



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo

LA SECRETARÍA GENERAL

**RESOLUCIÓN ADOPTADA POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO EN RELACIÓN
CON LA SOLICITUD DE RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA
EL REAL DECRETO-LEY 8/2010, DE 20 DE MAYO, POR EL QUE SE
ADOPTAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA LA REDUCCIÓN DEL
DÉFICIT PÚBLICO**

I. ANTECEDENTES

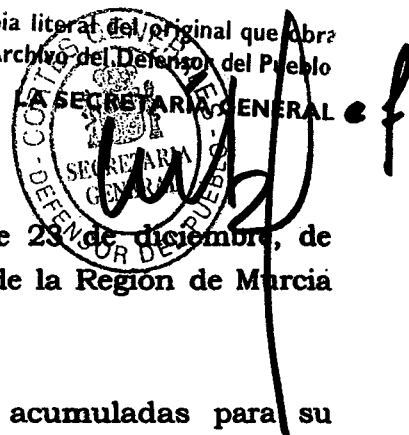
PRIMERO.- Ha tenido entrada en esta Institución un número muy importante de escritos, presentados con carácter individual en su gran mayoría, pero también otros suscritos por sindicatos y organizaciones del sector público estatal o de ámbito autonómico, en los que se solicita del Defensor del Pueblo el ejercicio de la legitimación activa conferida por el artículo 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Capítulo I del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público (Boletín Oficial del Estado número 126, de 24 de mayo).

Se han recibido, igualmente, solicitudes de recurso contra decretos-leyes y leyes autonómicas que se han dictado en desarrollo del citado Real Decreto-ley, en concreto, en referencia al Decreto-ley 3/2010, de 4 de junio, de la Generalidad Valenciana, de Medidas en materia de retribuciones en el ámbito del sector público valenciano; a la Ley 4/2010, de 29 de junio, de Medidas Urgentes, por la que se modifica la Ley 9/2009, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2010; a la Ley 3/2010, de 23 de junio, por la que se modifica la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2010; a la Ley 3/2010, de 24 de junio, de Modificación de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2010; al Decreto-ley 3/2010, de 29 de mayo, de Cataluña, de Medidas urgentes de contención del gasto y en materia fiscal para la reducción del déficit público; a la Ley 5/2010, de 24 de junio, de Aragón, por la que se adoptan medidas extraordinarias en el sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón; al Decreto-ley 2/2010, de 28 de mayo, de Andalucía, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público andaluz y a la Ley 1/2010, de 28



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo



de junio, por la que se modifica la Ley 14/2009, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2010.

Todas las peticiones recibidas han quedado acumuladas para su estudio y tramitación.

SEGUNDO.- El Capítulo I del citado Real Decreto-ley 8/2010 comprende 33 artículos que contemplan todas las medidas a adoptar en materia de empleo público, a los efectos indicados, sobre el conjunto de las retribuciones del personal al servicio del sector público y la masa salarial autorizada.

Los comparecientes sostienen que la citada norma vulnera lo previsto en los artículos 1, 9, 14, 23.1, 28.1, 31, 33, 37.1, 39.1, 40.1, 53.1, 66.2, 81, 86.1, 96.1, 103.1, 122.1, 134 y 149.1.13 de la Constitución española.

TERCERO.- Los solicitantes afirman que el Real Decreto-ley 8/2010 conculca el artículo 86.º1 de la Constitución, que exige, como requisito para que el Gobierno dicte un decreto-ley, la existencia de una extraordinaria necesidad, lo que supone que un Decreto-ley no puede dictarse por meras razones de oportunidad política.

Se afirma que los gastos de personal podrían haberse compensado por medio de impuestos o por otro tipo de ingresos y que, por tanto, no era unívoca la solución para hacer frente al déficit público, lo que supone, a su juicio, la existencia de un posible indicio de ilegalidad del expresado Real Decreto-ley, desde el punto de vista del presupuesto habilitante.

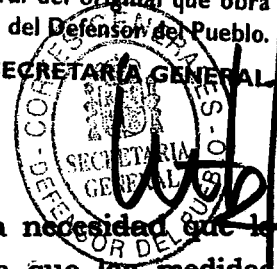
Se cita, a estos efectos, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y, en concreto, la Sentencia 6/1983, de 4 de febrero (f.j. 5º), en la que se determina como extraordinario algo que es "difícil de prever", exigencia que se considera que no cumple el Real Decreto-ley que examinamos, ya que, en criterio de los actores, el Gobierno ha admitido que gran parte de las medidas adoptadas en el Real Decreto-ley 8/2010 obedecían a causas que se conocían desde hacía meses, por lo que se concluye que no tiene justificación que se haya utilizado esta fórmula legislativa, incumpliendo, en suma, el requisito



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo.

LA SECRETARÍA GENERAL



exigido por el artículo 86,1 de la Constitución de que la necesidad que la desencadena sea de carácter "extraordinario" y se afirma que las medidas aprobadas no eran necesarias, ni imprescindibles, en relación con un presunto empeoramiento real de la economía española.

En este orden de razonamientos, se hace alusión, igualmente, a la doctrina del Tribunal Constitucional, según la cual no todo tipo de medidas caben dentro de un decreto-ley. De acuerdo con el contenido de la Sentencia 29/1982, de 31 de mayo (f.j. 6), las medidas requeridas para hacer frente a una situación de extraordinaria y urgente necesidad han de ser concretas y de eficacia inmediata y, por tanto, "no pueden alterar la estructura del ordenamiento". Sin embargo, la Norma cuya inconstitucionalidad se afirma ha alterado la estructura retributiva de los empleados públicos, incumpliendo el Acuerdo Gobierno-Sindicatos, de 25 de septiembre de 2009, y la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, así como los convenios colectivos vigentes, sin que se haya justificado que ello es indispensable, lo que lleva a los reclamantes a entender que se vulnera también el artículo 9.3 de la Constitución, que prohíbe la arbitrariedad de los poderes públicos y garantiza la seguridad jurídica.

Se argumenta, como se ha expresado, que un decreto-ley no puede modificar una ley de presupuestos generales del Estado y se señala, a estos efectos, que el artículo 66.2 de la Constitución concede a las Cortes Generales la potestad de aprobar los Presupuestos del Estado y que ello incluye la modificación de los mismos, por lo que los créditos extraordinarios y los suplementos de créditos deben pasar también por la aprobación de las Cortes Generales.

Se expresa que el artículo 134.1 reitera que las Cortes Generales tienen la potestad de "examen, enmienda y aprobación" de los presupuestos generales del Estado y que los apartados 4 y 7 del artículo 134 contemplan que tal aprobación debe realizarse mediante ley.

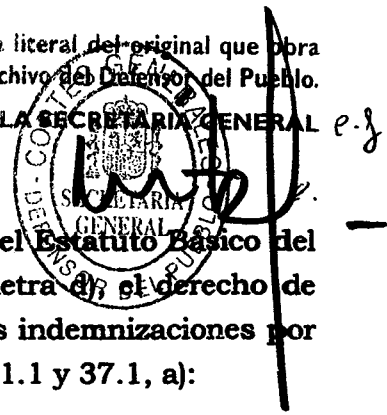
En consecuencia, un decreto-ley no puede, por su propia naturaleza, modificar la ley de presupuestos generales del Estado, que es lo que hace el Decreto-ley 8/2010 en su Capítulo I, relativo a las retribuciones de los empleados públicos, por lo que se entiende que el mencionado Capítulo contradice los citados preceptos de la Constitución española.



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra en el Archivo del Defensor del Pueblo.

LA SECRETARÍA GENERAL



Los comparecientes afirman que la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), establece en su artículo 14 letra a) el derecho de los empleados públicos "a percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio", lo que se completa con los artículos 21.1 y 37.1, a):

"Las cuantías de las retribuciones básicas y el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias de los funcionarios, así como el incremento de la masa salarial del personal laboral, deberán reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente Ley de Presupuestos".

En este último precepto se recoge, entre las materias objeto de negociación:

"La aplicación del incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas".



De las anteriores disposiciones se deduce que las retribuciones de los empleados públicos forman parte esencial de las cuentas públicas, imprescindibles para el desarrollo del Estado Social definido por nuestra Constitución, por lo que solo pueden verse concretadas en las correspondientes leyes de Presupuestos y no en un decreto-ley, que se ha convalidado en el Parlamento, pero que no va a ser tramitado como proyecto de ley.

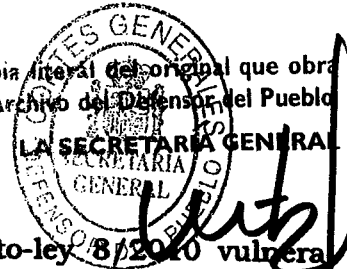
Se añade que esta garantía sirve para dar cumplimiento al mandato legal y constitucional de neutralidad, objetividad, profesionalidad e independencia, que debe impregnar la labor de los empleados públicos en el ejercicio de sus funciones. Y, si se permite que, mediante decreto-ley, se fijen las retribuciones de los empleados públicos, los mencionados principios se diluirían a favor de oportunismos políticos que pueden derivar en clientelismos indeseados en el funcionamiento de nuestros servicios públicos.

Las retribuciones de los empleados públicos forman, también, parte esencial de sus derechos, por lo que no deben estar sometidas a los vaivenes económicos o demás circunstancias concurrentes que decida priorizar el Gobierno de la Nación.



Defensor del Pueblo

es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo



Los reclamantes consideran que el Real Decreto-ley 8/2010 vulnera también el principio de igualdad ante la Ley, porque el recorte salarial que contempla no afecta a todos los empleados públicos ni al denominado "sector público", recogido en el artículo 22.uno, de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010. No afectando a las sociedades mercantiles (excepto al personal funcionario de Correos), ni a las entidades públicas empresariales RENFE, ADIF, AENA; ni tampoco al personal de las fundaciones del sector público y de los consorcios participados mayoritariamente por las administraciones y organismos que integran el sector público, lo que supone una vulneración del artículo 14 de la Constitución española, que proclama el principio de igualdad ante la ley, ya que no hay razón que justifique ese tratamiento desigual que establece, de forma discriminatoria, el Real Decreto-ley cuya inconstitucionalidad se pretende.

Para argumentar la citada conculcación, se alude a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que, en su Sentencia 103/1983, de 22 de noviembre (f.j. 5), ha afirmado que *"la igualdad ante la ley consiste en que, cuando los supuestos de hecho sean iguales, las consecuencias jurídicas que se extraigan de tales supuestos de hecho han de ser asimismo iguales. Y que deben considerarse iguales los supuestos de hecho, cuando la introducción en uno de ellos de un elemento o factor que permita diferenciarlo del otro, haya de considerarse falta de un fundamento racional -y sea por ende arbitraria- por no ser tal factor diferencial necesario para la protección de bienes y derechos, buscada por el legislador. De esta suerte, dos situaciones consideradas como supuestos de hecho normativos son iguales si el elemento diferenciador debe considerarse carente de la suficiente relevancia y fundamento racional"*.

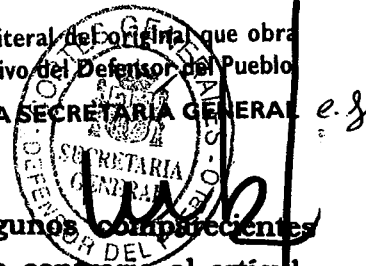
No obstante, cabe señalar que, *a sensu contrario*, otros solicitantes de recurso consideran que es inconstitucional que se incluya en el ámbito del Real Decreto-ley 8/2010 a los trabajadores de las mutuas de accidentes profesionales del sector público, o a los empleados del Banco de España, por entender que las citadas entidades se rigen por el Estatuto de los Trabajadores y por el correspondiente Convenio Colectivo, lo que se afirma que conculca el artículo 33 de la Constitución española, que reconoce el derecho a la propiedad privada y el artículo 37 de la misma Norma que garantiza el derecho a la negociación colectiva laboral.



Defensor del Pueblo

Es copia literal de la original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo

LA SECRETARÍA GENERAL



Respecto al personal del Banco de España, algunos comparecientes señalan, además, que el Real Decreto-ley 8/2010 sería contrario al artículo 96.1 de la Constitución española, porque el artículo 130 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea recoge el principio de independencia del Banco Central Europeo y de los bancos centrales nacionales y, en consecuencia, incluir al personal del Banco de España en el ámbito de aplicación del Real Decreto-ley 8/2010 no respetaría tratados internacionales válidamente celebrados.

De la misma forma se considera inconstitucional que el Real Decreto-ley 8/2010 afecte al personal laboral, teniendo en cuenta que el III Convenio Único para el personal laboral de la Administración General del Estado recoge, en su artículo 2.3, que, de no denunciarse por ninguna de las partes, el mismo se prorroga por periodos anuales sucesivos.

Continúan señalando los peticionarios que los salarios suponen un derecho individual consolidado sobre el cual no cabe retroactividad y se alude, de nuevo, al artículo 9.3 de la Constitución, que establece que *"la Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos"*.

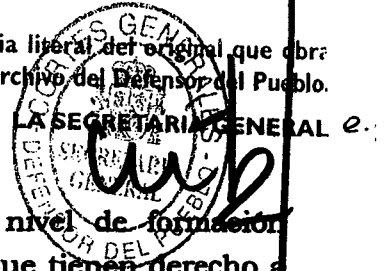
Así, los promotores consideran que el Real Decreto-ley 8/2010 vulnera el citado artículo 9.3 de la Constitución en lo referido a la irretroactividad de las normas, puesto que detrae, retroactivamente, el salario de los trabajadores afectados, por lo que se insiste en que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el principio de irretroactividad es absoluto frente a las sanciones no favorables o restrictivas de derechos individuales y en que la seguridad jurídica, principio inspirador del ordenamiento, exige el conocimiento previo de las normas que van a aplicarse a una determinada situación y que las mismas cumplan los requisitos de certeza, predecibilidad y confianza, por lo que, como regla general, son irretroactivas, salvo que, excepcionalmente, se diga en ellas lo contrario.

En relación, también, con la supuesta vulneración del artículo 9.3 de la Constitución española, otros comparecientes afirman, sobre las previsiones del artículo 31 del Real Decreto-ley 8/2010, que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, según la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, tendrán



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo.



derecho a una remuneración justa que contemple su nivel de formación (artículo 6) y que el artículo 18 de la citada Ley dispone que tienen derecho a constituir organizaciones sindicales de ámbito nacional, siendo así que la disposición cuya inconstitucionalidad se discute no se ha negociado de ninguna forma, ni, en contradicción con el artículo 81 del texto constitucional, se ha modificado por mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, como se hizo con la Ley de Presupuestos que dicha Norma modifica.

Otros comparecientes añaden que el Real Decreto-ley 8/2010 vulnera el artículo 33.3 de la Constitución española, que regula la expropiación de bienes y derechos, ya que dicho precepto dispone que *"nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes"*.

Sin embargo, el Real Decreto-ley impugnado, careciendo, como se afirma, del presupuesto habilitante de extraordinaria y urgente necesidad y siendo, por tanto, nulo de pleno derecho, procede a no aplicar a los empleados públicos la subida mínima prevista para el año 2010 y también a reducirles, a partir del día 1 de junio de dicho año, una media del 5% de su salario base y complementos, medidas que son claramente expropiatorias, al no estar amparadas en una Ley que faculte la adopción de todas estas medidas, por lo que se concluye que éstas son claramente expropiatorias del derecho al salario que tienen reconocido los empleados públicos por leyes que no pueden ser ignoradas ni suplantadas o derogadas por un decreto-ley.

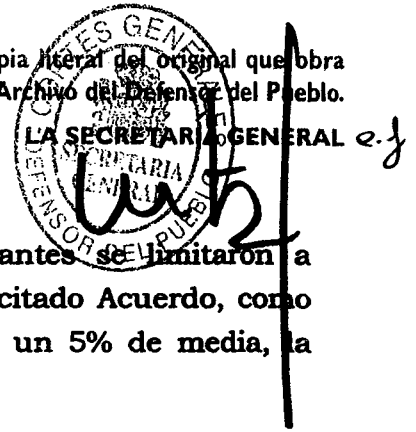
Se afirma, asimismo, que en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas del 20 de mayo de 2010, no se facilitó la información necesaria a los sindicatos.

Aunque en el preámbulo del Real Decreto-ley 8/2010 se dice que *"en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 36.2, párrafo segundo y el 38.10 del EBEP, se ha reunido la Mesa de Negociación de las Administraciones Públicas el 20 de mayo del presente año, con el fin de informar a las organizaciones sindicales, tanto de la suspensión del Acuerdo de 25 de septiembre, como de las medidas y criterios que recoge el presente Real Decreto-ley en este ámbito"*, se expresa que no se está de acuerdo con dicha afirmación, porque, si bien la mencionada Mesa de Negociación se celebró, se trató de un mero acto



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo.



protocolario por parte del Gobierno, cuyos representantes se limitaron a informar de la supresión del contenido económico del citado Acuerdo, como consecuencia de la adopción de la medida de reducir, un 5% de media, la masa salarial de los empleados públicos.

Por lo expuesto, se concluye que el Real Decreto-ley 8/2010 vulnera el artículo 28.1 de la Constitución española sobre la libertad sindical y el artículo 15 b) de la Ley 7/2007, sobre el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos, ya que el mismo supone la quiebra de la eficacia vinculante de pactos y acuerdos y la pérdida de vigencia de convenios colectivos, en el caso del personal laboral al servicio de las administraciones públicas, citando, a estos efectos, las sentencias del Tribunal Constitucional 80/2000, de 27 de marzo y 85/2001, de 1 de mayo.

También se recuerda que el Convenio número 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por España, señala el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos y dispone que las medidas que hayan de adoptarse comprenden no solo el pleno desarrollo de los procedimientos de negociación colectiva, sino también su utilización, lo que supone una actuación dinámica tendente a que tal negociación sea efectiva.

Los solicitantes indican que no concurren las circunstancias previstas en el artículo 38.10 de la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, que establece que *"se garantiza el cumplimiento de los Pactos y Acuerdos, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de la alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de Pactos y Acuerdos ya firmados, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público"*.

Igualmente, se afirma que la Ley 7/2007, en su artículo 3º, establece tan solo dos supuestos para una hipotética disminución de las retribuciones de los empleados públicos y que ninguno de ellos alude a la necesidad de reducir el gasto social para aminorar así el déficit público, motivo por el cual se publicó el Real Decreto-ley 8/2010.

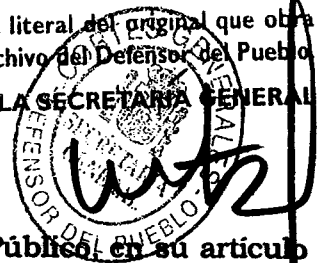
Los promotores expresan que el expresado Real Decreto-ley vulnera, también, la definición de las pagas extraordinarias, que efectúa las Leyes 30/1984, de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública (artículo



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo

LA SECRETARÍA GENERAL



23) y la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, en su artículo 22.4.

La Ley 30/1984, en su artículo 23, establece con carácter básico que *“las pagas extraordinarias, que serán de dos al año por un importe mínimo cada una de ellas de una mensualidad del sueldo y trienios, se devengarán los meses de junio y diciembre”*.

En términos similares, la Ley 7/2007, del EBEP, en su artículo 22.4 afirma que *“las pagas extraordinarias serán dos al año, cada una por el importe de una mensualidad de retribuciones básicas y de la totalidad de las retribuciones complementarias, salvo aquéllas a las que se refieren los apartados c y d del artículo 24”*.

Así se consideran también vulnerados el artículo 103.1 de la Constitución, ya que la reducción salarial que se contempla supone una modificación sustancial de las condiciones de trabajo y el artículo 1 de la Norma Suprema, que proclama el Estado social y democrático de Derecho y propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

Se hace alusión, asimismo, al hecho de que el artículo 149.1.13 reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Ello, supone, según los comparecientes, que podrá dictar determinadas disposiciones de carácter general, pero, en modo alguno, imponer la forma en la que habrán de proceder para su aplicación las comunidades autónomas y las entidades locales, porque esta actuación entraría en confrontación con la autonomía de las distintas administraciones.

Otros peticionarios afirman que el Real Decreto-ley 8/2010 es contrario al Convenio Europeo de Derechos Humanos, por cuanto supone una restricción de derechos fundamentales que sólo podría acordarse para salvaguardar determinados valores, citando como ejemplos la seguridad pública y la salud, sin que quede probado que dicha restricción se ha apoyado en el principio de proporcionalidad.

Se considera, del mismo modo, vulnerado el artículo 23.1 de nuestra norma suprema, puesto que el sector al que se dirigen estas medidas no ha



Defensor del Pueblo

es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo.

LA SECRETARÍA GENERAL e.j

participado en la adopción de las mismas; el artículo 39.1, que garantiza la protección social, económica y jurídica de la familia, lo que no se ha tenido en cuenta, ni se ha respetado y el artículo 40.1, ya que rebajar los sueldos de un sector de la población es incompatible con el mandato constitucional de promover las condiciones para una distribución de la renta regional y personal más equitativa.

Muchas de las solicitudes recibidas se fundamentan en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, citando, en concreto, la Sentencia de 29 de mayo de 1995, por entender que el Tribunal sostiene en este fallo que no puede incluirse en el concepto de derechos adquiridos por los funcionarios el mantenimiento de una determinada estructura de las retribuciones, pero que sí merece dicha calificación el montante consolidado de las mismas.

Se afirma al respecto y en relación con la indicada jurisprudencia del Tribunal Supremo, que, al ser la relación de los funcionarios con la Administración de naturaleza estatutaria, la misma puede ser modificada por el legislador, por el gobierno o por la propia Administración, según sus respectivas competencias, pero que esta facultad de modificación no es absoluta, sino que tiene como límite en nuestro derecho el obligado respeto a los derechos adquiridos, como prescriben las exigencias constitucionales de que se respete el principio de seguridad jurídica y de garantía de sus derechos económicos.

En lo que afecta a la disminución por el Real Decreto-ley 8/2010 de las retribuciones de la carrera judicial, los reclamantes afirman que no se ha cumplido con los requisitos formales de que las mismas se regulen por Ley Orgánica; se establezcan en la Comisión regulada en la Disposición Adicional Primera de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, del Régimen Retributivo de las carreras judicial y fiscal y se cuente para ello con el informe previo del Consejo General del Poder Judicial, al que se refiere la Disposición final primera de la anterior norma.

Se expresa que, por estas razones, el Real Decreto-ley 8/2010 no cumple con el principio de estabilidad, que es sinónimo de consolidación, de manera que la reducción de estas retribuciones quedaría vedada al ejecutivo, que debe garantizar este principio, así como no imponer reducciones retroactivas.



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo.

LA SECRETARÍA GENERAL

Igualmente, se incumpliría, a juicio de los promotores, el principio de transparencia, al no haber consultado a la citada Comisión y se recuerda que la propia Ley 15/2003 contempla que *"las cuantías fijadas en los anexos de esta Ley se actualizarán de acuerdo con los incrementos retributivos anuales que proceda aplicar a los miembros de las carreras judicial y fiscal de acuerdo con lo establecido en los Presupuestos Generales del Estado"*. Es decir, que solo podrían modificarse las retribuciones de los jueces y magistrados, a efectos de su incremento, en los términos indicados, pero no para proceder a una reducción salarial.

Se alega que el Real Decreto-ley 8/2010 conculca también el principio de estabilidad, al que se refiere el artículo 403 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y se afirma que las medidas adoptadas alcanzan el carácter "confiscatorio", prohibido por el artículo 31.1 de la Constitución española, incumpliendo también lo previsto en el artículo 122.1 de nuestra norma suprema.

Las reseñadas solicitudes de recurso recibidas sobre el Decreto-ley 3/2010, de 4 de junio, de la Generalidad Valenciana, de Medidas en materia de retribuciones en el ámbito del sector público valenciano; la Ley 4/2010, de 29 de junio, de Medidas Urgentes, por la que se modifica la Ley 9/2009, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2010; la Ley 3/2010, de 23 de junio, por la que se modifica la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2010; la Ley 3/2010, de 24 de junio, de Modificación de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2010; el Decreto-ley 3/2010, de 29 de mayo, de Cataluña, de Medidas urgentes de contención del gasto y en materia fiscal para la reducción del déficit público; la Ley 5/2010, de 24 de junio, de Aragón, por la que se adoptan medidas extraordinarias en el sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón; el Decreto-ley 2/2010, de 28 de mayo, de Andalucía, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público andaluz y la Ley 1/2010, de 28 de junio, por la que se modifica la Ley 14/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2010, inciden en los argumentos ya expuestos.

En relación con el Decreto-ley 3/2010, de la Generalidad Valenciana, en una de las solicitudes recibidas se hace, incluso, remisión expresa a la



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra en el Archivo del Defensor del Pueblo.

LA SECRETARIA GENERAL e. j.

[Firma manuscrita]
DEFENSOR DEL PUEBLO

fundamentación que se contiene en la solicitud de recurso contra el Real Decreto-ley 8/2010, formulada por las Federaciones Estatales de determinada Organización Sindical.

Por las razones expresadas y como ya se ha indicado, se ha resuelto acumular dichas solicitudes a las recibidas contra el Real Decreto-ley 8/2010, puesto que los decretos-leyes y las leyes autonómicas cuestionados se han dictado en aplicación y en el marco de la Norma estatal que nos ocupa y los argumentos en los que se apoyan los peticionarios para solicitar su inconstitucionalidad son coincidentes, con la salvedad siguiente:

En una de las solicitudes de recurso presentadas sobre la Ley 3/2010, por la que se aprueban los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2010, se hace mención explícita a la Disposición Adicional Séptima, que contempla una reducción de los importes anuales de los componentes de los módulos de sostenimiento de los centros educativos concertados, en lo que respecta a los gastos de personal, en una proporción análoga a la prevista para las retribuciones del personal funcionario de los centros educativos públicos.

Los promotores consideran que este precepto incurre en varios motivos de inconstitucionalidad, que concretan en que se conculcaría el artículo 9.3 de la Constitución, que garantiza la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, cuando, además, la Comunidad Autónoma de Euskadi es ajena a la relación laboral que tienen los titulares de los centros docentes concertados con su personal, en el marco de la cual están obligados a mantener los derechos reconocidos en el Convenio Colectivo de aplicación.

Valorados los antecedentes expuestos, se adopta la presente resolución sobre la base de los siguientes

II. FUNDAMENTOS

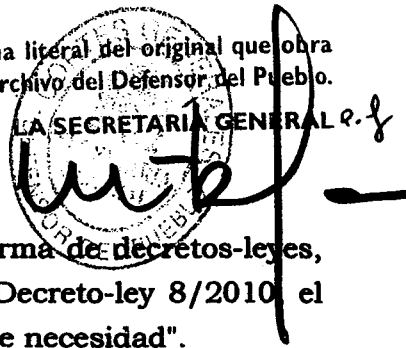
PRIMERO.- Nos referiremos, en primer lugar, a los argumentos aportados por los reclamantes, que hacen referencia a los límites que el artículo 86.1 de la Constitución española contempla para que se puedan



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo.

LA SECRETARÍA GENERAL R. J.



dictar disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de decretos-leyes, afirmando que no se cumpliría, en el caso del Real Decreto-ley 8/2010, el requisito de que se trate de una "extraordinaria y urgente necesidad".

Se aduce, como se ha expresado, que un decreto-ley no puede modificar una ley de presupuestos generales del Estado y se señala, a estos efectos, que el artículo 66.2 de la Constitución concede a las Cortes Generales la potestad de aprobar los presupuestos del Estado y que ello incluye la modificación de los mismos, por lo que los créditos extraordinarios y los suplementos de créditos deben pasar también por la aprobación de las Cortes Generales.

Se debe tener en cuenta, en relación con los citados argumentos, aportados en apoyo de la declaración de inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 8/2010, que los límites fijados por el artículo 86.1 de la Constitución constituyen un concepto jurídico indeterminado y, por lo tanto, están dotados de una cierta flexibilidad en su apreciación, aunque, como indican los actores, el ejercicio por el Gobierno de esta habilitación puede ser objeto de control por el Tribunal Constitucional, pero, como ha establecido el propio Tribunal, entre otras, en su Sentencia 29/1982, de 31 de mayo, f.j. 3: *"Es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma por vía de decreto-ley"*.

Es importante recordar, además, que el control parlamentario de los decretos-leyes se realiza por el Congreso de los Diputados, según el procedimiento establecido al efecto, en el ineludible plazo que dispone el artículo 86. 2 de la Constitución y de acuerdo a criterios tanto de oportunidad política como jurídico-constitucionales, lo que no es obstáculo, ciertamente, para que cualquier decreto-ley, a partir de su publicación, pueda ser residenciado ante el Tribunal Constitucional, por quienes se encuentren legitimados al efecto, como afirma el Alto Tribunal en la misma Sentencia.

En este sentido, no puede olvidarse que el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, fue convalidado en el Pleno del Congreso el 27 de mayo siguiente.

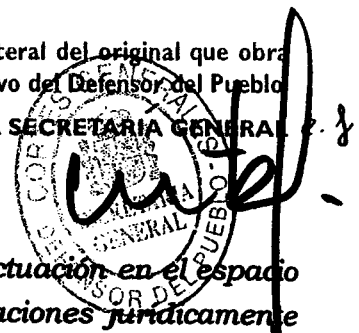
Sentadas estas precisiones, conviene recordar que la flexibilidad de la que está dotada la facultad del ejecutivo para dictar decretos-leyes debe apreciarse, como se ha visto, en términos políticos y así lo afirma el Tribunal Constitucional en su Sentencia 111/1983, de 2 de diciembre, f.j. 5, donde se



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo

LA SECRETARÍA GENERAL



señala que *"el Gobierno ciertamente, ostenta el poder de actuación en el espacio que le es inherente a la acción política; se trata de actuaciones jurídicamente discrecionales, dentro de los límites constitucionales, mediante unos conceptos que, si bien no son inmunes al control jurisdiccional, rechazan -por la propia función que compete al Tribunal- toda injerencia en la decisión política que, correspondiendo a la elección y responsabilidad del Gobierno, tiene el control, también desde la dimensión política, además de los otros contenidos plenos del control del Congreso"*.

Nuestra Constitución limita en un doble sentido la facultad excepcional que atribuye al Gobierno para promulgar, en forma de decreto-ley, normas con fuerza de ley y esta limitación viene dada, de una parte, como se ha expresado, por la exclusión de determinadas materias (ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, derechos y libertades de los ciudadanos reguladas en el título I, etc.), que en ningún caso pueden ser objeto de regulación mediante decreto-ley y, de otra, por la conexión establecida entre esta facultad legislativa excepcional y la existencia del presupuesto habilitante concreto al que nos estamos refiriendo: el caso de extraordinaria y urgente necesidad.

El aseguramiento de estos límites es la garantía de que, en el ejercicio de esta facultad, los poderes públicos se mueven dentro del marco trazado por la Constitución, pero, como también ha afirmado el Tribunal Constitucional, en la ya citada Sentencia 29/1982, de 31 de mayo, f.j. 3: *"el peso que, en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad, es forzoso conceder al juicio de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado no puede ser obstáculo para extender también el examen sobre la competencia habilitante al conocimiento del Tribunal Constitucional, en cuanto sea necesario para garantizar un uso del Decreto-ley adecuado a la Constitución"*.

Y ello es así, porque, como ha quedado reflejado en el Preámbulo de la Norma cuya constitucionalidad se cuestiona, se trata de medidas extraordinarias adoptadas teniendo en cuenta la dureza y la profundidad de la crisis económica que nos afecta, para dar cumplimiento al compromiso de acelerar la reducción del déficit inicialmente prevista y, en este sentido, corregir el grave deterioro que han sufrido las finanzas públicas es un requisito esencial para alcanzar una recuperación económica sólida y duradera, así como para acelerar la senda de la consolidación fiscal,



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra en el Archivo del Defensor del Pueblo.

LA SECRETARIA GENERAL e



restableciendo la confianza de los mercados en el cumplimiento de las citadas perspectivas de reducción del déficit. A este fin, se recogen una serie de medidas de ajuste que tratan de distribuir el esfuerzo que toda la sociedad debe realizar para contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Se hace alusión, asimismo, en el citado Preámbulo al hecho de que la rapidez, seguridad y determinación en la actuación forma parte del compromiso asumido por los países integrantes de la zona euro para reforzar la confianza en la moneda única y en la estabilidad de la eurozona.

Pues bien, de todo lo expuesto se deduce que el Gobierno, a la hora de dictar el Real Decreto-ley 8/2010, se encontraba amparado por el presupuesto habilitante de la extraordinaria necesidad, de acuerdo con la valoración, en su conjunto, de todos aquellos factores que le han aconsejado dictar la indicada Norma, que han quedado reflejados en el indicado Preámbulo y a lo largo del debate parlamentario de convalidación, por lo que, pese a los argumentos en los que se apoyan las solicitudes de recurso, no puede afirmarse, a juicio de esta Defensoría, que, en el caso concreto, no concurra el indicado presupuesto habilitante que determina el artículo 86.1 de la Constitución.

SEGUNDO.- Los interesados afirman que el Real Decreto-ley 8/2010 vulnera el artículo 28.1 de la Constitución española sobre la libertad sindical y el artículo 15 b) de la Ley 7/2007, sobre el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos, ya que su aplicación supone la quiebra de la eficacia vinculante de los pactos y acuerdos suscritos con los empleados públicos y la pérdida de la vigencia de convenios colectivos en vigor, en el caso del personal laboral al servicio de las administraciones públicas.

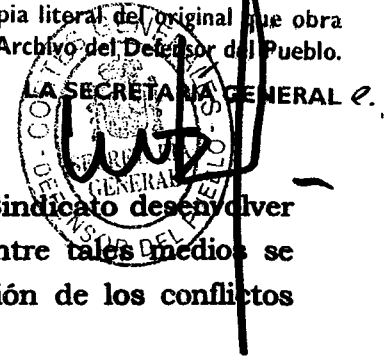
Se señala, también, en las peticiones de recurso que el Real Decreto-ley 8/2010 atentaría contra el derecho fundamental a la libertad sindical, que reconoce el citado artículo 28, puesto que una parte del contenido esencial de este derecho lo constituye el derecho a la negociación colectiva, recordando que el Convenio número 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por España, señala el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos.

Analizados los argumentos expuestos, cabe matizar, respecto a esta última afirmación, que lo que implica la libertad sindical, en su contenido esencial, es la libertad para el ejercicio de la propia acción sindical y



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra en el Archivo del Defensor del Pueblo.



comprende todos los medios de acción que permiten al Sindicato desarrollar la actividad para la que le faculta la Constitución. Y entre tales medios se incluyen la negociación colectiva, la huelga y la incoación de los conflictos colectivos.

Además los sindicatos pueden ostentar otros derechos y facultades adicionales que les sean atribuidos por normas infraconstitucionales, pero, como ha afirmado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 30/1992, de 9 de marzo, f.j. 5, recogiendo la doctrina sentada en anteriores pronunciamientos:

“Aunque los actos contrarios a los derechos o facultades que integran el contenido adicional de la libertad sindical pueden conceptuarse como vulneración del artículo 28.1 CE, ha de matizarse que no todo incumplimiento de cualquier precepto referido a aquel contenido adicional, por insignificante que sea, integra el núcleo de la libertad sindical a efectos de la admisión del recurso de amparo, pues como señala la STC 51/1988 “... tal violación se dará cuando tales impedimentos u obstaculizaciones existan y no obedezcan a razones atendibles de protección de derechos e intereses constitucionalmente previstos que el autor de la norma legal o reglamentaria ha podido tomar en consideración». Y en el mismo sentido las SSTC 187/1987 y 235/1988 han declarado que no toda reducción de las posibilidades de acción o de la capacidad de obrar de un sindicato puede calificarse de atentado a la libertad sindical, sino que es preciso que esas eventuales restricciones sean arbitrarias, injustificadas o contrarias a la Ley”.

El artículo 37.1 de la Constitución, que también se considera conculcado, contempla que “la ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios”, pero, como ha señalado la jurisprudencia constitucional respecto a la negociación colectiva, por todas, Sentencia 98/1985, de 29 de julio, f.j. 3:

“El punto de partida es la comprobación de que el precepto constitucional que la reconoce como derecho (artículo 37.1) no está incluido entre aquellos que deben ser desarrollados mediante Ley Orgánica, referida por el artículo 81.1 de la CE a los derechos



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra en el Archivo del Defensor del Pueblo.

LA SECRETARÍA GENERAL



e.8

fundamentales y libertades públicas y no a los derechos y deberes de los ciudadanos, entre los que se encuentra aquél.

Resulta cierto que la negociación colectiva, es, como ha declarado en reiteradas ocasiones este Tribunal, un medio necesario para el ejercicio de la actividad sindical que reconocen, junto a las libertades sindicales individuales y las libertades colectivas de organización, los artículos 7 y 28.1 de la Constitución (baste recordar, entre otras, la Sentencia 73/1984, de 27 de junio (Boletín Oficial del Estado de 11 de julio), que recoge en su fundamento jurídico primero toda la jurisprudencia constitucional anterior sobre la materia).

Pero este hecho cierto no transforma la negociación colectiva en uno de los derechos fundamentales y libertades públicas en el sentido y con las consecuencias que da a este concepto la Constitución, y tanto la Sala Primera como la Segunda de este Tribunal, se han pronunciado con claridad al respecto, entre otras, en las sentencias núms. 118/1983, de 13 de diciembre (Boletín Oficial del Estado de 11 de enero) y 45/1984, de 27 de marzo (Boletín Oficial del Estado de 25 de abril).*

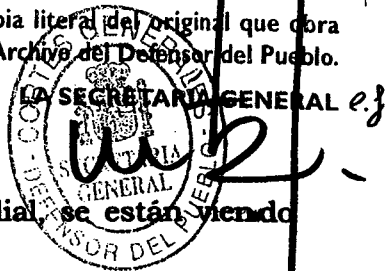
En relación con lo anterior, pero en otro orden de cosas, los solicitantes indican que tampoco concurren en la Norma cuestionada las circunstancias previstas en el artículo 38.10 de la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, que establece que *“se garantiza el cumplimiento de los Pactos y Acuerdos, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de la alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de Pactos y Acuerdos ya firmados, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público”.*

En primer lugar, se debe dejar constancia de que esta alegación se refiere a un presunto incumplimiento legal y no a una infracción de preceptos constitucionales y, respecto al fondo del asunto, como se ha expresado en el anterior fundamento, cabe incidir en el hecho de que estamos ante una situación de extraordinaria necesidad, que es la que ha llevado a la adopción de las medidas cuya constitucionalidad se cuestiona, por lo que, una vez constatada esta circunstancia, se puede afirmar, respecto a este razonamiento de los promotores, que, en todo caso, se cumpliría la condición a la que hace alusión el precepto del Estatuto Básico citado, puesto que las circunstancias



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo.



económicas, no solo en nuestro país, sino a nivel mundial se están viendo sustancialmente alteradas.

Por último, volviendo a los fundamentos de las solicitudes en los que se hace referencia a una posible conculcación de la libertad sindical, es oportuno acudir a la Sentencia 75/1992, de 14 de mayo, en cuyo fundamento jurídico 2 podemos leer lo que sigue:

“... la libertad sindical garantiza a los sindicatos un área de libertad frente a los poderes públicos, imponiendo que la Administración pública (o, más ampliamente, los poderes públicos) «no se injiera o interfiera en la actividad de las organizaciones sindicales y el derecho de éstas a no ser discriminadas por parte de la Administración de modo arbitrario o irrazonable» [SSTC 23/1983 ó 99/1983, entre otras]. Ahora bien, a este enunciado general del principio, pueden hacerse las siguientes observaciones con relación a lo que ahora interesa:

a) En primer lugar, que la libertad sindical, una vez que asegura a cada sindicato un haz de poderes suficiente y específico para cumplir su misión de representación y defensa de los intereses de los trabajadores «no garantiza ni a los sindicatos ni a sus miembros un trato específico por parte del Estado» que haya de reconocerles derechos o facultades concretas más allá del núcleo que es contenido esencial de la libertad sindical, como se deduce de la interpretación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su Sentencia de 27 de octubre de 1975, caso del Sindicato Nacional de la Policía belga (párrafo 38), cuyo valor orientativo de la interpretación de los derechos fundamentales no es dudoso, a la luz de lo dispuesto en el art. 10.2 de la Norma fundamental. De esta suerte - continuando con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos-, dicho principio lo que exige es que «la legislación nacional permita a los sindicatos luchar por la defensa de los intereses de sus miembros», pero dejando a cada Estado «la elección de los medios a emplear a este fin» (Sentencias de 27 de octubre de 1975, citado párrafo 39; en el mismo sentido, la de 6 de febrero de 1976, en el caso Sindicato Sueco de Conductores de Locomotoras, párrafo 39 y la de la misma fecha dictada en el caso Schmidt y Dahlstrom, párrafo 36”).

El Alto Tribunal ha entendido, al respecto, que los derechos que integran el contenido de la libertad sindical protegible en el recurso de amparo



Defensor del Pueblo

Es copia General del original que obra en el Archivo del Defensor del Pueblo.
LA SECRETARÍA GENERAL

no son solo aquéllos que constituyen su contenido esencial, como núcleo mínimo indisponible para el legislador, sino también aquellos otros derechos o facultades adicionales reconocidos por la ley que sobrepasan o se adicionan a ese contenido esencial [Sentencia 30/1992, f.j. 3] y que, en lo que se refiere a los límites constitucionales al poder de disposición del legislador, el fundamental es el respeto al contenido esencial del derecho de libertad sindical del artículo 28.1 de la Constitución.

Por todo lo expuesto, a la vista de la jurisprudencia constitucional examinada, no compartimos el criterio de los solicitantes de recurso de que el Real Decreto-ley 8/2010 haya vulnerado el contenido esencial del Derecho constitucional a la libertad sindical e impedido el ejercicio de la negociación colectiva.

TERCERO.- El ámbito de aplicación del Real Decreto-ley 8/2010 es también objeto de confrontación, como se ha visto, y las determinaciones que se contienen al respecto en la Norma cuya constitucionalidad se discute se cuestionan desde posturas no coincidentes, pero en referencia, todas ellas, entre otros argumentos, a una posible vulneración del principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución.

Frente a los fundamentos contrarios a la inclusión del personal de las Mutuas de Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en el ámbito de aplicación de la reducción salarial acordada por el expresado Real Decreto-ley, se debe recordar que la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, incluye, en su artículo 2. d), a las mismas en el Sector Público Estatal.

Ello se debe al hecho de que las expresadas Mutuas se financian a través de las cuotas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, que recauda para ellas la Tesorería General de la Seguridad Social y un porcentaje de la cuota por contingencias comunes, que reciben como contraprestación por la gestión de la incapacidad temporal derivada de las contingencias comunes que realizan.

En cuanto al personal del Banco de España, hay que partir de lo previsto en la Ley 13/1994, de 1 de junio, según la cual es una entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que, para el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra en el Archivo del Defensor del Pueblo.

LA SECRETARÍA GENERAL e. 8
[Firma]

finés, actúa con autonomía respecto a la Administración General del Estado y desempeña sus funciones con arreglo a lo previsto en su Ley reguladora y en el resto del ordenamiento jurídico.

El Banco de España queda así sometido al ordenamiento jurídico-privado, salvo que actúe en el ejercicio de las potestades administrativas que le corresponde también ejercer, en cuyo caso le resultará de aplicación lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Consideran los actores que la reducción de las retribuciones del personal del Banco de España, conculcaría el artículo 96.1 de la Constitución española, porque el artículo 130 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea recoge el principio de independencia del Banco Central Europeo y de los bancos centrales nacionales y, en consecuencia, incluir al personal del Banco de España en el ámbito de aplicación del Real Decreto-ley 8/2010 no respetaría tratados internacionales válidamente celebrados.

No se puede acoger esta motivación de la inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 8/2010, porque las retribuciones del personal del Banco de España no están salvaguardadas por dicha autonomía, puesto que, según la citada Ley 13/1994 y como consta en el Preámbulo de la misma, el Tratado de la Unión Europea, que introduce profundas modificaciones en el de la Comunidad Europea para hacer de ella una Unión Económica y Monetaria, lo que exige es que, en el ámbito de la política monetaria, se otorgue al Banco de España la autonomía que el nuevo Tratado contempla para las instituciones monetarias llamadas a integrarse en el Sistema Europeo de Bancos Centrales.

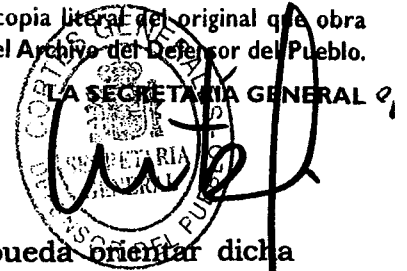
En consecuencia, la autonomía de nuestro Banco central exige, en primer término, que el Tesoro público no pueda incurrir en descubiertos en su cuenta en el Banco de España, ni siquiera de carácter transitorio, porque al hacerlo privaría a éste de la iniciativa en el proceso de creación monetaria. Como cautela adicional prevista en el Tratado de la Unión Europea, el Banco de España no podrá adquirir directamente del Tesoro valores emitidos por éste, sin perjuicio de que pueda efectuar operaciones en el Mercado de la Deuda Pública.

La señalada autonomía determina, asimismo, que, en el ámbito de la política monetaria, el Banco, no esté sometido a instrucciones del Gobierno o



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra en el Archivo del Defensor del Pueblo.



del Ministro de Economía y Hacienda, de forma que pueda orientar dicha política al fin primordial de mantener los precios estables y requiere, finalmente, que el mandato del Gobernador sea relativamente largo y no renovable, quedando estrictamente tasadas las causas de su posible cese.

Por ello y por lo dispuesto en el Protocolo por el que se aprueba el Estatuto del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, la regulación del Banco de España que lleva a cabo la indicada Ley se aleja, definitivamente, de la que consagrara en 1962 el Decreto-ley de nacionalización, que lo configuraba en todos los órdenes como un apéndice directo del Gobierno, que tenía como principal función la de financiar al Estado.

El nuevo texto legal profundiza, por el contrario, en la tendencia que ya iniciara la Ley 30/1980, de 21 de julio, de Órganos Rectores del Banco de España, cuando consagró para éste una significativa parcela de autonomía instrumental y limitó las causas de cese del Gobernador.

A tenor de lo expuesto, aunque el personal del Banco de España tenga una vinculación laboral con esta Entidad y sus retribuciones se ajusten al Convenio Colectivo de aplicación, no parece que las razones para su inclusión en el ámbito del Real Decreto-ley sean muy diferentes de las que han llevado a extender la reducción salarial al personal laboral al servicio de las administraciones públicas, cuyos salarios también acogen los respectivos convenios colectivos y, en cualquier caso, no se puede compartir que el hecho de que se vean afectados por las medidas de reducción previstas para el conjunto de los empleados al servicio de las administraciones públicas o -con las excepciones contempladas en la Norma- para el personal de entidades empresariales incluidas en el sector público, atente contra la autonomía del Banco de España.

Una vez abordadas las cuestiones precedentes se deben analizar las razones que aportan los reclamantes, en uno u otro sentido, para discutir el ámbito de aplicación del Real Decreto-ley 8/2010, que confluyen al estimar que la inclusión, o no, de determinados colectivos en el marco de aplicación del citado Real Decreto-ley 8/2010 conculcaría el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución o bien porque la reducción salarial afecta a los empleados públicos, con carácter general, y no a los trabajadores del sector privado, o bien porque los trabajadores de determinadas entidades del sector



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obr
en el Archivo del Defensor del Pueblo



público consideran que resulta discriminatorio que se les apliquen a ellos estas medidas.

Al efecto, procede recordar que lo que prohíbe el principio constitucional de igualdad es la discriminación, como declara de forma expresa el artículo 14, y para que ésta se produzca no es suficiente la alegación de cualquier diferencia de trato establecida por la ley.

Así pues, las desigualdades no generan por si mismas una discriminación constitucionalmente vedada, ya que el derecho a la igualdad no implica, a la luz de la citada jurisprudencia, la necesidad de que todos los españoles se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad.

Como el Tribunal Constitucional ha expresado, repetidamente, el artículo 14 de la Constitución configura el principio de igualdad ante la Ley como un derecho subjetivo de los ciudadanos, con el fin de evitar privilegios y desigualdades discriminatorias entre ellos, siempre que se encuentren en situaciones de hecho a las que debe corresponder un tratamiento jurídico igual. En tales supuestos la norma debe ser idéntica para todos, comprendiéndolos en sus disposiciones y previsiones con la misma concesión de derechos que evite las desigualdades, pues de no actuarse legislativamente de esta forma surgiría un tratamiento diferenciado a causa de una conducta arbitraria, o al menos no debidamente justificada, del poder legislativo.

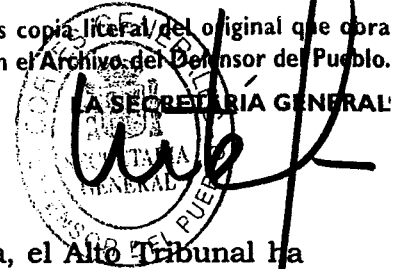
En consecuencia, solo le resulta posible al legislador establecer para los ciudadanos un trato desigual cuando tenga que resolver situaciones diferenciadas fácticamente con mayor o suficiente intensidad que requieran para su solución, por su propio contenido, una decisión distinta.

A tal fin resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida y dejando, en definitiva, al legislador, con carácter general, la apreciación de situaciones dispares que resulte procedente diferenciar y tratar desigualmente, siempre que su decisión no vaya contra los derechos y libertades protegidos en los artículos 53.1 y 9.3 de la Constitución, ni sea irrazonada.



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra en el Archivo del Defensor del Pueblo.



En conclusión, a través de una reiterada doctrina, el Alto Tribunal ha declarado que las singularizaciones y las diferencias normativas que se produzcan deben cumplir tres condiciones para que se pueda considerar que las mismas se ajustan al principio de igualdad:

En primer lugar, que el fin que se persigue resulte constitucionalmente válido, en segundo lugar, que exista coherencia entre ese fin y las medidas adoptadas por la norma, de forma que la delimitación de los grupos o categorías entre los que se establecen distinciones se articule en términos adecuados a dicha finalidad y, por último, que las medidas concretas o sus consecuencias jurídicas sean proporcionadas al fin que se persigue.

Una vez resumida la doctrina general sobre la igualdad que se deriva de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se observa que, a la luz de estos argumentos, los recurrentes llegan a la conclusión de que la norma que ha motivado esta comparecencia no se ajusta a las condiciones descritas y afirman que se crean desigualdades carentes de justificación hacia los destinatarios del Real Decreto-ley 8/2010, en el sentido expresado.

En relación con esta premisa, procede acudir de nuevo a la autoridad del Tribunal Constitucional para profundizar en la configuración de aquellas diferencias de trato legislativo, que, a juicio del supremo intérprete de la Constitución, resultarían compatibles con las exigencias del artículo 14.

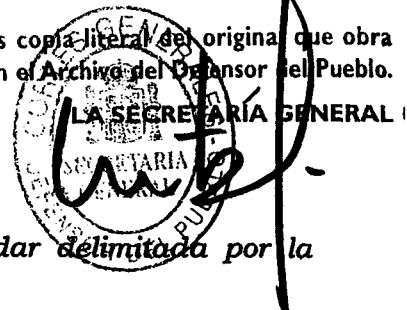
En el Auto 113/1996, de 29 de abril, en referencia a un trato retributivo distinto hacia un mismo grupo de funcionarios, el Tribunal finaliza su argumentación con un planteamiento que resulta particularmente significativo para el problema al que se refieren las solicitudes de recurso que se están examinando, que, en definitiva, lleva a la propia libertad de opción del legislador, así como al imprescindible respeto a la capacidad de autoorganización que corresponde a la Administración pública, sobre lo que se pronuncia en los siguientes términos:

“Desde la STC 7/1984, este Tribunal ha venido sosteniendo que la igualdad o desigualdad entre estructuras que son creación del Derecho, cuales son los cuerpos y hay que entender las situaciones funcionariales, de existir, es el resultado de la definición que aquél haga de ellas, esto



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra en el Archivo del Defensor del Pueblo.



es, de su configuración jurídica que puede quedar delimitada por la presencia de muy diversos factores.

La discriminación, de existir, únicamente devendrá de la aplicación por el legislador o la Administración de criterios de diferenciación no objetivos ni generales, disfrutando, además, de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de concretar o configurar organizativamente el status del personal a su servicio (SSTC 50/1986, 57/1990, 293/1993, 9/1995).*

Por las razones expresadas y con independencia de valoraciones subjetivas en las que, obviamente, no procede entrar en este momento, no podemos compartir el criterio de los solicitantes de recurso de que nos encontramos ante un tratamiento discriminatorio, que supone una violación del principio de igualdad, porque, además, como se ha señalado, una parte de los recurrentes cuestiona, en sus solicitudes, precisamente, que no se aplique la reducción salarial que contempla el Real Decreto-ley 8/2010 a los trabajadores de determinadas entidades incluidas en el sector público estatal.

En resumen, en los términos expresados, y en palabras ya referidas del Tribunal Constitucional, estaríamos, en el supuesto examinado, ante un trato diferenciado que resuelve situaciones diferenciadas fácticamente "con mayor o suficiente intensidad" (Sentencia del Tribunal Constitucional 75/1983, de 3 de agosto, f.j. 2).

Dicho de otra forma, se debe concluir que, de acuerdo con la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, el principio de igualdad ante la ley no impide que se valoren dos situaciones diferentes para regularlas de distinta forma, siempre que entre aquellas diferencias y esta distinción se dé una relación razonable que explique o justifique el trato desigual.

En el caso que nos ocupa, las diferencias establecidas, en cuanto a la inclusión en el ámbito de aplicación del Real Decreto-ley de unos y otros trabajadores, derivan de la vinculación de los salarios del personal afectado con los presupuestos generales del Estado, por lo que, de acuerdo con lo expresado, no se observa que el Real Decreto-ley 8/2010 conculque el principio de igualdad que contempla el artículo 14 de la Constitución española.

CUARTO.- Las numerosas solicitudes recibidas, que hacen referencia a la reducción de las retribuciones de jueces y magistrados, se fundamentan en dos tipos de argumentaciones, en primer lugar, como se ha visto en los antecedentes de la presente resolución, los reclamantes afirman que no se han cumplido los requisitos formales de que estas medidas se regulen por Ley Orgánica; se establezcan en la Comisión regulada en la Disposición Adicional Primera de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, del Régimen Retributivo de las carreras judicial y fiscal y se cuente para ello con el informe previo del Consejo General del Poder Judicial, al que se refiere la Disposición final primera de la anterior norma.

Por esta razón, el Real Decreto-ley 8/2010 no cumpliría con el principio de estabilidad. Igualmente, se conculcaría el principio de transparencia, al no haber consultado a la citada Comisión.

Se recuerda, en segundo lugar, que la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal, contempla que *“las cuantías fijadas en los anexos de esta Ley se actualizarán de acuerdo con los incrementos retributivos anuales que proceda aplicar a los miembros de las carreras judicial y fiscal de acuerdo con lo establecido en los Presupuestos Generales del Estado”*. Y estas precisiones se interpretan por los solicitantes en el sentido de que solo podrían modificarse las retribuciones de los jueces y magistrados, a efectos de su incremento, en los términos indicados, pero no para proceder a una reducción salarial.

Por ello se considera que las medidas adoptadas alcanzan el carácter “confiscatorio”, al que se refiere el ya citado artículo 31.1 de la Constitución española, incumpliendo también lo previsto en el artículo 122.1 de la Constitución.

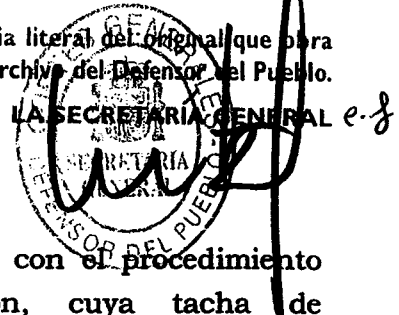
Analizadas con todo detenimiento las alegaciones formuladas sobre el hecho de que la reducción salarial de las retribuciones de los funcionarios se haya adoptado, en el caso concreto de los jueces y magistrados, sin los informes y trámites aludidos, se debe señalar al respecto que ello se explicaría, en primer término, por las razones de urgencia y extraordinaria necesidad de que se hicieran efectivas en el plazo más inmediato posible las medidas acordadas, por lo que se ha recurrido a la habilitación que otorga al ejecutivo el artículo 86 de la Constitución.



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo.

LA SECRETARÍA GENERAL e-j



No obstante, es oportuno recordar, en relación con el procedimiento seguido para la aprobación de la modificación, cuya tacha de inconstitucionalidad se afirma, que podría plantearse -y esto es lo que parece que subyace en el razonamiento de los solicitantes de recurso- si la omisión de estos trámites podría viciar la validez de la Norma cuya constitucionalidad se pone en duda, o bien la convalidación del Real Decreto-ley por parte del Poder Legislativo.

A este respecto el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en una línea jurisprudencial constante y clara, según la cual la omisión de trámites, informes o dictámenes, incluso preceptivos, que deban acompañar a una ley sólo tendrá trascendencia, desde el punto de vista constitucional, "si se hubiese privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión" o si de cualquier otro modo "se menoscaban los derechos de los Diputados o Grupos Parlamentarios" (Sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986, de 29 de julio, f.j. 4).

En el caso que examinamos, puede aducirse que el contenido de la modificación salarial que recoge la Norma cuestionada es tan evidente que no se puede pensar que los parlamentarios hubieran precisado de otros elementos de juicio para resolver sobre la oportunidad, o no, de su convalidación, por lo que no se considera que este razonamiento justifique la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la citada norma.

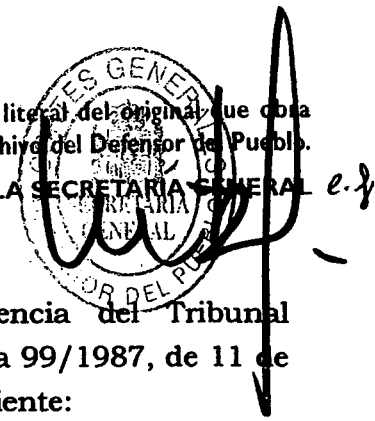
En cuanto al carácter confiscatorio de las medidas que contempla el Real Decreto-ley 8/2010, argumento que se repite en la gran mayoría de las solicitudes recibidas, no solo en las que conciernen a la reducción salarial de los jueces y magistrados, al considerar conculcado, en este sentido, el artículo 33 de la Constitución, se debe recordar que el funcionario que ingresa en la función pública adquiere y detenta derechos subjetivos que la ley tiene que respetar, como son, por ejemplo, el derecho a la jubilación o a acceder a determinadas situaciones administrativas, sin que pueda esperar que los derechos inherentes a su situación estatutaria o, en su caso, los derechos pasivos queden congelados en los términos en los que se encontraban en el momento de su ingreso, o que se mantenga la misma situación que se venía disfrutando.



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra en el Archivo del Defensor del Pueblo.

LA SECRETARÍA GENERAL



Sobre este asunto existe numerosa jurisprudencia del Tribunal Constitucional, pero acudiremos, por todas, a la Sentencia 99/1987, de 11 de junio, en cuyo fundamento jurídico 6 podemos leer lo siguiente:

"El funcionario que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo, de acuerdo con los principios de reserva de Ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso, o que se mantenga la situación administrativa que se está disfrutando o bien, en fin, que el derecho a pensión, causado por el funcionario, no pueda ser incompatibilizado por Ley, en orden a su disfrute por sus beneficiarios, en atención a razonables y justificadas circunstancias, porque ello se integra en las determinaciones unilaterales lícitas del legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria funcional (art. 103.3 CE).



Por otro lado, no hay que olvidar que, por parte de cada funcionario, se ostenta el derecho a la jubilación y al disfrute (o a solicitarlo, en su caso), de las situaciones administrativas legalmente reconocidas, pero no el derecho, sino la expectativa frente al legislador a que la edad de jubilación o el catálogo de situaciones continúen inmodificadas por el legislador, en modo que permanecieran tal y como él las encontró al tiempo de su acceso a la Función Pública.

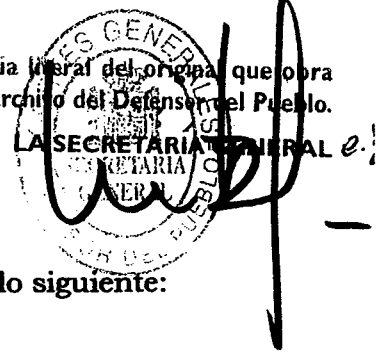
Consecuentemente con lo expuesto, si no existen tales derechos no puede reprocharse a las normas que se impugnan el efecto de su privación y por tanto habrá que concluir por rechazar la pretendida vulneración del art. 33.3 de la Constitución. No hay privación de derechos; sólo alteración de su régimen en el ámbito de la potestad del legislador constitucionalmente permisible. Esto no impide añadir -como se dijo en la STC 108/1986, de 29 de julio), referida al anticipo de la edad de jubilación de Jueces y Magistrados- que esa modificación legal origina una frustración de las expectativas existentes y en determinados casos perjuicios económicos que pueden merecer algún género de compensación".



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo.

LA SECRETARÍA GENERAL e!



Y más adelante, en el mismo fundamento, se añade lo siguiente:

"Cabe indicar que la eficacia y protección del derecho individual - nazca de una relación pública o de una privada- dependerá de su naturaleza y de su asunción más o menos plena por el sujeto, de su ingreso en el patrimonio del individuo.

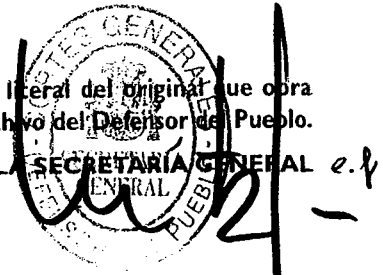
Por eso se ha dicho que la doctrina -y la práctica- de la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos, integrados en el patrimonio del sujeto, y no los pendientes, futuros, condicionados y expectativas, según reiterada doctrina del Tribunal Supremo. Desde esa perspectiva se sostiene en el recurso que los derechos en cuestión pertenecen a la categoría de derechos adquiridos, inmunes a la retroactividad. Ya se ha dicho antes que no es ésta la calificación que merecen y que, por ello, hay que reiterar la solución mantenida por la Sentencia de este Tribunal antes citada (108/1986, de 29 de julio), al decir que la invocación del principio de irretroactividad no puede presentarse como una defensa de una inadmisibile petrificación del ordenamiento jurídico -SSTC 27/1981, de 20 de julio; 6/1983, de 4 de febrero, entre otras-, y de ahí la prudencia que la doctrina del TC ha mostrado en la aplicación del referido principio, señalando que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva, a los efectos del art. 9.3 de la CE, cuando incide sobre «relaciones consagradas» y «afecta a situaciones agotadas», y que «lo que se prohíbe en el art. 9.3 es la retroactividad entendida como incidencia de la nueva Ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad» -STC 42/1986, de 10 de abril-. Y añade la STC 108/1986, que se refiere a Jueces y Magistrados en tanto que funcionarios, que, «aun en la hipótesis de la existencia de un derecho subjetivo a la edad de jubilación, esta doctrina conduce a rechazar la supuesta vulneración del principio de irretroactividad, pues las disposiciones impugnadas (art. 386 LOPJ) para nada alteran situaciones ya agotadas o perfectas, sino que se limitan a establecer para el futuro la consecuencia jurídica (la jubilación) de un supuesto genérico (cumplir determinadas edades) que aún no ha tenido lugar respecto a los sujetos afectados (fundamento jurídico 17)".



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo.

LA SECRETARÍA GENERAL



Y es en la Sentencia citada, 108/1986, en la que, refiriéndose a la supuesta privación de derechos y vulneración del art. 33.3 de la Constitución se añade, a propósito de la jubilación anticipada de Jueces y Magistrados, que el legislador tuvo en cuenta el concepto de expropiación forzosa de la Ley vigente, que lo definía o define como «cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos», que no se compadece con la disposición impugnada, carente de los elementos propios de una medida expropiatoria, uno de ellos, que se trate de derechos, no de expectativas jurídicas, y otro que, aun en el supuesto de existencia de un derecho subjetivo a mantenerse el funcionario, en este caso, en el servicio activo (con un contenido patrimonial del que se le priva), que se diera la privación singular propia de toda expropiación, que implica una sustracción o ablación de un derecho, como «sacrificio especial» impuesto a uno o varios sujetos por razones de utilidad pública o de interés social, pero no -como en la jubilación anticipada- una limitación, delimitación o regulación -general- del contenido de un derecho, que no les priva del mismo, sino que lo configura ex novo o modificando una situación normativa general anterior.

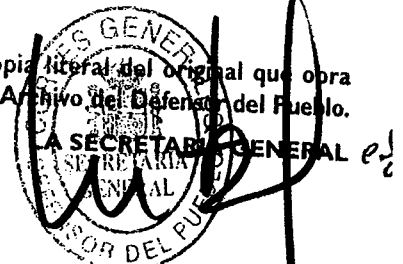
Esta doctrina jurisprudencial se debe tener muy en cuenta, en relación con la fundamentación en la que se apoya la solicitud de recurso, ya que, en palabras del Tribunal Constitucional, como se puede leer en el f.j. 20 de la Sentencia, más arriba comentada, 108/1986:

«Los recurrentes concluyen la fundamentación de este motivo de impugnación alegando que los preceptos atacados conculcan lo dispuesto en los arts. 33.3 y 35 de la Constitución. El primero dispone que «nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública, o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes». No define la Constitución qué deba entenderse exactamente por expropiación de «bienes y derechos», pero dado que el precepto se remite a «lo dispuesto por las leyes», parece que hay que referirse a la legislación vigente, que acoge un concepto amplio respecto al posible objeto de la expropiación. Pues bien, de acuerdo con esa legislación falta en el artículo 386 de la LOPJ un elemento indispensable para que pueda calificarse la reducción de la jubilación de medida expropiatoria, cual es que sólo son expropiables y, por tanto indemnizables la privación de bienes y derechos o incluso intereses patrimoniales legítimos aun no garantizados como derechos subjetivos (por ejemplo, las situaciones en precario); pero en



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo.



ningún caso lo son las expectativas. Mas aún, la doctrina jurídica y la jurisprudencia consideran, casi unánimemente, que sólo son indemnizables las privaciones de derechos ciertos, efectivos y actuales, pero no eventuales o futuros. En la medida en que, como se ha dicho reiteradas veces, no existe un derecho adquirido a que se mantenga una determinada edad de jubilación, debe concluirse que de lo que se ha privado a jueces y magistrados es de una expectativa, pero no de un derecho actual consolidado, con la consecuencia de que esa privación no es expropiatoria”.

Por tanto, de la jurisprudencia examinada, puesta en relación con las medidas acordadas mediante el Real Decreto-ley, cuya declaración de inconstitucionalidad se pretende, y con independencia del acierto o de la oportunidad de las mismas, no se puede concluir que tengan el carácter expropiatorio que las haría irreconciliables con los principios que consagra el artículo 33 de la Constitución española.

Los recurrentes afirman, por otra parte, que la reducción salarial que prevé el Real Decreto-ley 8/2010 incumpliría también lo previsto en el artículo 122.1 de la Constitución.

A estos efectos, en la ya citada Sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986, f.j. 26, se recoge una posición interesante y muy matizada sobre lo que supone la independencia judicial y sus consecuencias, en cuanto a las normas por las que es posible regular las situaciones que afectan al status de jueces y magistrados:

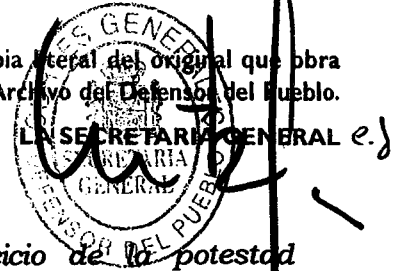
“Aun siendo cierto que este Tribunal ha declarado que la reserva de Ley Orgánica no excluye la posibilidad de desarrollos reglamentarios - STC núm. 77/1985, de 27 de junio-, en el caso de la reserva específica del estatuto de los jueces y magistrados previsto en el artículo 122.1 de la Constitución se da una característica peculiar, cual es la independencia que a los jueces y magistrados, como integrantes del poder judicial, es decir, como titulares de la potestad jurisdiccional, les reconoce la misma Constitución.

Esa independencia supone que los jueces no pueden estar sometidos, en principio, a normas de rango inferior a la ley y, muy especialmente, a los reglamentos que pueda dictar el Gobierno (art. 117.1



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra en el Archivo del Defensor del Pueblo.



de la Constitución). Y ello no sólo en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, sino también en su propio status, pues lo contrario supondría la posibilidad de influir en su situación personal con los riesgos que ello acarrea respecto a la misma función jurisdiccional.

Ya, en ese sentido, la vieja Ley Provisional de Organización del Poder Judicial de 1870, disponía, en su art. 6, que las «disposiciones reglamentarias que el Poder Ejecutivo adopte, en uso de sus atribuciones, nunca alcanzarán a derogar ni a modificar la organización de los Juzgados y Tribunales, ni las condiciones que para el ingreso y ascenso en la carrera judicial señalen las leyes».

Ese principio ha de considerarse reforzado por nuestra vigente Constitución. El status de los jueces y magistrados, es decir, el conjunto de derechos y deberes de los que son titulares como tales jueces y magistrados, ha de venir determinado por ley y más precisamente por Ley Orgánica (art. 122.1 de la Constitución).

Ello no supone necesariamente que no quepa en términos absolutos ningún tipo de regulación infralegal que afecte a ese status. Exigencias de carácter práctico pueden imponer que regulaciones de carácter secundario y auxiliar pueden ser dispuestas por vía reglamentaria.

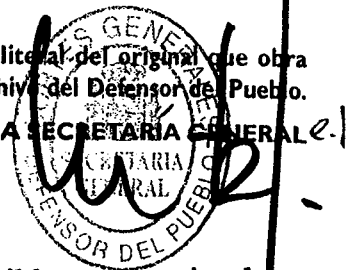
Pero en el bien entendido que tal tipo de disposiciones no pueden incidir en el conjunto de derechos y deberes que configuran el estatuto de los jueces y sí sólo regular, como se ha dicho, condiciones accesorias para su ejercicio. El tipo de reglamento que contenga esas condiciones podrá entrar en el ámbito de aquéllos cuya aprobación es facultad del Consejo según el citado artículo 110 de la LOPJ, que debe ser interpretado en forma amplia, por constituir una garantía de las funciones que la misma Ley asigna al Consejo para protección de la independencia judicial. También es posible, en ciertos casos, que la potestad reglamentaria corresponda al Gobierno, aunque siempre dentro de los límites indicados. No es posible ni necesario señalar «a priori» en qué casos corresponderá al Consejo o al Gobierno esa potestad. Basta recordar que en caso de uso indebido de la misma existen cauces legales para resolver las discrepancias que surjan».



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra en el Archivo del Defensor del Pueblo.

LA SECRETARÍA GENERAL



Al hilo del contenido de esta Sentencia, no es posible compartir el criterio manifestado por los solicitantes de que las previsiones de reducción salarial de los jueces y magistrados que contempla el Real Decreto-ley 8/2010 resulten contrarias a la Constitución, por atentar contra el principio de independencia judicial, porque, como se ha señalado y se desprende de la jurisprudencia constitucional examinada, la independencia judicial, como concepto jurídico, supone la ausencia de todo tipo de subordinación jurídica del juez respecto de algo o alguien y, paralelamente, su sometimiento al imperio de la Ley y solo a ésta, en el ejercicio de la función jurisdiccional, pero la misma no constituye un privilegio personal del juez, sino que se configura como una auténtica garantía de los ciudadanos, cuyos derechos y libertades deben ser tutelados por aquél en aplicación de la ley, y constituye un presupuesto ineludible de la imparcialidad del juez.

Partiendo de lo anterior, el artículo 402 de la Ley Orgánica 19/2003, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, encomienda al Estado la garantía de la independencia económica de los Jueces y Magistrados mediante una retribución adecuada a la dignidad de la función jurisdiccional. Independencia económica que aparece como un concepto diferenciado de la independencia judicial.

En este sentido, de la jurisprudencia constitucional se desprende que las cuestiones económicas, en cuanto medios materiales excluidos del ejercicio jurisdiccional, *“que sirven de ayuda o auxilio para el ejercicio de la función jurisdiccional, no forman parte del núcleo irreducible de dicha función”* (f.j. 6 de la Sentencia 56/1990, de 20 de marzo).

Finalmente, es oportuno recordar que el Tribunal Constitucional siempre ha venido considerando que las cuestiones retributivas deben encuadrarse no en la Administración de Justicia sino en la “administración de la Administración de Justicia” (f.j. 2 de la Sentencia 105/2000, de 13 de abril y f.f.j.j. 5 y 11 de la Sentencia 253/2005, de 11 de octubre).

De todo lo expresado se debe concluir que no se encuentra fundamentación suficiente para considerar que el Real Decreto-ley 8/2010 pudiera vulnerar el artículo 122 de la Constitución.

QUINTO.- En muchas de las solicitudes de recurso recibidas y, en especial, en los escritos formulados por miembros de las Fuerzas y Cuerpos de



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo. c. 3

LA SECRETARÍA GENERAL
DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

Seguridad del Estado, que coinciden en su literalidad, se alude al carácter expropiatorio de la reducción salarial de los funcionarios, que se ha examinado en el fundamento anterior, pero con el matiz de que, según los recurrentes, la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en concreta referencia a la Sentencia de 29 de mayo de 1995, contemplaría que, al ser la relación de los funcionarios con la Administración de naturaleza estatutaria, la misma puede ser modificada por el legislador, por el gobierno o por la propia Administración, según sus respectivas competencias, pero que esta facultad de modificación no es absoluta, sino que tiene como límite en nuestro derecho el obligado respeto a los derechos adquiridos, como prescriben las exigencias constitucionales de que se respete el principio de seguridad jurídica y de garantía de sus derechos económicos.

Entre los derechos adquiridos que los interesados entienden que, como consecuencia de este fallo, se deberían considerar intangibles para el legislador estaría el mantenimiento del montante consolidado de las mismas.

Examinado el contenido de la citada Sentencia del Tribunal Supremo, se observa que en la misma se afirma lo siguiente, f.j. 4:

“Por otra parte, en la Sentencia de 12 julio 1991 decíamos que dentro del amplio campo que la noción estatutaria del régimen jurídico de los funcionarios ofrece a los poderes públicos para introducir innovaciones en dicho régimen, sin que frente a las mismas resulte eficaz invocar la intangibilidad característica de los derechos adquiridos, la jurisprudencia, acompañada en su doctrina por una usual práctica normativa, ha delimitado aquel campo al sostener que aunque no puede incluirse entre los derechos adquiridos el mantenimiento de una determinada estructura de las retribuciones, sin embargo sí merece aquella calificación el montante consolidado de las mismas, al que normalmente suele atenderse, en caso de que el nuevo régimen lo disminuya, mediante la técnica de los complementos personales y transitorios, absorbibles por futuros aumentos (Sentencias de 17 de febrero y 11 de julio de 1988).”

Es decir, que sobre lo que, a nuestro juicio, se pronuncia el Tribunal Supremo en esta Sentencia es sobre una cuestión retributiva puntual, referida, como indica, a la técnica de congelar los llamados complementos



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo.

LA SECRETARÍA GENERAL

personales y transitorios y, al respecto, no se considera aceptable que los mismos se absorban con ocasión de futuros aumentos salariales.

SEXTO.- Otras alegaciones formuladas se refieren a la presunta vulneración del artículo 9.3 de la Constitución, en cuanto que las previsiones salariales para los empleados públicos contenidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, para los funcionarios y el personal laboral, han resultado modificadas por el Real Decreto-ley 8/2010, lo que supone, a juicio de los afectados que la Norma cuya inconstitucionalidad se predica sería contraria a los principios de irretroactividad, interdicción de la arbitrariedad y seguridad jurídica.

A estos efectos conviene acudir, de nuevo, a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que, en la ya citada Sentencia 108/1986, de 29 de julio, ha afirmado, f.j. 17, que no se pueden limitar derechos que no existen, para, a continuación, señalar que *«según la doctrina de este Tribunal, la invocación del principio de irretroactividad no puede presentarse como una defensa de una inadmisibile petrificación del ordenamiento jurídico -STC 27/1981, de 20 de julio; STC 6/1983, de 4 de febrero-, entre otras-»*.

Y continúa expresando que:

«De aquí la prudencia que esa doctrina ha mostrado en la aplicación del referido principio, señalando que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva, a los efectos del art. 9.3 de la Constitución, cuando incide sobre «relaciones consagradas» y afecta «a situaciones agotadas» -Sentencia 27/1981-; y una reciente Sentencia -núm. 42/1986, de 10 de abril-, afirma que «lo que se prohíbe en el art. 9.3 es la retroactividad, entendida como incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad».

Como se ha expuesto al respecto en el anterior fundamento, el derecho a recibir las retribuciones correspondientes va anudado a la condición de funcionario público, pero ese derecho es modificable en su contenido concreto, pues el funcionario se encuentra en una situación objetiva definida legal y reglamentariamente, que puede ser alterada por esas mismas vías.



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra en el Archivo del Defensor del Pueblo.

LA SECRETARÍA GENERAL

DEFENSOR DEL PUEBLO

Esta doctrina resulta aplicable al Real Decreto-ley 8/2010, por cuanto el mismo no prevé su aplicación retroactiva a las situaciones que regula y la afectación a situaciones jurídicas preexistentes no incide en los efectos jurídicos ya producidos, sino en el ejercicio futuro de los derechos. Y éste, como afirma el Tribunal, no sería el campo estricto de la irretroactividad.

En cuanto a la imposibilidad legal de que una ley de presupuestos generales del Estado sea modificada por un Decreto-ley, argumento que se repite en muchas de las solicitudes recibidas, por entender que ello conculcaría, también, el principio de seguridad jurídica, hay que recordar que, desde sus primeros pronunciamientos, el Alto Tribunal ha afirmado el carácter de auténtica ley de la norma que aprueba los presupuestos y de los propios presupuestos en su sentido estricto de habilitación de gastos y previsión de ingresos, lo que implica, entre otras cosas, que los presupuestos y el articulado de la ley que los aprueba integran un todo *"cuyo contenido adquiere fuerza de ley y es objeto idóneo de control de constitucionalidad"* (Sentencia 76/1992, de 14 de mayo, f.j. 4).

La peculiaridad de las leyes de presupuestos radica, según se advierte en la citada Sentencia, en que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes está condicionado por determinadas limitaciones constitucionales (artículo 134, apartados 1, 6 y 7 de la Constitución española) y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los reglamentos de las Cortes, peculiaridades que derivan del carácter propio de este tipo de leyes y de su función específica, definida en el artículo 134.2 de nuestra Norma Suprema.

De esta función específica -la inclusión de la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado- se deriva el carácter propio del presupuesto como instrumento de la política económica del Gobierno, que ha dado lugar a que el supremo intérprete de nuestra Constitución califique a la ley de presupuestos como *"vehículo de dirección y orientación de la política económica"*.

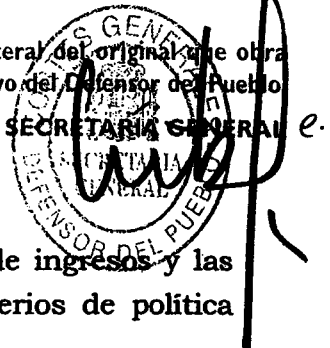
Así pues, como quiera que la Ley de Presupuestos no es sólo un conjunto de previsiones contables (Sentencia del Tribunal Constitucional 65/1987, de 21 de mayo, f.j. 4), no sólo puede, y debe, contener la previsión de ingresos y las autorizaciones del gasto, sino que también le corresponde establecer disposiciones de carácter general en materias propias de la ley



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo

LA SECRETARÍA GENERAL



ordinaria, que guarden directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan.

A estos efectos, la única excepción explícita que aparece en el texto constitucional es la prohibición de crear tributos, que contempla el apartado 7 del artículo 134, pero no se contiene en el mismo ninguna referencia a que una ley de presupuestos no pueda ser modificada o tenga que ser modificada, en su caso, siguiendo los mismos trámites que se exigen para su aprobación, por lo que no se observa la conculcación del artículo 134 de la Constitución que defienden los promotores.

Todo ello con independencia de que los actos concretos de aplicación de las previsiones del Real Decreto-ley 8/2010 pudieran ser examinados, en su caso, por la jurisdicción ordinaria.

SÉPTIMO.- En la solicitud de recurso presentada contra la Ley 3/2010, de 24 de junio, de Modificación de la Ley por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, se cuestiona que la misma establezca una reducción de los componentes de los módulos de sostenimiento de los centros educativos concertados, en proporción análoga a la prevista para las retribuciones del personal funcionario de los centros educativos públicos, por entender que se trata de establecimientos privados, que no deben incluirse en el ámbito de una Norma dirigida al sector público.

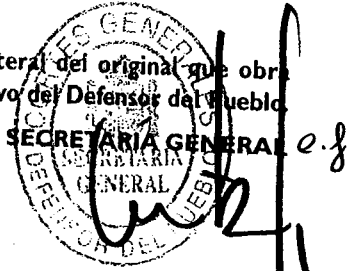
Aunque las objeciones planteadas por los promotores, que hacen referencia a una supuesta conculcación del artículo 9.3 de la Constitución y al hecho de que las medidas que se contemplan contradicen lo dispuesto en los convenios colectivos de aplicación, ya han sido analizadas extensamente, en los fundamentos precedentes, conviene precisar, respecto al fondo de la cuestión, que es la extensión al personal de la escuela concertada de los recortes acordados para las retribuciones de los funcionarios docentes, que se trata de personal que recibe sus retribuciones con cargo a los presupuestos generales del Estado, por lo que, a juicio de esta Defensoría, como en el caso del personal laboral al servicio de las administraciones públicas o del personal de las empresas del sector público a los que ya se ha hecho alusión, no se observa que la inclusión del personal de los centros concertados en la Norma autonómica dictada en desarrollo de lo previsto en el Real Decreto-ley 8/2010, conculque ningún precepto constitucional.



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo

LA SECRETARÍA GENERAL



OCTAVO.- Una vez analizadas en los fundamentos precedentes las objeciones, que constituyen el meollo de los argumentos aportados por los solicitantes de recurso contra el Real Decreto-ley 8/2010, procede hacer mención a las restantes alegaciones que los peticionarios formulan, sobre las consecuencias jurídicas de la Norma cuestionada, en alusión a presuntas conculcaciones de principios generales contenidos en nuestra Constitución, sin que en las solicitudes presentadas se aporten las razones por las que se verían, en su criterio, alterados tales principios.

Así cabe mencionar la afirmación de que el citado Real Decreto-ley resultaría contrario a los principios del artículo 1 de nuestra Norma Suprema, en cuanto que la reducción salarial de los empleados públicos atentaría contra la definición que este precepto hace de España, al proclamar que se configura como un Estado social y democrático de derecho; la previsión del artículo 23.1 de que los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, que tampoco se motiva, pero que, por el contexto, podría estar en conexión con las alegaciones ya comentadas, que se refieren a la supuesta conculcación del artículo 134 de la Constitución; el artículo 31.1, por el carácter confiscatorio de las medidas adoptadas y el 31.2, en cuanto que el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, que parece que podría remitirse a la ya comentada presunta oposición del Real Decreto-ley a lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución; el artículo 39: los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia, sin que los actores expliquen tampoco en qué medida o por qué motivo se considera quebrantado el citado principio; el artículo 40: Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica; el artículo 53: los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente título vinculan a todos los poderes públicos y solo por ley podrá regularse su ejercicio, sin que se aporte tampoco ningún argumento al respecto.

Se alega, también, conculcación de artículos de los Títulos III y IV de la Constitución: del artículo 66.2, las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado y aprueban sus presupuestos... Esta alegación se podría asimilar a la tacha de inconstitucionalidad ya examinada, por conculcación



Defensor del Pueblo

Es copia literal del original que obra
en el Archivo de Defensor del Pueblo.

LA SECRETARÍA GENERAL

del artículo 134; del artículo 81, sobre la elaboración de las leyes orgánicas. Se alude, asimismo, al artículo 96.1, sobre los tratados internacionales, que tampoco se fundamenta, aunque se puede deducir que iría en la misma línea de las alusiones, a las que se ha hecho mención en los antecedentes, al Convenio número 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por España, sobre el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos, que ya se ha estudiado en el fundamento segundo de la presente Resolución y del artículo 103.1, que dispone que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales, por lo que no parece clara la relación de este precepto constitucional con un decreto-ley, una iniciativa legislativa competencia del ejecutivo, si no, en su caso, con la aplicación por la Administración de las medidas contenidas en la citada Norma, lo que, si de eso se trata, no resultaría residenciable en sede constitucional, aunque los reclamantes explican que su rechazo a la Norma y la pretendida conculcación del citado artículo 103.1 de la Constitución se referiría a la modificación sustancial de las condiciones de trabajo que provoca el Real Decreto-ley 8/2010.

Por último, se hace referencia a la supuesta vulneración del artículo 149.1.13, bases y coordinación de la planificación económica, como competencia exclusiva del Estado, por entender que la extensión de la aplicación de esta Norma a las comunidades autónomas podría suponer una intromisión en las competencias de estos entes territoriales.

No se observa tampoco atisbo de inconstitucionalidad al respecto, porque las comunidades autónomas están promulgando las correspondientes normas autonómicas, leyes o Decretos leyes, como se ha visto en los antecedentes, por lo que no se deduce una alteración en el orden de distribución de competencias que haga presuponer que se ha producido una conculcación de lo dispuesto al respecto en nuestra norma suprema.

A mayor abundamiento, se debe tener en cuenta, respecto a las alegaciones precedentes formuladas por los solicitantes de recurso, que la tutela de los derechos de carácter individual que se reconocen en el artículo 14 y en la Sección primera del Capítulo II del Título I de la Constitución puede recabarse directamente de los tribunales y, contra posteriores leyes que los restrinjan, podrá formularse, si corresponde, recurso de inconstitucionalidad, pero los preceptos que se contienen en el capítulo III del propio Título I, que son los que configuran el Estado Social y Democrático de Derecho que define



Defensor del Pueblo

la Constitución española, contienen, sin embargo, solo un mandato al legislador.

III. RESOLUCIÓN

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, el Defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su última reunión, previa la oportuna deliberación y con pleno respeto a cualquier otra opinión distinta, ha acordado no interponer el recurso de inconstitucionalidad solicitado contra el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, ni contra las leyes autonómicas que se han dictado en aplicación del mismo.

Madrid 19 de agosto de 2010.

M^a Luisa Cava de Llano i Carrió
Defensora del Pueblo e.f.

Es copia literal del original que obra
en el Archivo del Defensor del Pueblo.

LA SECRETARÍA GENERAL e.f.

