se ha visto posteriormente complementado por el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea» (STC 215/2014, FJ 9).

Asimismo, también constatamos en dicha Sentencia que el sistema de repercusión de responsabilidades tenía su antecedente en la anterior normativa de estabilidad presupuestaria, de manera que dicho sistema de traslado de responsabilidad fue establecido por primera vez, en materia de estabilidad presupuestaria, en el art. 4 de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria, que en su redacción original estableció que «[l]as Comunidades Autónomas que, incumpliendo las obligaciones contenidas en la presente Ley Orgánica o los acuerdos que, en su ejecución, fuesen adoptados por el Ministerio de Hacienda o por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado». Con posterioridad, tras su reforma mediante el artículo único.5 de la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, dicho procedimiento se trasladó al artículo 7, apartado 4, manteniéndose la redacción.

La conclusión de lo anterior es que en el momento en que se aprobó el Real Decreto-ley 7/2013, en nuestro ordenamiento jurídico ya existía un sistema que permite al Estado repercutir ad intra la responsabilidad que en cada caso proceda, sobre el que este Tribunal ha tenido además ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones, tanto con respecto de la vigente Ley Orgánica 2/2012 (STC 215/2014), como en relación con los sistemas previamente establecidos en la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a Ley general de estabilidad presupuestaria, y en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria (SSTC 188/2011, de 23 de noviembre, FJ 9; 196/2011, de 13 de diciembre, FJ 11; 198/2011, de 13 de diciembre, FJ 15); o, finalmente, en relación con la propia Ley general de subvenciones [STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 9 D)].

A ello hay que añadir, como se ha concluido en el fundamento anterior, que dicho sistema de responsabilidad no es modificado con el nuevo art. 7.1 a) de la Ley general de subvenciones, que se limita a introducir una mejora técnica.

Sin enjuiciar la necesidad, conveniencia u oportunidad de introducir dicha modificación normativa, lo relevante a efectos de este proceso es que no ha quedado acreditada la existencia de urgente y extraordinaria necesidad. En concreto nada impedía, con anterioridad a la adopción de la norma de urgencia, que pudieran iniciarse los procedimientos de repercusión de responsabilidades que fueran necesarios para que las condenas al Reino de España por incumplimiento de obligaciones fueran trasladadas a la Administración competente.

De esta manera, y puesto que la urgente y extraordinaria necesidad se concreta en la necesidad de trasladar estas condenas pecuniarias a quien sea responsable del incumplimiento, una vez constatado que existía ya un mecanismo para cumplir dicho objetivo sólo cabe concluir que no se ha cumplido el presupuesto habilitante ya que, primero, la medida adoptada carece del carácter extraordinario que este mecanismo excepcional debe de tener; y, segundo, no se ha acreditado la urgencia de introducir una mejora técnica en el artículo 7.1 a) de la Ley general de subvenciones. En suma, no se han hecho explícitas las razones que justificaron la selección, para esta medida concreta, de un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes, sea por el procedimiento ordinario o por el de urgencia. Como tantas veces hemos reiterado, «aun cuando hemos descartado también que la utilización por el Gobierno de su potestad legislativa extraordinaria deba circunscribirse a situaciones de fuerza mayor o de emergencia, es lo cierto que hemos exigido la concurrencia de ciertas notas de excepcionalidad, gravedad, relevancia e imprevisibilidad que determinen la necesidad de una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes, bien sea por el procedimiento ordinario o por el de urgencia» (STC 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 7).

No desvirtúa la anterior conclusión la referencia a las coyunturas problemáticas que hace el Abogado del Estado. Ciertamente, y como afirma en su escrito y hemos recordado en la STC 156/2015, de 9 de julio, este Tribunal ha admitido el uso del decreto-ley en situaciones que hemos denominado como «coyunturas económicas problemáticas», que son aquéllas en las que sea imprescindible el uso de la legislación de urgencia para subvenir a «situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes» (STC 156/2015, FJ 4; con cita de las SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6, y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8). Ahora bien, por lo ya concluido, es evidente que la medida impugnada no puede sin más justificarse por relación a las citadas coyunturas problemáticas, fundamentalmente porque, como hemos constatado, su contenido normativo tiene un limitado alcance de innovación del ordenamiento jurídico, de suerte que la coyuntura de incumplimiento de la normativa de estabilidad presupuestaria, a que se refiere el Abogado del Estado en su escrito, había sido abordada extensamente en la citada Ley Orgánica 2/2012, en los términos expuestos.

8. En suma, a la vista de las circunstancias concurrentes y de las razones expuestas, hemos de concluir que en este caso el Gobierno no ha aportado una justificación suficiente que permita apreciar la existencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad requerido por el art. 86.1 CE para el uso de la legislación de urgencia en relación con la disposición final segunda del Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación, en la nueva redacción que otorga al art. 7.1 a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, lo que ha de determinar la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de dicha disposición.

La estimación de este primer motivo del recurso de inconstitucionalidad convierte en innecesario, como antes hemos señalado, el enjuiciamiento del resto de los motivos impugnatorios, no siendo tampoco preciso profundizar en el examen del segundo aspecto de los presupuestos exigidos por nuestra doctrina para reconocer la adecuación constitucional del uso por el Gobierno de esta modalidad legislativa, esto es si concurre la adecuada conexión entre la situación de urgencia apreciada y su correspondencia con las medidas legislativas adoptadas.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias contra la disposición final segunda del Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación, en la nueva redacción que otorga al art. 7.1, apartado a), de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, y, en consecuencia, declarar su inconstitucionalidad y consiguiente nulidad

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

Dada en Madrid, a catorce de abril 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.