|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 246/2012 |
| Fecha | de 18 de diciembre de 2012 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Pascual Sala Sánchez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas. |
| Núm. de registro | 6280-2011 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 6280-2011 |
| Fallo | Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. Con fecha de 21 de noviembre de 2011 tuvo entrada, en el Registro General de este Tribunal, escrito del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Zaragoza al que se acompañan de las actuaciones recaídas en el procedimiento abreviado núm. 56/2011/BM y del Auto del mismo órgano, de 4 de noviembre de 2011, por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, y, por conexión, los arts. 1, 2, y 4 de la Ley 5/2010, de 24 de junio, de la Comunidad Autónoma de Aragón, por considerarlos contrarios a los arts. 9.3, 14, 28, 31, 33, 35, 37, 86.1 y 134 CE.

2. Los hechos que anteceden a la presente cuestión son, sustancialmente, los siguientes:

a) Mediante escrito presentado por don Francisco Javier de Torres Díez-Madroñero, en su nombre y representación, con fecha de registro en el Juzgado Decano de Zaragoza de 9 de febrero de 2011, se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón del recurso administrativo contra las nóminas correspondientes a los meses de junio a diciembre de 2010, en las que se reflejan las reducciones de las retribuciones impuestas por el Real Decreto-ley 8/2010 y por la Ley de dicha Comunidad Autónoma 5/2010. El escrito de demanda concluía solicitando se dictara Sentencia por la que se acordara el derecho del demandante a las diferencias en las retribuciones dejadas de percibir mediante el reconocimiento del derecho a un complemento personal transitorio de acuerdo con las cuantías que se indicaban en el recurso.

b) Una vez concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia, por parte del órgano juzgador se dictó providencia, de 4 de octubre de 2011, por la que, con suspensión del plazo para dictar Sentencia, se disponía la apertura de un plazo de alegaciones, con traslado de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas en el proceso, al objeto de que alegaran lo que a su derecho conviniera acerca de la posible constitucionalidad del Real Decreto-ley 8/2010 y de la Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 5/2010 en orden a las siguientes consideraciones:

- 1) Infracción del art. 86 CE por cuanto no concurría la extraordinaria y urgente necesidad para dictar el Real Decreto-ley 8/2010.

- 2) Infracción del art. 86 en relación con el art. 134 CE, pues la modificación de la Ley de presupuestos no puede llevarse a cabo mediante decreto-ley, sino mediante el procedimiento específico destinado al efecto.

- 3) Infracción de los límites materiales previstos en el art. 86 CE, pues mediante el Real Decreto-ley controvertido se habría afectado a los derechos y libertades de los ciudadanos regulados en el título I CE, en particular los recogidos en los arts. 14 y 33 CE y, además, se denuncia el carácter retroactivo de la norma. La desigualdad se justifica en que: primero, se ha introducido una imposición al sostenimiento de los gastos públicos que únicamente afecta a los empleados públicos; segundo, dentro de dicha categoría existen, a su vez, diferencias según la adscripción de los afectados al régimen funcionarial o laboral; y, tercero, dentro de la categoría funcionarial se establece una disminución de retribuciones sin tener en cuenta criterios de proporcionalidad.

- 4) Infracción del art. 86 en relación con el art. 31.3 CE, pues la norma cuestionada ha introducido una suerte de tributo conformado con alcance discriminatorio y confiscatorio.

La resolución concluía indicando que la inconstitucionalidad puede predicarse del conjunto del Real Decreto-ley 8/2010 y, con respecto de la Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 5/2010, de sus arts. 1 y 2, que modifican el art. 16.3 de la Ley 12/2009, de presupuestos de esa Comunidad Autónoma, el 4, que modifica el art. 18 de dicha norma presupuestaria, y el art. 6, que modifica el art. 24.

c) El trámite de alegaciones fue sustanciado, en primer lugar, por el Ministerio Fiscal que, mediante escrito de 7 de octubre de 2011, estimó que concurrían los presupuestos formales y de fondo para el planteamiento de la cuestión, aunque sin pronunciamiento expreso sobre la constitucionalidad de las normas cuestionadas. Y, en segundo lugar, por la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón que, mediante escrito de alegaciones de 20 de octubre de 2011, se opuso al planteamiento de la cuestión sobre la base de la existencia de distintos pronunciamientos de este Tribunal inadmitiendo impugnaciones similares.

d) El órgano judicial dictó Auto, de 4 de noviembre de 2011, planteando la cuestión de inconstitucionalidad en relación con el “artículo 1 —modificación de la ley de presupuestos 26/2009 de 23 de diciembre— del Real Decreto-ley 8/2010 de 20 de mayo y, por conexión, los siguientes de la ley 5/2010 de 24 de junio de la Comunidad Autónoma de Aragón: 1, en la medida en que modifica el art. 16.1 de la ley 12/2009 de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2010; 2, en la medida en que modifica el art. 16.3 a) y 16.3 d) y 4, en la medida en que modifica el art. 18, en cuanto infringen todos o algunos de los siguientes artículos de la Constitución Española: 9.3, 14, 28, 31, 33, 35, 37, 86.1 y 134.”

e) Posteriormente, mediante oficio que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal con fecha de 13 de diciembre de 2011, el órgano promotor de la cuestión remitió nuevo Auto, dictado con fecha de 7 de diciembre de 2011, en el que, al amparo de lo dispuesto en el art. 267 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, se rectificaba el anterior, de 4 de noviembre de 2011, corrigiendo un error material consistente en indicar como preceptos de la Constitución española vulnerados por las normas controvertidas los arts. 28, 35 y 37 CE. Así, el juzgador manifiesta que, como se desprende de la fundamentación jurídica de la resolución corregida, en ella se rechazaba expresamente la infracción del art. 37 CE, mientras que los arts. 28 y 35 CE no aparecían mencionados en la misma. Por todo ello dispone la supresión, en la parte dispositiva del Auto por el que se planteaba la cuestión de inconstitucionalidad, de la referencia a los arts. 28, 35 y 37 CE.

3. La impugnación se funda en los siguientes argumentos:

Tras recoger los antecedentes de los que trae causa el recurso en vía administrativa, el órgano promotor de la cuestión, tras rechazar los alegatos contenidos en el recurso en orden a la infracción distintas normas sectoriales en materia de función pública, llega a la conclusión de que la única forma de que prospere el recurso es el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. En este sentido, y con expresa remisión a los fundamentos contenidos en el anterior Auto de 17 de octubre de 2011 por el que se ha planteado por parte del mismo juzgado cuestión de inconstitucionalidad en asunto similar, se manifiesta lo siguiente:

Comienza el cuestionante analizando el Real Decreto-ley 8/2010 desde las exigencias constitucionales del art. 86 CE. En este sentido, las primeras consideraciones se dirigen a analizar la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad como presupuesto habilitante para dictar un decreto-ley, según se desprende del art. 86.1 CE, sosteniéndose que no aparece suficientemente justificada tal y como viene exigiendo la jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 29/1982, 6/1983, 29/1986, 60/1986 y 182/1997), pues a pesar de invocarse razones fundadas en la situación de crisis económica, la misma “se conoce desde hace al menos dos años sin que se haya mostrado la urgente y extraordinaria necesidad de adoptar estas medidas”. De esta forma, a juicio del cuestionante, la norma adolece de una explicación racional sobre la existencia de una alteración sustancial de las cuentas públicas y de las retribuciones de los empleados públicos que justificara la intervención normativa del Ejecutivo.

A continuación, desde los presupuestos materiales del decreto-ley, se aduce que la norma cuestionada vulnera la protección constitucional que el art. 33 CE dispensa a los derechos económicos de los empleados públicos, en tanto integrados en la propiedad privada de los mismos, que les habían sido reconocidos previamente por la Ley de presupuestos de 2010. La norma tiene, así, naturaleza expropiatoria dado que su alcance se proyecta no sólo sobre los sueldos que se devenguen con posterioridad a su entrada en vigor sino sobre toda la anualidad, incluyendo la reducción de los propios trienios, de los que —según se sostiene— constituyen derechos consolidados, por lo tanto el decreto-ley que se impugna realmente tiene un alcance confiscatorio. Además de su alcance retroactivo, se achaca a la norma cuestionada la vulneración del art. 14 CE en la medida en que únicamente afecta a las rentas del trabajo y, además, a las de los funcionarios.

Una vez analizada la naturaleza de la intervención que contiene la norma impugnada sobre las retribuciones de los empleados públicos, el promotor de la cuestión llega a la conclusión de que lo que se contiene en el Real Decreto-ley es un tributo encubierto, produciéndose una contravención de los límites materiales que la constitución impone a este tipo de normas (art. 86.1 CE) y del propio art. 31 CE. Para ello, el recurrente se basa en que, tradicionalmente, los incrementos retributivos se han venido pactando de forma lineal y, por ello, su reducción debía haber seguido dichas pautas, pero con el sistema empleado, que se guía por los criterios de progresividad y capacidad económica, e incluso de exenciones (como sucede con el antiguo grupo E) como si de exenciones fiscales se tratara, el real decreto-ley introduce una verdadera prestación patrimonial pública. Como consecuencia del régimen expuesto, la reducción de las retribuciones públicas se ha realizado introduciendo un tributo encubierto que no cumple con las exigencias constitucionales de la reserva de ley y de no discriminación.

El Auto por el que se promueve la cuestión rechaza que el real decreto-ley afecte al derecho a la negociación colectiva tutelado por el art. 37 CE, toda vez que este Tribunal, en el ATC 85/2011, de 7 de junio, ha inadmitido una impugnación en tal sentido elevada por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional.

Las siguientes consideraciones de la resolución impugnadora se dirigen a reprochar que se hayan modificado las previsiones presupuestarias mediante decreto-ley, pues ello contraviene el art. 134 CE y la propia jurisprudencia de este Tribunal, según la cual la ley de presupuestos no puede modificarse indiscriminadamente. Los presupuestos, en tanto programación económica anual del Gobierno, una vez aprobados, únicamente puede modificarse en supuestos excepcionales (se alude, así, al caso de gastos inaplazables provocados por circunstancias sobrevenidas), pues en caso contrario se alterarían las exigencias de unidad y universalidad que se predican de este tipo de normas por disposición del art. 134 CE.

Tras remitirse a las anteriores consideraciones sobre la naturaleza tributaria encubierta del Real Decreto-ley 8/2010, con las consecuencias que se indicaron, se añade por el cuestionante que, con tal proceder, se ha vulnerado el art. 134.7 CE puesto que la Ley de presupuestos para 2010, con la redacción dada por el real decreto-ley impugnado, habría creado un tributo.

Se concluyen los reproches de inconstitucionalidad analizando la contravención del art. 9.3 CE que únicamente se habría producido, a juicio del Juez promotor si se estima la infracción del art. 33 CE aducida, por cuanto el real decreto-ley tiene alcance retroactivo sobre un derecho individual; de ahí que el Juez no estime que constituya un motivo de impugnación autónomo.

4. Por providencia de la Sección Primera de este Tribunal, de fecha 30 de octubre de 2012, se acordó oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegara lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad y por si fuese notoriamente infundada.

5. El Fiscal General del Estado evacuó el referido trámite de alegaciones, mediante escrito presentado el 28 de noviembre de 2012, y en el que interesaba la inadmisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad por considerarla notoriamente infundada. El Ministerio público funda la oposición a que se admita la cuestión en los siguientes argumentos:

Tras un pormenorizado relato de los antecedentes y, aceptando la rectificación realizada por el órgano promotor de la cuestión en orden a la correcta identificación de los preceptos constitucionales que se estiman infringidos, en el Auto de 7 de diciembre de 2011, el alegante pone manifiesto la existencia de distintas resoluciones dictadas por este Tribunal en relación con distintas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas contra el Real Decreto-ley 8/2010 y que han resultado inadmitidas por resultar notoriamente infundadas y, en particular, señala que el mismo órgano promotor ha elevado anteriormente cuestión de inconstitucionalidad con el mismo objeto (cuestión núm. 5850-2011). Habida cuenta de dicha circunstancia el Ministerio público se remite a la fundamentación del ATC 179/2011, que ha servido de referencia para dictar las posteriores resoluciones recaídas en este particular, con el objeto de sustentar sus alegaciones. Así, en cuanto a la infracción del art. 86.1 CE por no cumplir el mencionado real decreto-ley el presupuesto habilitante de concurrir el requisito de la extraordinaria y urgente necesidad, opone el Fiscal frente a los argumentos del órgano judicial lo declarado por el Tribunal Constitucional en el ATC 179/2011, de 13 de diciembre, para rechazar tal infracción, en concreto, en su fundamento jurídico 6. Igual remisión se realiza al referido Auto, y otros recaídos en impugnaciones similares, en relación con el incumplimiento del requisito habilitante de carácter negativo de no poder este tipo de normas afectar a los derechos, deberes y libertades fundamentales del título I CE, habiéndose rechazado en su fundamento jurídico 7 que exista infracción de los arts. 14, 31.3 y 33 CE. Finalmente por lo que se refiere a la posible infracción por el Real Decreto-ley 8/2010 del art. 134 CE, alegada en el Auto de planteamiento, apunta el Fiscal que la argumentación sobre esta infracción se recoge en el fundamento jurídico 8 del ATC 179/2011, de 13 de diciembre, para descartar que se haya producido la existencia de dicha infracción.

En definitiva, por todo lo expuesto, el Fiscal General del Estado interesa la inadmisión de la presente cuestión por entender que resulta notoriamente infundada.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Constituyen el objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, y los apartados 1, 2, 4 y 6 del art. 1 de la Ley 5/2010, de 24 de junio, de la Comunidad Autónoma de Aragón, por posible vulneración de los arts. 9.3, 14, 31, 33, 86.1 y 134 CE, tal y como se acuerda en el Auto de 17 de octubre de 2011, rectificado ulteriormente por otro de 7 de diciembre de 2011.

De igual forma a como aconteció con la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5850-2011 elevada ante este Tribunal por el mismo cuestionante, ha de procederse a precisar el objeto de la impugnación, por cuanto, como ya se expresó en el ATC 35/2012, de 14 de febrero, en rigor, “la Ley 5/2010, de la Comunidad de Aragón, sólo cuenta con tres artículos, por lo que parece haberse padecido un error por parte del órgano judicial en cuanto a la identificación de los preceptos de esa ley que se cuestionan. No obstante, ese error resulta salvable a partir del contenido del propio Auto, en cuyo primer fundamento jurídico se hace referencia únicamente al art. 1 de la citada Ley 5/2010, lo que, conectado al contenido que en la parte dispositiva se otorga a los distintos preceptos impugnados, por referencia a los artículos de la Ley 12/ 2009, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2010, que se modifican por medio de aquéllos, se puede deducir que la cuestión de inconstitucionalidad se dirige contra los apartados uno, dos, cuatro y seis del art. 1 de la Ley 5/2010, que modifican, respectivamente, los arts. 16.1, 16.3, 18 y 24 de la Ley 12/2009” (FJ 1).

Las dudas de constitucionalidad sobre las referidas normas surgen porque disponen una minoración de la masa salarial del personal al servicio del sector público en general, y del que presta servicios para la Comunidad Autónoma de Aragón en particular. El órgano promotor, considera que los preceptos cuestionados vulneran el art. 86.1 CE: por una parte, por no concurrir los presupuestos habilitantes en cuanto a la situación de extraordinaria y urgente necesidad, al existir una clara situación de previsibilidad de la situación de necesidad económica a la que la norma da respuesta; por otra parte, por contravención del límite material que, con respecto de los decretos-leyes, dispone el citado precepto constitucional de no afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I CE, entendiendo que, en el presente caso, se vulneran los arts. 14, 31 y 33 CE (éste en relación con el art. 9.3 CE), por generar una norma tributaria de carácter restrictivo y discriminatorio, al crear un tributo encubierto y por anular derechos económicos ya reconocidos. Asimismo, se excede ese límite porque se ha modificado mediante decreto-ley la Ley de presupuestos, lo que está vedado por el art. 134 CE, y, finalmente, por crear un tributo a través de una ley de presupuestos, lo que, a su vez, está expresamente prohibido por el art. 134.7 CE.

El Fiscal General del Estado, como se ha dejado constancia en los antecedentes, se opone a la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad por estimarla notoriamente infundada (art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC) remitiéndose fundamentalmente su argumentación a lo resuelto por este Tribunal en su ATC 179/2011, de 13 de diciembre, sustancialmente en los fundamentos jurídicos 6 a 8.

2. Tal y como establece el art. 37.1 LOTC, este Tribunal puede rechazar en trámite de admisión y mediante Auto, sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad cuando faltaren las condiciones procesales o fuere notoriamente infundada la cuestión suscitada. Así sucede en el presente caso, en el que la cuestión de inconstitucionalidad debe ser inadmitida por ser notoriamente infundada.

En este sentido, el Ministerio público recuerda en sus alegaciones, que el órgano promotor de la presente cuestión de inconstitucionalidad ya elevó otra anteriormente ante este Tribunal con el mismo objeto (con número de registro 5850-2011) y sustentada en idéntica fundamentación. En efecto, ha de acogerse la atinada observación del Ministerio Fiscal e indicar que dicha impugnación ha dado lugar al ATC 35/2012, de 14 de febrero, por lo que, necesariamente dada la identidad del planteante y de la impugnación referida, habremos de remitirnos a la fundamentación jurídica de dicha resolución para resolver sobre la admisibilidad de la cuestión que ahora se trae ante esta sede.

3. Desde un punto de vista estrictamente formal, si bien el Ministerio Fiscal ha descartado la inadmisión por falta de la concurrencia de los requisitos procesales, ha de realizarse alguna consideración, como ya se realizó en el precedente ATC 35/2012, sobre la determinación del objeto de la presente cuestión. Dejando de un lado la concreción de los preceptos constitucionales que se estiman infringidos por las normas cuestionadas y que, teniendo en cuenta el Auto dictado por el órgano planteante, de 7 de diciembre de 2011, por el que se subsanó error material en dicha concreción contrayendo los preceptos constitucionales objeto de consideración a los arts. 9.3, 14, 31, 33, 86.1 y 134 CE, se plantea de nuevo un problema de precisión con respeto de la identificación de la norma cuestionada.

El problema se suscita al dirigirse la cuestión contra el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, cuando en el mismo se modifican algunos preceptos que no guardan conexión alguna con el objeto de la controversia, con los consiguientes problemas de relevancia que se presentan en orden a la supervivencia de la impugnación. No obstante, en relación con este particular, ya se entendió que “en el caso presente, en el que el órgano judicial justifica el juicio de relevancia en que el recurso del que ha de conocer se fundamenta exclusivamente en la inconstitucionalidad de los preceptos aplicables, de modo que su constitucionalidad o inconstitucionalidad es el único elemento que puede determinar, en sentido estimatorio o desestimatorio, el resultado del pleito, se pueden deducir de su tenor los concretos preceptos de la Ley 26/2009 a los que se ciñen las dudas de constitucionalidad. En efecto, basta confrontarlos con los artículos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 5/2010 que, según se señala en el Auto de planteamiento, afectarían a los recurrentes en el proceso a quo, en la medida en que, como el propio Auto argumenta, dicha ley se vería arrastrada en su inconstitucionalidad por el Real Decreto-ley 8/2010, en cuanto se trata de una ley de ejecución en la Comunidad Autónoma de las modificaciones introducidas por aquél. En concreto, el Auto señala que les afecta el art. 1 de la Ley 5/2010, en sus apartados 1 (que modifica el art. 16.1 de la Ley 12/2009, de presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2010), 2 (en cuanto modifica el art. 16.3 de dicha ley), 4 (que modifica su art. 18), y 6 (de modificación de su art. 24). Realizada la correspondiente confrontación a partir de lo razonado en el Auto, podemos deducir que las dudas de constitucionalidad se ciñen a los arts. 22.2, A) y B), y 24.1 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, en la redacción dada a los mismos, respectivamente, por los apartados segundo y cuarto del art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, y aunque hubiese sido deseable que el órgano judicial promotor de la cuestión hubiese satisfecho este aspecto con mayor precisión técnica, puede entenderse que ha justificado debidamente el juicio de aplicabilidad y relevancia referido tanto a los preceptos del Real Decreto-ley 8/2010 como de la Ley autonómica 5/2010, sin perjuicio de advertir que las dudas de constitucionalidad del órgano judicial promotor de la cuestión referidas a esta última ley carecen de sustantividad propia, ya que no existen consideraciones específicas en el Auto de planteamiento de la cuestión respecto a la pretendida inconstitucionalidad de la misma distintas de las que se dirigen frente al Real Decreto-ley 8/2010, reconociéndose en el referido Auto que la Ley 5/2010 se vería arrastrada en su inconstitucionalidad en cuanto es una ley que se limita a ejecutar en la Comunidad Autónoma las modificaciones introducidas por aquél” (ATC 35/2012, FJ 2).

4. Respecto del fondo, ha de estimarse que la cuestión planteada resulta notoriamente infundada por las mismas razones que consideramos en el ATC 35/2012, de 14 de febrero, que a su vez se remitía expresamente en su fundamentación a los AATC 85/2011, de 7 de julio, 179/2011 y 180/2011, de 13 de diciembre.

En particular, sobre la denunciada ausencia del presupuesto habilitante necesario para dictar un decreto-ley, en los términos recogidos en el art. 86.1 CE, consistente en que concurra extraordinaria y urgente necesidad, se resolvió que: “ya excluimos en el ATC 179/2011, de 13 de diciembre, que se produjeran dichas vulneraciones. Concretamente, en su fundamento jurídico 6 afirmamos, en cuanto al primer aspecto, que ‘el Real Decreto-ley 8/2010 satisface cumplidamente las exigencias establecidas por la doctrina constitucional en relación con la concurrencia del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE, tanto en lo que se refiere a los motivos tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación y explicitados de una forma razonada en la exposición de motivos de la norma, como en lo relativo a la existencia de la necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y las medidas concretas adoptadas para subvenir a la misma’. Y añadíamos la afirmación de que ‘se ha cumplido por el Gobierno la exigencia de explicitar y razonar de forma suficiente la existencia de una situación de ‘extraordinaria y urgente necesidad’ que justifica la necesidad de dictar el Real Decreto-ley 8/2010; y, asimismo, que resulta igualmente acreditada la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y las medidas que en el decreto-ley se adoptan, de manera que estas últimas guardan una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 4)’. Asimismo, en cuanto a la previsibilidad de la situación económica a la que trata de hacer frente el Real Decreto-ley 8/2010, señaló este Tribunal en el mismo fundamento del mencionado Auto que, con independencia de que nada impide que ‘una determinada situación extraordinaria que se hubiera producido en el pasado pueda volver a presentarse, demandando de nuevo —incluso con mayor motivo— una respuesta urgente mediante las medidas que se aprecien como necesarias’, en todo caso ‘la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación, pues ‘lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurran’ (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6; y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8, por todas), que es justamente lo que resulta acreditado en el presente caso’ ” (ATC 35/2012, de 14 de febrero, FJ 3).

De igual forma hemos de remitirnos al ATC 35/2012, en lo que respecta a la denuncia relativa a la transgresión por parte de la norma impugnada de los límites materiales que la Constitución impone al decreto-ley, más en concreto: “la prohibición de afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I CE (art. 86.1 CE), cláusula que no puede ser objeto de interpretación extensiva, pues, como advertíamos en el ATC 179/2011, FJ 7, ello “supondría el vaciamiento de la figura del decreto-ley, haciéndolo ‘inservible para regular con mayor o menor incidencia cualquier aspecto concerniente a las materias incluidas en el título I de la Constitución sin más base interpretativa que el otorgamiento al verbo ‘afectar’ de un contenido literal amplísimo’, lo que conduciría ‘a la inutilidad absoluta del decreto-ley, pues es difícil imaginar alguno cuyo contenido no afectase a algún derecho comprendido en el título I’ CE (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8)”. Por esta razón este Tribunal viene manteniendo en la interpretación del límite material del decreto-ley una posición equilibrada que evite las concepciones extremas, entendiendo que, lo que le está vedado al decreto-ley, es “la regulación del ‘régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I CE’ o que ‘vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos’ (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8, doctrina que se reitera en las SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 7; 137/2003, de 3 de julio, FJ 6; 108/2004, de 30 de junio, FJ 7; y 189/2005, de 7 de julio, FJ 7, por todas)” (ATC 179/2011, FJ 7). Pues bien, en el ATC 179/2011 concluimos que el Real Decreto-ley 8/2010 no ha franqueado ese límite material, ya que no afecta a los derechos reconocidos en los arts. 14, 31 y 33.3 CE, por las razones que a continuación se exponen. a) En cuanto a los arts. 14 y 31 CE, su vulneración se argumenta de forma conjunta por el órgano judicial, aduciendo que no se trata de una minoración de retribuciones, sino de una norma tributaria, de una prestación patrimonial de carácter público y progresivo, establecida con arreglo a la capacidad económica de los funcionarios, que encaja en la definición del art. 31 CE, pero que está vedada al real decreto-ley por los arts. 86.1 y 31.3 CE, resultando, además, discriminatoria tanto por afectar sólo a las rentas del trabajo como por dirigirse únicamente a los empleados públicos, y dentro de éstos, tampoco se desarrolla por igual. Esta duda de constitucionalidad del órgano judicial carece de fundamento, pues, como ya dijimos en el ATC 179/2011, FJ 7 b), la reducción de retribuciones de los empleados públicos impuesta por el Real Decreto-ley 8/2010 “no configura un tributo encubierto, por cuanto no establece un hecho imponible al que se anude una obligación de contribuir, de acuerdo con el deber constitucional de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, por lo que no cabe considerar que se haya producido lesión alguna de lo dispuesto en el art. 31 CE”. Se trata de una medida dirigida a la contención de los gastos del personal que afecta solamente a la partida de gastos del presupuesto de las Administraciones públicas, mas no a los ingresos. La anterior conclusión hace decaer también la pretendida vulneración del derecho a la igualdad (art. 14 CE), articulada sobre la base de que se trata de una norma tributaria. Además, según se señaló en el reiterado ATC 179/2011, la regulación del Real Decreto-ley 8/2010 no supone una afectación del derecho a la igualdad ante la ley, por cuanto no disciplina el régimen general de este derecho ni contradice su contenido esencial, pues las situaciones subjetivas que se traen a comparación no son efectivamente homogéneas o equiparables, ya que el distinto trato retributivo se establece “en función del distinto vínculo entre los empleados públicos y la Administración (funcionarios y personal laboral) o en función de los diferentes grupos o categorías en que se clasifican los funcionarios, así como en el régimen de progresividad que demanda la mayor o menor capacidad económica de los afectados” [FJ 7 a)]. b) Asimismo, se ha de rechazar que la regulación cuestionada haya afectado, en el sentido constitucional de la expresión, al derecho de propiedad, por haber anulado —según entiende el órgano judicial proponente— unos derechos económicos reconocidos por la Ley de presupuestos generales del Estado para 2010, teniendo un alcance expropiatorio. Ya se descartó en el ATC 179/2011 que el Real Decreto-ley 8/2010 haya producido una expropiación de derechos económicos de los empleados públicos que contravenga lo dispuesto en el art. 33.3 CE, porque “‘la reducción de retribuciones impuesta por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, mediante la modificación de los arts. 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010, lo es con efectos de 1 de junio de 2010 respecto de las retribuciones vigentes a 31 de mayo de 2010, esto es, afecta a derechos económicos aún no devengados por corresponder a mensualidades en las que aún no se ha prestado el servicio público y, en consecuencia, no se encuentran incorporados al patrimonio del funcionario, por lo que no cabe hablar de derechos adquiridos de los que los funcionarios hayan sido privados sin indemnización (art. 33.3 CE), ni de una regulación que afecta retroactivamente a derechos ya nacidos. Por la misma razón … ha de descartarse que la reducción de retribuciones impuesta por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010 quiebre el principio de protección de la confianza legítima, en cuanto manifestación del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE)’. [FJ 7 c)]” (ATC 35/2012, de 14 de febrero, FJ 3).

5. Un segundo núcleo de materias controvertidas tienen que ver con la vulneración del art. 134 CE, en cuanto se denuncia por parte del promotor de la cuestión que la norma impugnada incide en un ámbito material reservado a la ley de presupuestos y por cuanto, además, se ha creado un tributo lo que, a su vez, está vedado a las leyes presupuestarias.

Pues bien, en relación con ello, este Tribunal ha mantenido que ambas infracciones han de descartarse: “[l]a relativa al art. 134.7 CE por las razones ya expuestas al excluir la infracción del art. 31 CE, y la otra con base en lo argumentado en el ATC 179/2011, FJ 8, en el que llegamos a la conclusión de que la norma cuestionada no invade materia reservada a la ley de presupuestos generales del Estado. En efecto, recordábamos allí que ‘[e]ste Tribunal tiene declarado que ‘puede hablarse en propiedad de la existencia en la Constitución de una reserva de un contenido de ley de presupuestos’ (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4), en la medida que la Constitución atribuye a una ley específica la regulación de los presupuestos generales del Estado (art. 134). De suerte que ‘la Constitución y las leyes que integran el bloque de la constitucionalidad establecen una reserva material de la ley de presupuestos —la previsión de ingresos y autorizaciones de gastos para un año—, reserva que, aun cuando no excluye que otras normas con contenido presupuestario alteren la cuantía y destino del gasto público autorizados en dicha ley, sí impide una modificación de la misma que no obedezca a circunstancias excepcionales’ (STC 3/2003, FJ 9), doctrina que reitera la STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 4’. Y esas circunstancias excepcionales concurren, efectivamente, de manera especialmente intensa en el caso ahora considerado, ‘por lo que la utilización del instrumento normativo del decreto-ley para la modificación que se cuestiona de la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010, no plantea objeción constitucional desde la perspectiva de la reserva material de la Ley de presupuestos’. Por otra parte, la reserva de ley ordinaria no significa que quede prohibida toda intervención normativa por medio de decreto-ley, pues si así fuera carecerían de sentido los límites formales y materiales que respecto de los decretos-leyes se establecen en el art. 86 CE (ATC 179/2011, FJ 8).” (ATC 35/2012, de 14 de febrero, FJ 4).

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil doce.