

Sentencia del Tribunal Constitucional 70/2016, de 14 de abril
[BOE n.º 122, de 20-V-2016]

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD: LESIÓN DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS CC. AA. Y EL PROCEDIMIENTO DE REPERCUSIÓN DE RESPONSABILIDAD FINANCIERA DE LA LEY GENERAL DE SUBVENCIONES Y EL ESTABLECIDO POR LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

La Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 70/2016, de 14 de abril (en adelante, STC 70/2016), versa sobre un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias mediante el cual 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, RDL 7/2013), norma que otorgaba nueva redacción al artículo 7 de la [Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones](#) (en adelante, LGS). En la demanda del recurso de inconstitucionalidad el Gobierno de Canarias consideró que el RDL 7/2013 carecía de presupuesto habilitante, por lo que resultaba contrario al artículo 86.1 de la Constitución española (en adelante, CE), y, en cuanto al fondo, la nueva redacción que otorgaba al artículo 7.1.a) LGS vulneraba 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.

La reforma realizada por el RDL 7/2013 al artículo 7.1.a) LGS tenía como finalidad excluir del ámbito de aplicación de la LGS los supuestos que tuvieran su origen en correcciones financieras acordadas mediante sentencias, actos o decisiones dictadas por las instituciones europeas, dejándolos sujetos al procedimiento que prevé la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF) y, así, controlar el resto de incumplimientos de conformidad a lo previsto en la LGS.

El TC en el FJ 7 de la STC 70/2016 que analizamos señala que el Gobierno alegó, frente a la modificación de la redacción del artículo 7.1.a) LGS, la necesidad de que pudieran 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». A esos efectos el TC recalca que antes de la reforma del artículo 7.1.a) LGS ya era posible realizar dicho traslado de responsabilidades con el marco jurídico vigente en el momento en el que se aprobó el RDL 7/2013. Así, es a través del Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, que desarrolla lo establecido en la Disposición adicional segunda de la responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho de la Unión

Europea o de tratados o de convenios internacionales de los que España sea parte, que establece la LOEPSF, donde

... 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 Real Decreto 515/2013).

En consecuencia la STC 70/2016 declara inconstitucional y nulo el artículo 7.1.a) LGS basándose no en la vulneración de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas ya que sobre esto se pronunció en las Sentencias núm. 215/2014, de 18 de diciembre y núm. 31/2016, de 18 de febrero, sino en la ausencia de justificación suficiente que permita apreciar la existencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad requerido por el artículo 86.1 CE y en la doctrina jurisprudencial asentada por el alto Tribunal para el uso de la legislación de urgencia por parte del Gobierno.

La CE en su artículo 86 regula el Decreto-Ley como una disposición legislativa de carácter provisional, en manos del Gobierno, habilitado para su ejercicio por un caso de «extraordinaria y urgente necesidad», circunstancia que la doctrina constitucional no duda en señalar como el presupuesto de hecho habilitante. Los dos elementos que el TC viene exigiendo en el control de la concurrencia de este presupuesto habilitante son «los motivos tenidos en cuenta por el Gobierno y la necesaria conexión entre la situación de urgente necesidad y la concreta medida adoptada para subvenir a la misma» (*vid.* FJ 4, Auto 43/2014, de 12 de febrero de 2014).

Así, en el FJ 8 de la STC 70/2016 el TC señala que no se ha dado cumplimiento al primero de los requisitos exigidos para utilizar este vehículo normativo que exige el artículo 86.1 CE (que los motivos tenidos en cuenta por el Gobierno para la formalización de un real decreto-ley deben ser explícitos y razonados, no basados en fórmulas o expresiones ambiguas y abstractas, de prácticamente imposible control constitucional, sino en datos contrastables), 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 RDL 7/2013 una argumentación sobre la necesaria urgencia de la medida. Ya que, a juicio del TC

... el sistema de traslado de responsabilidad no se ve alterado sustancialmente con el nuevo artículo 7.1.a) LGS, de manera que la modificación que en este precepto introduce la norma de urgencia del RDL 7/2013 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.

En cuanto a que el procedimiento existente de traslado de responsabilidades provoca una lesión de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, el TC lo desestima señalando que

[l]a previsión contenida en la disposición impugnada es desarrollo del principio de responsabilidad previsto en el artículo 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». 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.

Sin embargo, a pesar de que la STC 70/2016 al estimar el recurso de inconstitucionalidad planteado por la Comunidad Autónoma de Canarias dejó sin efecto lo previsto en la disposición final segunda del RDL 7/2013, de 28 de junio, que modificaba el artículo 7.1.a) LGS, posteriormente el Estado, a través del artículo 1.13 de la [Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público](#) reintrodujo al ordenamiento jurídico español dicha disposición, y esta vez lo hizo con rango de Ley Orgánica y no mediante Real Decreto-Ley. En consecuencia, en la actualidad las Administraciones Públicas (Administración central, que comprende el Estado y los organismos de la administración central; Comunidades Autónomas; Corporaciones Locales; y Administraciones de Seguridad Social) y el resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas que tienen la consideración de sector público que, en el ejercicio de sus competencias, incumplan obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea o de tratados o convenios internacionales en los que España sea parte, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas (es decir, que tenga su origen en correcciones financieras

acordadas mediante sentencias, actos o decisiones dictados por las instituciones europeas) o condenado por tribunales internacionales o por órganos arbitrales asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional segunda de la LOEPSF y en las de carácter reglamentario que, en desarrollo y ejecución de la misma, se dicten; y, en los demás casos, la determinación de la responsabilidad se realizará con arreglo a los trámites establecidos en el Título II de la LGS.

Nora Libertad RODRÍGUEZ PEÑA

Personal Investigador en Formación, adscrita al Área de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Salamanca, bajo financiación del Programa de Formación del Profesorado Universitario del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte-FPU2013

nrodriguezp@usal.es