|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 35/2012 |
| Fecha | de 14 de febrero de 2012 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel. |
| Núm. de registro | 5850-2011 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 5850-2011 |
| Fallo | Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. El 28 de octubre 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 acompaña, junto con el testimonio del procedimiento abreviado núm. 24-2011, que se tramita ante dicho Juzgado, el Auto de 17 de octubre de 2011, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con 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 con los arts. 1, 2, 4 y 6 de la Ley 5/2010, de 24 de junio, de la Comunidad Autónoma de Aragón, por posible vulneración de los arts. 9.3, 14, 28, 31, 33, 35, 37, 86.1 y 134 CE.

Por oficio recibido el 13 de diciembre de 2011, el referido Juzgado remite testimonio del Auto de 7 de diciembre de 2011, en el que se acuerda rectificar los errores materiales padecidos en el anterior, en el sentido de suprimir en su parte dispositiva la referencia a los arts. 28, 35 y 37 CE.

2. Los hechos de los que trae causa la cuestión de inconstitucionalidad planteada son, en síntesis, los siguientes:

a) La Procuradora de los Tribunales doña Isabel Jiménez Millán, actuando en nombre y representación de veintinueve personas físicas, todas ellas personal estatutario del Servicio aragonés de salud, interpuso el día 19 de enero de 2011 recurso contencioso-administrativo contra el Gobierno de Aragón (Servicio aragonés de salud), respecto de la desestimación expresa por veinticinco resoluciones idénticas de los recursos de alzada presentados contra la liquidación de una nómina del ejercicio 2010, en la que se había aplicado una reducción de las retribuciones con fundamento en el Real Decreto-ley 8/2010, y la desestimación presunta de otros cuatro recursos de alzada de igual contenido. En dicho recurso se solicitaba que se dictara Sentencia declarando no ser conforme a derecho y la nulidad del acto aplicativo de la reducción salarial, anulando las resoluciones recurridas, y reconociendo como situación jurídica individualizada el derecho de los recurrentes a percibir las retribuciones básicas y complementarias establecidas en la Ley estatal de presupuestos generales para 2010, en la cuantía fijada por la Ley aragonesa 12/2009, en su redacción originaria, con abono de las diferencias retributivas desde junio de 2010, más los intereses legales correspondientes. Por medio de otrosí, los recurrentes solicitaban del Juzgado que, si el fallo del recurso dependiera de la aplicación del art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010 y, por conexión, del art. 1 de la Ley de las Cortes de Aragón 5/2010, de 24 de junio, considerara motivadamente el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad de los citados preceptos y normas legales por vulnerar todos o algunos de los siguientes artículos de la Constitución Española: 9.3, 14, 28, 31, 33, 35, 37, 86.1 y 134.

b) Concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia, el órgano judicial dictó providencia el 23 de septiembre de 2011, por la que, de conformidad con lo establecido en el art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), acordó dar traslado a las partes y al Ministerio Fiscal por un plazo común de diez días para que se pronunciaran sobre la posible inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 8/2010 y de la Ley aragonesa 5/2010, de 24 de junio, en la medida en que se sustenta en el anterior, por los siguientes motivos, ya planteados, como única forma de impugnación, por los recurrentes: 1) Infracción del art. 86 CE, en cuanto no concurrirían los presupuestos fácticos de “extraordinaria y urgente necesidad” para la emisión de un decreto-ley. 2) Infracción del art. 86 CE en relación con el art. 134, que regula la Ley de presupuestos, en la medida en que la misma no puede ser modificada por decreto-ley, sino sólo por sus mecanismos específicos. 3) Infracción del art. 86 CE, en cuanto se habría afectado a los derechos y deberes de los ciudadanos regulados en el título I, en concreto en relación con los arts. 33 y 14 CE. El primero porque se han podido violentar los derechos patrimoniales de los funcionarios, perjudicando derechos ya reconocidos e incluso devengados, produciéndose un efecto retroactivo al menos en algún tipo de retribuciones como los trienios. El segundo porque se ha incurrido en una triple desigualdad: a) Se ha establecido una suerte de imposición al sostenimiento de los gastos públicos que no afecta a todos los ciudadanos, sino sólo a los empleados públicos de diverso tipo. b) Dentro de tal establecimiento limitado a los empleados, no se trata igual a los mismos, según sean empleados de régimen laboral o funcionarios, habiendo un descuento general proporcional para los primeros y unas escalas por retribuciones para los segundos. c) Dentro de los funcionarios, ni se establece una imposición proporcional para todos, pues es progresiva según la cuantía de las retribuciones, ni tampoco, dentro de las mismas retribuciones, el resultado efectivo es la misma prestación para todos. 4) Infracción del art. 86 CE, en relación con el 31.3, al haberse establecido por decreto-ley una suerte de tributo, aplicando un principio de progresividad, que es un concepto fiscal, y que, en la medida en que no se impone realmente a todos los ciudadanos —sino solo a los empleados públicos— por su capacidad económica, y a que a iguales resultados no hay igual baja en las retribuciones, se convierte en discriminatorio y confiscatorio. 5) Infracción del art. 134, que regula la ley de presupuestos. La inconstitucionalidad afectaría tanto al conjunto del Real Decreto-ley 8/2010 como, en cuanto a la Ley 5/2010, de 24 de junio, de la Comunidad Autónoma de Aragón, a los arts. 1, 2, que modifica el art. 16.3 de la Ley 12/2009, de presupuestos de Aragón, el 4, que modifica el art. 18 de la misma ley, y 6, que modifica el art. 24, por afectar éstos a los recurrentes, personal estatutario del Servicio aragonés de salud.

c) Mediante escrito registrado el día 29 de septiembre de 2011 presentaron sus alegaciones los recurrentes, remitiéndose a los motivos alegados en su demanda como fundamento de la pretensión de que el Juzgador acordara plantear una cuestión de inconstitucionalidad sobre las normas con rango de ley señaladas en la demanda.

d) El Ministerio Fiscal presentó escrito de alegaciones fechado el día 30 de septiembre de 2011, en el que, sin pronunciarse sobre el fondo de la cuestión, entiende procedente su planteamiento, por ser la determinación de la constitucionalidad de las normas cuestionadas imprescindible para poder pronunciar Sentencia.

e) La Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el 11 de octubre de 2011, oponiéndose en el mismo a la alegada inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 8/2010 y de la Ley 5/2010, de 24 de junio, de la Comunidad Autónoma de Aragón, por entender que el primero de ellos no vulnera los preceptos constitucionales invocados y que la segunda no hace sino adaptar su ley de presupuestos a las exigencias del citado real decreto-ley.

f) Por Auto de 17 de octubre de 2011 el Juzgado acordó ratificar la suspensión del plazo para dictar Sentencia y someter al Tribunal Constitucional la constitucionalidad de los arts. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, —modificación de la Ley de presupuestos 26/2009, de 23 de diciembre— y, por conexión, los siguientes de la Ley 5/2010, de 24 de junio, de la Comunidad Autónoma de Aragón: 1, así como el 2, que modifica el 16.3 de la Ley 12/2009, de presupuestos de Aragón, el 4, que modifica el 18 de la misma ley, y el 6, que modifica el 24, por afectar éstos a los recurrentes, personal estatutario del Servicio aragonés de salud, en cuanto infringen todos o algunos de los siguientes artículos de la Constitución: 9.3, 14, 28, 31, 33, 35, 37, 86.1 y 134. Dicho Auto fue rectificado por otro de 7 de diciembre de 2011, en el que se acuerda suprimir en su parte dispositiva la referencia a los arts. 28, 35 y 37 CE.

3. En el Auto de de 17 de octubre de 2011, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Zaragoza fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en las consideraciones que a continuación se exponen.

Comienza afirmando el Juzgado la relevancia del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad para resolver el litigio planteado. En efecto, señala que, al ser el exclusivo fundamento del recurso el de la inconstitucionalidad —y a falta de causas de inadmisión—, cabe considerar que, efectivamente, la constitucionalidad o inconstitucionalidad es el único elemento que puede determinar, en sentido desestimatorio o estimatorio, el pleito, pues en el primer caso el recurso quedaría totalmente falto de sustento, mientras que, en el segundo, habría de quedar a las expensas de dicha declaración y al alcance de la misma.

En segundo lugar, y por lo que se refiere a la Ley autonómica 5/2010, señala que se vería arrastrada en su inconstitucionalidad, al ser una ley de ejecución de las modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley 8/2010.

Entrando en el análisis de los motivos de inconstitucionalidad aducidos por los recurrentes, señala el Juzgado que, en relación con el art. 86 CE, hay que resaltar cuatro aspectos referidos al ámbito procedimental y material de los decretos-leyes que podrían haber sido infringidos en mayor o menor medida: la necesidad de que concurra una situación de extraordinaria y urgente necesidad; la imposibilidad de regular, entre otras materias, los derechos y deberes de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución; la imposibilidad de modificar una “ley singular” como es la Ley de presupuestos; y, finalmente, el establecimiento por el Real Decreto-ley considerado de una auténtica norma tributaria.

Por lo que se refiere al primero de los aspectos, la concurrencia del presupuesto fáctico habilitante, señala el órgano judicial que la extraordinaria y urgente necesidad que se viene exigiendo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no aparece suficientemente justificada, en la medida en que el criterio de dicha necesidad se ha venido concretando también en la nota de imprevisibilidad. De esta forma, si bien es cierta la situación de grave crisis económica de carácter global, es cierto también que dicha situación se conocía desde hacía al menos dos años, por lo que habría sido necesaria una explicación y una fundamentación racional, o una justificación plasmada en la exposición de motivos, de la alteración sustancial de las cuentas públicas y de las retribuciones de los empleados públicos para sostener la concordancia de la misma con las exigencias del art. 86 CE.

En segundo lugar, en cuanto al ámbito material del decreto-ley, señala el órgano judicial que, teniendo los empleados públicos reconocidas unas retribuciones para el ejercicio 2010 por la Ley de presupuestos generales del Estado, el Real Decreto-ley 8/2010 anula tales derechos económicos, violentando la protección constitucional derivada del reconocimiento del derecho a la propiedad privada en el art. 33 CE, afectando de este modo a los derechos y libertades del título I CE. Esta reducción de las retribuciones se realiza, además, de forma discriminatoria, vulnerando también el art. 14 CE.

El Real Decreto-ley tiene un contenido expropiatorio desde el momento en que se recortan, limitan y cercenan unos derechos económicos que habían sido ya reconocidos para toda la anualidad presupuestaria. El recorte se produce de manera efectiva no sólo sobre los sueldos devengados con posterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley, sino sobre la anualidad contemplada en su conjunto (como establece el art. 22.Dos.B.2 de la Ley 26/2009, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 8/2010), lo que supone que se va a ver reducido también lo ya cobrado, si bien bajo la forma de un descuento futuro superior en las retribuciones posteriores. A todo ello hay que sumar que la reducción del pago de los trienios, que son derechos plenamente consolidados, implica retrotraer los efectos confiscatorios a muchos años atrás.

Por lo que se refiere a la vulneración del art. 14 CE, se afirma en el Auto que se ha generado una auténtica norma tributaria con carácter progresivo y discriminatorio, tanto en que sólo afecta a las rentas del trabajo, como en que sólo lo hace respecto de empleados públicos y, finalmente, en que lo hace retroactivamente sobre derechos ya reconocidos y devengados, pues se traslada a las pagas extraordinarias la rebaja respecto de la anualidad en su conjunto.

Por otro lado, denuncia el órgano judicial que lo que se presenta como una minoración de las retribuciones no es tal, sino que su verdadera naturaleza es la de una prestación patrimonial de carácter público, determinada con arreglo a la capacidad económica de los funcionarios, progresiva, con la finalidad de paliar o reducir el déficit público. Por lo tanto, se trata de una prestación económica que encaja plenamente en el ámbito del art. 31 CE, lo que está vedado para el real decreto-ley por el art. 86.1 CE, así como en el art. 31.3 CE.

Al respecto se subraya que los incrementos retributivos siempre se han pactado de forma lineal para todos los grupos, por lo que la reducción se debería haber hecho de la misma manera. Lejos de ello, el Real Decreto-ley aplica de forma desigual y progresiva las minoraciones en la fuente, de manera que se convierten en una verdadera prestación patrimonial impuesta con arreglo a la capacidad económica y con arreglo al principio de progresividad. Hay una doble progresividad, la producida por el porcentaje sobre porciones mayores y la producida por haber unas escalas de reducción crecientes a medida que aumenta el sueldo. Y no sólo eso, sino que se llegan a establecer incluso exenciones, como ocurre con las retribuciones del antiguo grupo E, que no se ven disminuidas, aplicándoseles una suerte de “exención fiscal”. Todo ello se exacerba en la paga extraordinaria, con un 46,30 por 100 para el A1 y con una nueva “exención” para el grupo E.

Por otro lado, como todo ello se hace atendiendo a estructuras retributivas distintas, al final tampoco acaba resultando que se disminuyan más las retribuciones a quienes más cobran. En efecto, el personal de alta dirección, el no acogido a convenio colectivo que no sea alto cargo y el resto del personal directivo no acogido a convenio ve reducidas sus retribuciones en un 5 por 100, pese a ser las más elevadas. Del mismo modo el personal laboral, incluido el de alta dirección, sólo ve reducidos sus ingresos en un 5 por 100, con lo cual rompe con dicha progresividad cuando se comparan las diversas retribuciones del personal laboral entre sí y resulta desigualitario si se comparan laborales y funcionarios con los mismos ingresos, que no sufren la misma disminución.

En definitiva, se trata de un tributo encubierto, por ser un decremento progresivo de las retribuciones, que es un concepto fiscal (art. 31.1 CE), que no cumple con las exigencias constitucionales de reserva de ley, además de afectar sólo a un sector de la población y de manera desigual. Así entendido, la creación de este tributo no solo no podría hacerse mediante un decreto-ley, sino ni siquiera mediante la ley de presupuestos, pues lo prohíbe expresamente el art. 134.7 CE, que establece que ésta sólo puede modificar tributos cuando una ley sustantiva así lo prevea.

No aprecia, por el contrario, el Juzgado la posible afectación del derecho a la negociación colectiva del art. 37 CE aducida por los recurrentes, al haber sido rechazada la misma por el Tribunal Constitucional en el ATC 85/2011, de inadmisión de la cuestión planteada por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional.

En tercer lugar, afirma el órgano judicial que la ley de presupuestos no puede modificarse por un decreto-ley, pues el art. 134 CE prevé que deben aprobarse por ley ordinaria, constituyendo, como ha señalado el Tribunal Constitucional, una “ley singular”, que no puede verse modificada por cualquier norma y sin límite alguno. La alteración de esa habilitación y, en definitiva, del programa político y económico anual del Gobierno que el presupuesto representa sólo puede llevarse a cabo en supuestos excepcionales, concretamente cuando se trate de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida. Admitir lo contrario, esto es, la alteración indiscriminada de las previsiones contenidas en la ley de presupuestos por cualquier norma legal, supondría tanto como anular las exigencias de unidad y universalidad presupuestarias contenidas en el art. 134.2 CE.

En cuarto lugar, al haberse creado una norma de carácter tributario, se habría infringido directamente el art. 134.7, puesto que la Ley de presupuestos para 2010, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 8/2010, habría creado un tributo, posibilidad expresa y directamente prohibida por dicho precepto.

Finalmente, entiende el órgano judicial que se habría infringido el art. 9.3 CE pero sólo en la medida en que se considere infringido el art. 33 CE, en cuanto que se trataría de una disposición restrictiva de un derecho individual ya reconocido, con lo cual no constituiría, al entender del Juzgado, un motivo autónomo de inconstitucionalidad.

4. Mediante providencia de 13 de diciembre de 2011, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegara lo que considerase conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por si fuera notoriamente infundada.

5. El escrito de alegaciones del Fiscal General del Estado tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 13 de enero de 2012. En dicho escrito, tras exponer los antecedentes del caso, la Fiscalía General del Estado solicita la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por ser notoriamente infundada, basándose en las alegaciones que, en lo sustancial, se resumen a continuación.

En primer lugar, se refiere el Fiscal General del Estado a la aclaración introducida por el propio órgano judicial en la parte dispositiva del Auto de 17 de octubre de 2011 en virtud del Auto de 7 de diciembre de 2011, conforme al cual no se plantea la cuestión por vulneración de los arts. 28, 35 y 37 CE, indicando que, aun en el caso de no existir dicha aclaración, tan sólo sería posible valorar la infracción de preceptos constitucionales incluidos en la providencia de traslado del art. 35.2 LOTC, a la que queda vinculado el Auto de planteamiento, de acuerdo con la doctrina constitucional. Por tal razón, el art. 9.3 CE, no excluido por el Auto de aclaración, en la medida en que no figuraba en la providencia de traslado del art. 35.2 LOTC, deberá considerarse excluido del juicio de constitucionalidad.

Por otra parte, se da por reproducido lo alegado en relación con similares cuestiones de inconstitucionalidad sobre el Real Decreto-ley 8/2010 elevadas al Tribunal Constitucional, por supuesta infracción de los arts. 86, 33, 14, 31 y 134 CE, haciendo referencia también a los recientes AATC de 13 y 20 de diciembre de 2011, que inadmiten otras cuestiones de inconstitucionalidad promovidas en relación con el Real Decreto-ley 8/2010 por infracción de los preceptos reseñados. Sostiene el Fiscal General del Estado que lo que se señala en las anteriores alegaciones y en las resoluciones del Tribunal sobre la falta de fundamento del planteamiento de la cuestión, debe entenderse igualmente aplicable, en el presente caso, a la Ley autonómica 5/2010, pues la misma se cuestiona por dar cumplimiento a lo dispuesto en el Real Decreto-ley.

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 los AATC 179/2011 y 180/2011, de 13 de diciembre, para rechazar tal infracción, en concreto, en su fundamento jurídico 6. Igual remisión se realiza a los referidos Autos en relación con el incumplimiento del requisito habilitante de carácter negativo de no poder el real decreto-ley 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 6 del ATC de 17 de octubre de 2011, remitiéndose igualmente a lo declarado en el fundamento jurídico 8 del ATC 179/2011, de 13 de diciembre, para descartar que se haya producido la existencia de dicha infracción.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Zaragoza plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con 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 con los arts. 1, 2, 4 y 6 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 por otro de 7 de diciembre de 2011.

De acuerdo con lo que se expone en la fundamentación del Auto de planteamiento de la cuestión, la duda de constitucionalidad del órgano promotor se extiende al art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, así como a determinados preceptos de la Ley de las Cortes de Aragón 5/2010, que aplican para dicha Comunidad Autónoma lo establecido en la norma estatal. Precisamente el tenor de la parte dispositiva de dicho Auto en cuanto a la ley autonómica hace surgir una duda acerca de su objeto, ya que 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.

La cuestión dirige las dudas de constitucionalidad contra las normas reseñadas en cuanto 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, considerando, en síntesis, que los preceptos cuestionados vulneran el art. 86.1 CE, de 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, de otra, al transgredir el límite material que para 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), 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 por 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 está expresamente prohibido por el art. 134.7 CE.

El Fiscal General del Estado se ha opuesto a la admisión de la cuestión por considerar que la misma resulta notoriamente infundada.

2. De acuerdo con lo previsto en el art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), este Tribunal puede rechazar a limine las cuestiones de inconstitucionalidad, mediante Auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, cuando faltaren las condiciones procesales o fuere notoriamente infundada la cuestión suscitada. En el presente caso, el Fiscal no ha solicitado la inadmisión por defectos procesales, a pesar de reconocer alguna deficiencia, debido a la discordancia entre la providencia que otorgó el trámite de audiencia y el Auto de planteamiento de la cuestión que, aun siendo cierta, fue subsanada por el posterior Auto del mismo Juzgado, de 7 de diciembre de 2011, que subsanó el error padecido en la parte dispositiva del primero en cuanto a los preceptos constitucionales que se consideraban infringidos. Y, por lo que se refiere a la señalada vulneración del art. 9.3 CE, a pesar de que no se mencionó en la providencia de apertura del trámite de audiencia, en el Auto de planteamiento se deja claro que no constituye un motivo autónomo de inconstitucionalidad, sino que se habría producido sólo en la medida en que se considere infringido el art. 33 CE.

No obstante, existe un problema añadido en el Auto de planteamiento, que se refiere a la identificación de la norma cuestionada, y que puede afectar al juicio de aplicabilidad y, por consiguiente, al juicio de relevancia, ya que el Auto dirige las dudas de constitucionalidad, de forma íntegra, contra el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, siendo así que éste modifica un buen número de preceptos de la Ley 26/2009, en concreto, los arts. 18, 22.2 y 5, el capítulo II del título III (arts. 24 a 33), salvo el art. 27, el art. 36.1, los anexos X y XI, y añade el anexo X bis, muchos de los cuales no guardan relación alguna con el objeto del proceso en el que se impugnó la reducción de las retribuciones, referido exclusivamente a personal estatutario que presta servicios en centros sanitarios del Servicio aragonés de salud. Así ocurre con las normas relativas a la autorización de costes de personal de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, al personal laboral del sector público estatal, a las retribuciones de los altos cargos del Estado, a las retribuciones de los funcionarios del Estado, a las del personal de las Fuerzas Armadas, del cuerpo de la Guardia Civil o del Cuerpo Nacional de Policía, o, finalmente, a las de los miembros de las carreras Judicial y Fiscal, de los del cuerpo de Secretarios Judiciales y del personal al servicio de la Administración de Justicia, que están todas incluidas en el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, cuestionado por el órgano judicial promotor de la cuestión y que, obviamente, no presentan relevancia en el presente supuesto.

Como ya recordamos en los AATC 179/2011 y 180/2011, de 13 de diciembre, “el art. 35.1 LOTC exige que la norma con rango de ley de la que tenga dudas el órgano judicial debe ser ‘aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo’. Es decir, la norma cuestionada debe superar el denominado ‘juicio de relevancia’ o, lo que es lo mismo, la justificación de la medida en que la decisión del proceso depende de su validez, habida cuenta que la cuestión de inconstitucionalidad, por medio de la cual se garantiza el control de la constitucionalidad de la ley, no puede resultar desvirtuada por un uso no acomodado a su naturaleza y finalidad propias, lo que sucedería si se permitiera que se utilizase para obtener pronunciamientos innecesarios o indiferentes para la decisión del proceso en que la cuestión se suscita” (fundamento jurídico 4). Y aunque corresponde a los órganos judiciales formular el pertinente juicio de aplicabilidad y relevancia, siendo el control de este Tribunal meramente externo, sin embargo existen supuestos en los que este Tribunal, en el ejercicio de las facultades inherentes a ese control, “puede revisar ese juicio y declarar la inadmisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad por resultar inconsistente o equivocada la argumentación judicial sobre la aplicabilidad al caso de la norma cuestionada (por todas, SSTC 141/2008, de 30 de octubre, FJ 4; 115/2009, de 18 de mayo, FJ 2; y 4/2011, de 14 de febrero, FJ 2)” (ATC 180/2011, FJ 4).

No obstante, 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.Dos, A) y B), y 24.Uno 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.

3. Al margen de lo anterior, la cuestión de inconstitucionalidad resulta notoriamente infundada (art. 37.1 LOTC), por las razones que se desarrollan ampliamente en los AATC 85/2011, de 7 de julio; y 179/2011 y 180/2011, ambos de 13 de diciembre, y que aquí se expondrán de manera resumida.

En primer lugar, respecto a la denunciada infracción del art. 86.1 CE por no concurrir los presupuestos habilitantes del Real Decreto-Ley 8/2010 en cuanto a la situación de extraordinaria y urgente necesidad, a juicio del órgano judicial existía una clara situación de previsibilidad de la situación de necesidad económica a la que la norma da respuesta, y por transgredir el límite material que para los decretos-leyes dispone el art. 86.1 CE de no poder afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I CE. Sobre este particular, 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”.

El último aspecto en el que el órgano promotor fundamenta la cuestión se refiere al límite material que impone al decreto-ley 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)].

4. Por último, nos queda por analizar la duda de constitucionalidad que el órgano promotor de la cuestión dirige contra el Real Decreto-ley 8/2010, por la posible vulneración del art. 134 CE, al invadir materia reservada a los presupuestos generales del Estado y por crear un tributo, lo que está prohibido a las leyes de presupuestos en virtud del art. 134.7 CE.

Ambas infracciones deben ser descartadas. La 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).

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a catorce de febrero de dos mil doce.