

Expediente: 20/2012

Objeto: Recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Dictamen: 37/2012, de 22 de octubre

DICTAMEN

En Pamplona, a 22 de octubre de 2012,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don Julio Muerza Esparza, Consejero-Secretario Accidental; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

1.1ª. Formulación de la consulta

El día 23 de julio de 2012 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Parlamento de Navarra en el que, de conformidad con los artículos 16.1.d) y 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN) y previa aprobación de la Mesa del Parlamento, se recaba dictamen preceptivo, sobre la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, por invadir las competencias de la Comunidad Foral, acompañándose a la petición la solicitud formulada en tal sentido por el Vicepresidente primero del Parlamento y por la Secretaria primera de la Mesa del Parlamento, referida a los siguientes aspectos de esa disposición:

- “Todos los relacionados con los recortes dirigidos a los empleados públicos”.
- “Los concernientes a las reformas previstas en materia de dependencia, que afectan a la formulación de la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia”.
- “Liberalización de los horarios comerciales”.

Solicitado informe sobre el mismo objeto a los propios servicios jurídicos de la Cámara, el Presidente del Consejo de Navarra, con fecha de 26 de julio de 2012, manifestó al Presidente del Parlamento de Navarra que “dado el carácter de órgano consultivo superior de la Comunidad Foral de Navarra que ostenta este Consejo, a tenor de lo dispuesto en los artículos 1 de la Ley Foral del Consejo de Navarra, y 1 y 4.5 de su Reglamento, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, el dictamen de este Consejo deberá ser emitido con posterioridad al informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara, debiendo ser remitido a este Consejo una vez elaborado”.

En consecuencia, se solicitó la aportación del referido informe, “con la advertencia de que entre tanto se interrumpe el plazo para la emisión de dictamen”.

Con fecha de 12 de septiembre de 2012 se remitió por el Presidente del Parlamento de Navarra el informe emitido por los Servicios Jurídicos de la Cámara, fechado el 10 de septiembre de 2012.

Con posterioridad, 19 de septiembre de 2012, ha tenido entrada en este Consejo un nuevo escrito del Presidente del Parlamento de Navarra, de fecha 18 de septiembre de 2012, en el que se señala que una vez visto el informe jurídico anterior, se solicita la emisión de un informe sobre “la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, por vulnerar los artículos 9.3, 23.2, en conexión con el 103.3 y 86.1 de la Constitución Española y afectar al

ámbito de autonomía de la Comunidad Foral de Navarra en materia de función pública.”

Más recientemente -26 de septiembre de 2012- ha tenido entrada en este Consejo el escrito de Presidente del Parlamento de Navarra de 25 de septiembre de 2012 en el que a la vista del informe jurídico emitido el día 21 de septiembre pasado, sobre las medidas establecidas en materia de dependencia por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, se solicita informe “sobre la posible interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 22, apartados ocho y nueve, las disposiciones transitorias décima, duodécima, apartado primero, y la disposición final cuarta, apartado tercero, del expresado Real Decreto-ley, por vulnerar los artículos 148.1.20ª y 149.1.1ª de la Constitución Española, así como el artículo 44.17 del Amejoramiento del Fuero.”

A la vista de todo ello, se entiende, por tanto, que en estos nuevos escritos de la presidencia del Parlamento de Navarra se concreta más específicamente la cuestión a la que ha de referirse el presente dictamen.

1.2ª. Expediente remitido

A efectos de la presente consulta, el Parlamento de Navarra ha remitido a este Consejo de Navarra, inicialmente, la solicitud formulada en tal sentido por el Vicepresidente primero del Parlamento y por la Secretaria primera de la Mesa del Parlamento, antes reseñada; y, posteriormente, tras la petición del Presidente de este Consejo de 26 de julio pasado, el informe emitido por los Servicios Jurídicos de la Cámara “sobre las medidas establecidas en el Real Decreto ley 20/2012, de 13 de julio, en relación con los “recortes” que afectan a los funcionarios públicos y a la liberalización de los horarios comerciales y la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado, referida a la jornada general del trabajo en el sector público”, así como el informe de 21 de septiembre de 2012 emitido por los mismos Servicios “sobre si las reformas en materia de dependencia, respetan las competencias de la Comunidad Foral de Navarra.”

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Objeto y carácter del dictamen

El Presidente del Parlamento de Navarra, como se ha reseñado en los antecedentes, recaba dictamen para que este Consejo de Navarra se pronuncie sobre la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, por vulnerar los artículos 9.3, 23.2, en conexión con el 103.3 y 86.1 de la Constitución Española y afectar al ámbito de autonomía de la Comunidad Foral de Navarra en materia de función pública. Asimismo, recaba informe “sobre la posible interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 22, apartados ocho y nueve, las disposiciones transitorias décima, duodécima, apartado primero, y la disposición final cuarta, apartado tercero, del expresado Real Decreto-ley, por vulnerar los artículos 148.1.20ª y 149.1.1ª de la Constitución Española, así como el artículo 44.17 del Amejoramiento del Fuero.”

En cuanto al carácter del dictamen hemos de reseñar que ha sido solicitado al amparo del artículo 16.1.d) de la LFCN. Este artículo establece que el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente sobre la interposición de recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional. En consecuencia, este Consejo de Navarra emite el dictamen con el carácter de preceptivo.

Por otra parte, hay que señalar que el Presidente del Parlamento de Navarra solicita en sus escritos que el informe se emita en el plazo más breve posible y, atendiendo esta indicación, el Consejo de Navarra así lo emite.

II.2ª. Tramitación del expediente

Conforme a lo dispuesto por el artículo 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, el escrito de remisión de la consulta, dirigido al Presidente del Consejo de Navarra, se acompañará de la resolución o acuerdo de efectuarla. A la solicitud deberá acompañarse,

además, el expediente tramitado en su integridad, con los antecedentes, motivaciones e informes previos que exija la normativa vigente, así como el proyecto de disposición o la propuesta de resolución que constituya el objeto de la consulta.

Confrontando el expediente recibido con este precepto puede llegarse a la conclusión de que se han cumplido con las normas de tramitación previstas por el ordenamiento jurídico.

II.3ª. El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad

Como justificación de las medidas adoptadas, señala la parte expositiva del Real Decreto-ley 20/2012, entre otras cosas, lo siguiente:

“La actual coyuntura económica y la necesidad de reducir el déficit público sin menoscabar la prestación de los servicios públicos esenciales, hace necesario mejorar la eficiencia de las Administraciones Públicas en el uso de los recursos públicos, con objeto de contribuir a la consecución del inexcusable objetivo de estabilidad presupuestaria, derivado del marco constitucional y de la Unión Europea.

El Gobierno ya ha adoptado medidas de contención de gastos de personal...

En la actualidad, el proceso de consolidación fiscal y de sostenibilidad de las cuentas públicas exige de las Administraciones Públicas continuar adaptando una serie de medidas extraordinarias y cuya adopción debe ser urgente, dirigidas a racionalizar y reducir el gasto de personal de las Administraciones Públicas y a incrementar la eficiencia de su gestión...

Por ello, se adoptan diversas medidas que avanzan en la optimización de recursos, la mejora en la gestión y en la transparencia de la

Administración y el incremento de la productividad de los empleados públicos.

Se trata por tanto de acometer una serie de reformas cuya necesidad es extraordinaria, dada la propia naturaleza de esta crisis y efectos sobre la economía, el mercado de trabajo y las finanzas españolas, y urgente por la celeridad con que se deben acometer las reformas estructurales en nuestro sistema de empleo público que contribuya a reforzar tanto la garantía de cumplimiento de los compromisos adquiridos por España en materia de gasto público y déficit como la mejora de la eficiencia, productividad y competitividad de nuestra economía.

Se trata de medidas que se deben adoptar de manera conjunta para ofrecer un cambio estructural y coherente que permita, contemplado en su totalidad, la satisfacción de los mencionados objetivos de austeridad y eficiencia en las Administraciones Públicas.

Muchas de estas medidas, aparecen recogidas en los Planes Económico-Financieros de Reequilibrio 2012-2014 de las Comunidades Autónomas aprobado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

El presente Real Decreto-Ley adopta una serie de medidas que persiguen la consecución de los efectos indicados.

Por otro lado, parte de estas medidas tiene carácter temporal o está prevista su aplicación sólo cuando concurren circunstancias excepcionales, quedando supeditada su vigencia a la subsistencia de la difícil coyuntura económica actual que afecta a la sostenibilidad de las cuentas públicas o a que razones de interés público hicieran necesaria su aplicación en el futuro...

Se suprime durante el año 2012 la paga extraordinaria del mes de diciembre y la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes del mes de diciembre. Las cantidades derivadas de esa supresión podrán destinarse en ejercicios futuros a

realizar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivo que incluyan la contingencia de jubilación, siempre que se prevea el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y en los términos y con el alcance que se determine en las correspondientes leyes de presupuestos.”

Respecto de las medidas relacionadas con el sistema de dependencia, señala la misma exposición de motivos:

“Los datos estructurales y las cifras más significativas del gasto en materia de dependencia, analizadas en la evaluación de resultados, muestran que debe corregirse una situación que pone en riesgo la sostenibilidad del Sistema que, además, ha supuesto consecuencias perjudiciales para el empleo y la viabilidad de los sectores productivos de servicios relacionados con la dependencia.

El Gobierno y las comunidades autónomas, en el seno del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, han expresado la necesidad de acometer mejoras para asegurar la sostenibilidad del Sistema, no solo a través de los correspondientes instrumentos normativos, sino también impulsando buenas prácticas y poniendo en común experiencias, siempre con base en el diálogo y contando con todas las administraciones públicas, los grupos políticos y cuantas asociaciones y entidades actúan en el ámbito de la promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia.

En efecto, la intensidad de los problemas detectados y el alcance estructural que precisan las medidas correctoras exigen su inmediata aplicación para una correcta evolución del Sistema. La demora en su aprobación, dada la propia evolución inercial del Sistema, agudizaría sus problemas de cohesión, equidad y financiación, tornándose las medidas propuestas más difíciles de aplicar.

Resulta determinante, además, dar un nuevo tratamiento al sistema de la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia. Asimismo, en cuanto al servicio de ayuda a domicilio es necesario determinar que los servicios relacionados con las necesidades domésticas solo puedan ser reconocidos conjuntamente con los de atención personal...

Dado el distinto nivel de desarrollo y contenido dentro de las comunidades autónomas de las prestaciones a las personas en situación de dependencia, que ha potenciado la desigualdad en la aplicación de la ley, se hace necesario regular un contenido común mínimo de intensidad y compatibilidad de las prestaciones para todas las administraciones actuantes.

La sostenibilidad económica del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la situación económica por la que atraviesa la economía española y la exigencia de cumplimiento de los objetivos de déficit público, requieren la adopción por el Gobierno de medidas urgentes de naturaleza económica que se traduzcan en ahorros inmediatos en el gasto de las administraciones públicas. En este sentido, el presente real decreto-ley incorpora distintas medidas que generan un ahorro, por una parte, en el gasto de las comunidades autónomas, a través de la reducción de las cuantías máximas de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar, y, por otra, en el gasto de la Administración General del Estado, por la vía de la reducción de las cuantías del nivel mínimo de financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Estas medidas de carácter económico persiguen un reequilibrio sostenible del Sistema, garantizando el derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia.”

Las concretas medidas que se establecen en el texto articulado del Real Decreto-ley se desarrollan en siete títulos, dedicados, respectivamente, a las “Medidas de reordenación y racionalización de las Administraciones Públicas”, a las “Medidas en materia de Seguridad Social y Empleo”, a las

“Medidas de racionalización del sistema de dependencia”, a las “Medidas fiscales”, a las “Medidas de liberalización comercial y de fomento de la internacionalización empresarial”, a las “Medidas en materia de infraestructuras, transporte y vivienda” y a las “Medidas para la supresión de desajustes entre los costes e ingresos en el sector eléctrico”. Además, se completa el texto con quince disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, trece disposiciones finales (primera a décima y decimotercera a decimoquinta tras la correspondiente corrección de errores en la que se suprimen las disposiciones finales undécima y duodécima).

Estamos, por tanto, ante un Real Decreto-ley que establece muy variadas disposiciones que, por otra parte, aparecen amparadas en diversos títulos competenciales, conforme a lo prevenido por la disposición final cuarta.

Va a ser objeto de nuestro estudio, conforme a la comunicación del Presidente del Parlamento de Navarra recibida el 19 de septiembre de 2012, lo dispuesto en el artículo 2 de esa disposición, enlazándola con las competencias propias de la Comunidad Foral de Navarra y con lo dispuesto en los artículos 9.3, 23.2, en conexión con el 103.3 y 86.1 de la Constitución Española. Igualmente, será objeto de estudio, tal y como se solicita en escrito del Presidente del Parlamento de Navarra de 25 de septiembre de 2012, lo dispuesto en el artículo 22, apartados ocho y nueve, en las disposiciones transitorias décima, duodécima, apartado primero, y en la disposición final cuarta, apartado tercero, del expresado Real Decreto-ley, por vulnerar los artículos 148.1.20ª y 149.1.1ª de la Constitución Española, así como el artículo 44.17 del Amejoramiento del Fuero.

II.4ª La paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 del personal del sector público

El artículo 2 (“Paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 del personal del sector público”) del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad prevé, para el “personal del sector público definido en el artículo 22.Uno de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos

Generales del Estado”, la reducción de sus retribuciones “en las cuantías que corresponda percibir en el mes de diciembre como consecuencia de la supresión tanto de la paga extraordinaria como de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes de dicho mes”.

Este precepto, según determina su apartado 7, “tiene carácter básico dictándose al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.13ª y 156.1 de la Constitución.”

Como dijimos en nuestro dictamen de 18 de junio de 2012, “la interpretación del alcance de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica no está exenta de dificultades, dado su carácter transversal, que hace que entre en colisión y deba ser articulada con las competencias que en determinados ámbitos sectoriales ostentan las Comunidades Autónomas”. Eso es lo que ocurre en el presente caso, toda vez que debe delimitarse la competencia estatal de coordinación de la actividad económica con las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en materia de función pública de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 49.1.b) de la LORAFNA.

Como decíamos en aquel dictamen, “en definitiva, según la doctrina del Tribunal Constitucional, basta con que una materia tenga una incidencia relevante en la economía en general o en alguno de sus sectores (STC 124/2003, F. 3; STC 118/1996, F. 10; STC 65/1998, F. 7, entre otras), para que el Estado pueda invocar la titularidad de la competencia para regular las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. El Estado puede adoptar cualquier medida indispensable o complemento necesario para la consecución de objetivos esenciales para la economía nacional (STC 197/1996 de 28 noviembre, F. 17).”

Esta doctrina es, por otra parte, -insistíamos entonces- constante y reiterada. Más concretamente, en relación con la disposición adicional primera de la Ley Foral 1/1997, de 31 de enero, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio de 1997, que fue declarada inconstitucional en la STC 148/2006, de 11 de mayo de 2006, el Alto Tribunal decía en su fundamento 9:

“Finalmente también han de rechazarse las dudas suscitadas por el Letrado del Parlamento de Navarra al final de sus alegaciones en el sentido de que el mandato de congelación salarial establecido por el legislador estatal sea materialmente básico, teniendo en cuenta que nuestra doctrina siempre se ha referido a topes máximos globales, precisamente para salvaguardar las competencias de las Comunidades Autónomas. Para ello no es necesario insistir en que este Tribunal ha empleado un concepto de bases que no resulta uniforme en todos los sectores del ordenamiento, sino que admite una intensidad y extensión variables en función de las características del ámbito concretamente afectado (por todas, STC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 3 b). En el caso que nos ocupa, y teniendo en cuenta la directa relación que existe entre la fijación de la política económica general por parte del Estado y la decisión de congelar las retribuciones del personal al servicio de todas Administraciones públicas, también cabe aceptar el carácter básico de esta última decisión, puesto que se trata de una medida coyuntural que el legislador estatal considera necesaria para conseguir los objetivos de política económica general que se explicitan en el preámbulo de la Ley de presupuestos generales del Estado para 1997: crecimiento económico y convergencia real y nominal con los países que integran la Unión Europea. El indudable impacto de las retribuciones del personal al servicio de todas las Administraciones públicas en las magnitudes macroeconómicas y el hecho de verse acompañada por otras decisiones en el mismo sentido, como la restricción en la oferta de empleo público durante el mismo ejercicio, deben conducir a aceptar, teniendo en cuenta los límites de este Tribunal en el control de estas decisiones macroeconómicas, la legitimidad competencial de la congelación salarial prevista en el art. 17 de la Ley de presupuestos generales del Estado. Consiguientemente, no es posible aceptar esta última alegación de los Letrados forales.”

El paralelismo entre este supuesto de congelación salarial de los funcionarios, con el que ahora nos ocupa, de eliminación de una paga extraordinaria, es evidente. En ambos casos se trata de una medida de reducción de retribuciones del personal al servicio de las administraciones

públicas, ejercida por el Estado al amparo de la competencia reconocida por el artículo 149.1.13ª de la Constitución.

Y, como también decíamos en nuestro dictamen de 18 de junio de 2012, “tampoco puede alegarse frente al artículo 149.1.13ª de la Constitución Española la especialidad del régimen financiero de Navarra como título que hipotéticamente pudiese sustentar un recurso contra la supuesta invasión de la foralidad”. Y con nueva cita de la STC 148/2006, de 9 de mayo, manifestábamos:

“Esta argumentación no puede ser acogida por un doble motivo. En primer lugar, porque, como se desprende de cuanto se ha dicho hasta ahora, no es posible invocar un derecho histórico por parte de la Comunidad Foral de Navarra para reclamar una vinculación de menor intensidad a los límites retributivos establecidos por el legislador estatal en ejercicio de los arts. 149.1.13ª y 156.1 CE. Si ello es así, tampoco cabe aducir el límite de las competencias estatales inherentes a la unidad constitucional como fundamento de una vinculación a la esencia de lo básico y no a toda su extensión. En segundo término tampoco resulta constitucionalmente posible invocar el art. 64.1 LORAFNA con este propósito, por cuanto este precepto hace referencia al ejercicio de las competencias estatales y forales y no a su alcance funcional. Así, la alusión a que las relaciones entre ambas Administraciones se establecerán conforme a la naturaleza del régimen foral tiene su ámbito natural de proyección en el ejercicio de las competencias y, singularmente, en la vertiente participativa bilateral o multilateral, y no en el alcance de las competencias del Estado (singularmente las básicas) y de la Comunidad foral. Por todo ello tampoco es posible invocar los arts. 64.1 y 2.2 LORAFNA para reclamar una vinculación menos intensa de la Comunidad Foral de Navarra respecto de los límites retributivos establecidos por el Estado en relación con todo el personal al servicio del sector público.”

La doctrina contenida en la reseñada sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de mayo de 2006, ha sido expresamente confirmada,

respecto a la Comunidad Foral de Navarra, en las posteriores sentencias del mismo Tribunal de 22 de junio de 2006 y de 11 de octubre de 2006.

En definitiva, y como señala el Tribunal Constitucional en su Sentencia 222, de 6 de julio de 2006, “una vez reconocida la directa relación entre la decisión de congelar las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas y la fijación de la política económica general por parte del Estado, también cabe aceptar la posibilidad de adoptar una decisión de crecimiento cero, por cuanto se trata de una medida coyuntural que el legislador estatal considera necesaria para conseguir los objetivos de política económica general que se explicitan en el preámbulo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997: crecimiento económico y convergencia real y nominal con los países que integran la Unión Europea. El indudable impacto de las retribuciones del personal, que constituye el objeto de la norma básica, en las magnitudes macroeconómicas y el hecho de verse acompañada por otras decisiones en el mismo sentido, como la restricción en la oferta de empleo público durante el mismo ejercicio, deben conducir a aceptar, teniendo en cuenta los límites de este Tribunal en el control de estas decisiones macroeconómicas, la legitimidad competencial de la congelación salarial prevista en el art. 17 LPGE.”

Consecuentemente, nos inclinamos por entender, a la vista de la doctrina del Tribunal Constitucional que “puede considerarse consolidada”, en palabras de la sentencia de 6 de junio de 2006, que la medida contenida en el artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2012 y trasladada al artículo 16 del mismo texto, no afecta al ámbito de autonomía de la Comunidad Foral de Navarra en materia de función pública. En palabras de esta última sentencia, “desde la perspectiva del art. 149.1.13ª CE no resulta difícil reconocer que dicha limitación está dirigida, como hemos reconocido en el caso de las retribuciones de los funcionarios (entre otras SSTC 63/1986, de 21 de mayo, F.11; 96/1990, de 24 de mayo, F.3; 24/2002, de 31 de enero, F.5), “a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público”, como es el capítulo de personal.”

Resta por examinar la posible vulneración de los artículos 9.3, 23.2, en conexión con el 103.3, y 86.1 de la Constitución Española, a que se alude

en la petición de dictamen formulada por el Presidente del Parlamento de Navarra con fecha de 18 de septiembre de 2012.

Esta cuestión aparece simplemente aludida como argumento que “no es definitivo” en el informe de los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra de 10 de septiembre de 2012, con invocación de la “seguridad jurídica” (artículo 9.3 de la Constitución), de la “reserva de ley formal ex art 103.3 (en conexión con el art 23.2 CE como ha reconocido la jurisprudencia constitucional) y de la “motivación de la exposición de motivos del Decreto-ley en torno a la urgencia y necesidad de las medidas adoptadas (art. 86.1 CE)”.

Sobre un asunto similar al que ahora nos ocupa y respecto de argumentos parecidos, ha tenido ocasión de manifestarse, de manera reiterada el Tribunal Constitucional, muy recientemente, con ocasión de diversas cuestiones de inconstitucionalidad que se plantearon respecto de la minoración del 5% de las retribuciones del sector público en el año 2010, producida mediante el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo (autos del Tribunal Constitucional 85/2011, de 7 de junio; 179/2011, de 13 de diciembre; 180/2011, de 13 de diciembre; 35/2012, de 14 de febrero; 39/2012, de 28 de febrero; y 128/2012, de 19 de junio). En todos ellos se considera constitucional la referida minoración, producida por medio del Real Decreto-ley 8/2010 y afectante a retribuciones pendientes de devengar y de recibir en esa misma anualidad.

Por referirnos a una sola de esas resoluciones del Tribunal Constitucional, manifestaremos con el Auto 180/2011, de 13 de diciembre, (fundamentos de derecho 6 a 8), lo siguiente:

“6. Por lo que se refiere a la pretendida vulneración del art. 86.1 CE por no concurrir, a juicio del Juzgado promotor de la cuestión, en el Real Decreto-ley 8/2010 el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, en los términos de los que antes se ha dejado constancia, la duda de constitucionalidad ha de ser rechazada, pues, como señala el Fiscal General del Estado, 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.

De acuerdo con nuestra doctrina al respecto, la apreciación de la concurrencia de circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno en primer término y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario, no siendo posible un control por parte de este Tribunal de esa valoración que permita una revisión de fondo del juicio político, más allá de la constatación de que no se trata de una decisión abusiva o arbitraria (por todas, SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; 137/2003, de 3 de julio, FJ 3; y 189/2005, de 7 de julio, FJ 3).

A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la "extraordinaria y urgente necesidad" siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar el decreto-ley y que son, básicamente, "los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma" (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3), debiendo siempre tenerse presentes "las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los Decretos-leyes enjuiciados" (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

Pues bien, tanto de la exposición de motivos de la norma cuestionada como del ulterior debate parlamentario de convalidación cabe concluir, sin entrar en un juicio político que este Tribunal tiene vedado, 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).

En efecto, en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 8/2010 el Gobierno ofrece, de forma explícita y razonada, y en consonancia con la previa explicación ofrecida al respecto en el Congreso de los

Diputados por el Presidente del Gobierno, una justificación rotunda para la adopción de las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público contenidas en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, entre las que destaca la minoración de retribuciones de los empleados públicos. Así, se señala que, como consecuencia de la imprescindible política fiscal expansiva llevada a cabo por todos los países industrializados, entre ellos el nuestro, para paliar las consecuencias de la grave crisis económica que venimos padeciendo y preservar los niveles alcanzados de desarrollo y bienestar, las finanzas públicas han sufrido un grave deterioro que ahora debe ser corregido como requisito esencial para alcanzar una recuperación económica sólida y duradera, para lo cual son necesarias medidas de contención del gasto público, con la finalidad de acelerar la senda de consolidación fiscal, restableciendo de esta manera la confianza de los mercados en el cumplimiento de las perspectivas de reducción del déficit.

Entre esas medidas de ajuste que introduce el Real Decreto-ley 8/2010 se recogen las disposiciones encaminadas a reducir, con criterios de progresividad, la masa salarial del sector público en un 5 por 100 en términos anuales, razonándose al respecto que "los gastos de personal en las Administraciones públicas suponen una parte significativa de los gastos corrientes" (el número de empleados en el sector público supone un 13 por 100 de la población activa), por lo que "en un escenario económico caracterizado por la intensidad de la crisis económica con origen en la crisis financiera internacional y con efectos sobre el crecimiento y el empleo, resulta urgente adoptar medidas de contención en los gastos de personal de las diversas Administraciones públicas. Dicha reducción, que opera tanto sobre las retribuciones básicas como sobre las de carácter complementario, es de obligada aplicación a todas las administraciones, lo que supondrá un importante ahorro para las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales dado el importante peso que el empleo público tiene en las mismas. La normativa básica es trascendental para el logro de los objetivos comunes de racionalización y eficacia de los gastos de personal así como de su reducción mientras persistan las circunstancias económicas extraordinarias actuales, de manera que esta normativa básica, en los términos redactados por el presente Real Decreto-ley, debe estar orientada a la consecución de los mismos. No obstante, y con la finalidad de minimizar sus efectos sobre los salarios más bajos las medidas de reducción se aplican con criterios de progresividad para el personal funcionario, dictándose normas específicas para el personal laboral con el fin de reconocer la función de la negociación colectiva y garantizar a la vez la eficacia de la decisión de reducción".

Por lo demás, tampoco resulta fundado el reproche que el Juzgado promotor de la cuestión dirige al Real Decreto-ley 8/2010 en cuanto que no impone un esfuerzo solidario a toda la sociedad, limitándose a

la reducción de los salarios de los empleados públicos y a la congelación de las pensiones. Con independencia de que esto no sea exactamente así (el Real Decreto-ley 8/2010 incorpora otras medidas de ajuste en las que ahora no podemos entrar, que afectan también a otros sectores y "que tratan de distribuir de la forma más equitativa posible el esfuerzo que toda la sociedad debe realizar para contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas", conforme se señala en su exposición de motivos), es preciso advertir que, siendo el objetivo principal de la norma introducir determinadas medidas urgentes y extraordinarias para la contención y reducción del déficit público, es evidente que la reducción de las dos principales partidas del gasto público corriente de la Ley de presupuestos -los salarios de los empleados públicos y las pensiones públicas- guarda la necesaria conexión de sentido con la situación de urgencia definida, tal y como ha sido exigida por la doctrina constitucional.

En consecuencia, que la gravísima situación económica en general y de las finanzas públicas en particular pudiera haberse previsto de alguna manera por la Unión Europea desde unos meses antes, o que el Gobierno pudiera haber adoptado ya medidas al respecto cuando remitió a las Cortes los presupuestos generales del Estado para 2010, constituyen hipótesis que, aun cuando fueren ciertas, no tienen por qué afectar a la constatación de la existencia varios meses más tarde de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que legitima la adopción de medidas urgentes como las contenidas en art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010 para hacer frente a esa grave situación económica.

En fin, cabe señalar que tampoco concurren razones para dudar de la existencia de la necesaria conexión exigida por nuestra doctrina entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad de reducción del déficit público definida y las medidas que el Real Decreto-ley 8/2010 adopta para afrontarla, en particular la reducción de la masa salarial del sector público en un 5 por 100 en términos anuales, máxime desde la perspectiva que nos otorga en estos momentos el conocimiento de la evolución de la situación, en España y en otros países de la Unión Europea, dado el tiempo transcurrido desde la aprobación del Real Decreto-ley 8/2010.

7. Una vez que hemos rechazado que el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, en cuanto da nueva redacción a los arts. 22.Dos.B) y cinco.B), 24.Uno.B) y 28.Dos.B) de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, haya ha (*sic*) excedido los límites impuestos por el art. 86.1 CE en lo que se refiere al requisito del presupuesto habilitante, debemos descartar igualmente, por las razones que ahora se expondrán, que el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010 incurra en infracción de los límites materiales establecidos por el art. 86.1 CE para los decretos-leyes.

En relación con el límite material que para la figura del decreto-ley resulta de la prohibición (art. 86.1 CE) de afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I CE, este Tribunal ha rechazado una interpretación expansiva del mismo, que 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 ello este Tribunal viene manteniendo en la interpretación del límite material del decreto-ley una posición equilibrada que evite las concepciones extremas, de modo que la cláusula restrictiva del art. 86.1 CE ("no podrán afectar") debe ser entendida de modo que no reduzca a la nada el decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución "del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual" (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5). De conformidad con ese criterio hermenéutico, 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).

En el mismo sentido hemos declarado reiteradamente que, al interpretar el límite material del art. 86.1 CE, este Tribunal no debe atender al modo en que se manifiesta el principio de reserva de ley en una determinada materia, sino más bien al examen de si ha existido "afectación" por el decreto-ley de un derecho, deber o libertad regulado en el título I CE, lo que exigirá tener en cuenta la configuración constitucional del derecho, deber o libertad afectado en cada caso e incluso su ubicación sistemática en el texto constitucional y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate (SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 2; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 8; 137/2003, de 3 de julio, FJ 6; 108/2004, de 30 de junio, FJ 7; 189/2005, de 7 de julio, FJ 7; y 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 8).

Como ha quedado señalado, el Juzgado promotor de la presente cuestión entiende que la reducción de retribuciones de los empleados públicos impuesta por el Real Decreto-ley 8/2010 afecta a los derechos reconocidos en los arts. 14, 31 y 33.3 CE, por lo que resulta infringido el art. 86.1 CE en cuanto prohíbe que los Decretos-leyes puedan afectar a derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I CE. Por extensión, el órgano judicial considera que la Ley

extremeña 6/2010 vulnera a su vez esos mismos derechos. Pues bien, tal apreciación del órgano judicial resulta infundada, como acertadamente pone de relieve en sus alegaciones el Fiscal General del Estado.

...como acertadamente señala el Fiscal General del Estado, la reducción de retribuciones de los empleados públicos impuesta por el Real Decreto-ley 8/2010 (y aplicada en Extremadura por la Ley 6/2010) 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. Obvio es que la reducción de retribuciones cuestionada es una medida dirigida a la contención de los gastos de personal que afecta a la partida de gastos del presupuesto de las distintas Administraciones públicas, no al presupuesto de ingresos, mientras que para los empleados públicos significa la percepción de retribuciones en cuantía inferior a la anteriormente percibida, que nada tiene que ver con la obligación de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos mediante el pago de tributos configurados mediante ley (art. 31.3 CE) conforme a los principios establecidos en el art. 31.1 CE, en contra de lo afirmado con argumentos sofisticados por el órgano judicial promotor de la presente cuestión.

c) En fin, debemos rechazar igualmente que los preceptos legales cuestionados de la Ley 26/2009 de presupuestos generales del Estado para 2010, en la redacción que les ha dado el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, así como la Ley de la Comunidad de Extremadura 6/2010, hayan afectado, en el sentido constitucional de la expresión, al derecho de propiedad y más en concreto a la interdicción constitucional de la expropiación de derechos sin indemnización (art. 33.3 CE).

El Juzgado promotor de la cuestión fundamenta, como ha quedado expuesto, la pretendida vulneración del art. 33.3 CE, en la afirmación de que el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010 recorta derechos económicos adquiridos de los funcionarios públicos reconocidos para toda la anualidad presupuestaria por la Ley 26/2009 de presupuestos generales del Estado para 2010, y que lo propio lleva a cabo la Ley de la Comunidad de Extremadura 6/2010, que modifica la Ley 8/2009 de presupuestos generales de esta Comunidad Autónoma para 2010.

Ahora bien, tal argumento carece de fundamento, por cuanto 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. Otro tanto cabe afirmar de la modificación introducida por el art. 1 de la Ley de la Comunidad de Extremadura 6/2010 en la Ley 8/2009 de presupuestos generales de esta Comunidad Autónoma para 2010.

Por la misma razón -y sin perjuicio de que esta pretendida vulneración no se puso de manifiesto en la providencia por la que se procedió a la apertura del trámite de audiencia del art. 35.2 LOTC ni el posterior Auto de ampliación de este trámite, como advierte el Fiscal General del Estado, lo que sería motivo suficiente para quedar fuera de nuestra consideración- ha de descartarse que la reducción de retribuciones impuesta por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010 (y aplicada en la Comunidad de Extremadura por la citada Ley 6/2010) quiebre el principio de protección de la confianza legítima, en cuanto manifestación del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Conviene recordar al respecto que, como advertimos en la STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 a), resulta inapropiado el intento de aplicar la controvertida teoría de los derechos adquiridos en el ámbito estatutario, toda vez que "en el campo de la relación funcional, el funcionario adquiere y tiene derechos subjetivos que la ley ha de respetar. Pero una cosa es o son esos derechos y otra la pretensión de que aparezcan como inmodificables en su contenido concreto. 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 ..., 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)".

En tal sentido, la reducción de las retribuciones no devengadas de los empleados públicos, cuando concurra una situación de extraordinaria y urgente necesidad derivada de una alteración sustancial en las circunstancias económicas, es una decisión que puede ser legítimamente adoptada mediante la figura del Decreto-ley, que es

justamente lo acontecido en virtud de la modificación introducida en los arts. 22, 24 y 28 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2010 por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, por lo que debe descartarse que se haya producido una expropiación de derechos económicos de los funcionarios que contravenga lo dispuesto en el art. 33.3 CE.

En suma, los preceptos legales cuestionados, en la redacción dada a los mismos por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, no han franqueado el límite material que al Decreto-ley impone el art. 86.1 CE de no afectar a los derechos, deberes y libertades del título I CE. Por su parte, tampoco la Ley de la Comunidad de Extremadura 6/2010 ha incurrido en la pretendida vulneración de los derechos reconocidos en los arts. 14, 31 y 33.3 CE.

8. Llegados a este punto, sólo resta por examinar las dudas de constitucionalidad que el Juzgado promotor de la presente cuestión dirige a los preceptos legales cuestionados en relación con la presunta infracción del art. 134 CE.

Según quedó expuesto, el Juzgado proponente de la cuestión sostiene que la modificación introducida en los arts. 22, 24 y 28 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2010 por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010 vulnera el art. 134 CE, por invadir materia reservada a la Ley de presupuestos generales del Estado, toda vez que las retribuciones de los empleados públicos, en cuanto gasto público que son, deben ser determinadas por la Ley de presupuestos generales del Estado (art. 134.2), no siendo admisible su modificación a través de un decreto-ley. Asimismo sostiene que esa modificación vulnera el principio de anualidad presupuestaria del art. 134.2 CE, al alterarse sustancialmente a mitad de año las previsiones de la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010, y que mediante la reducción de retribuciones impuesta por dicha modificación se viene a establecer en realidad un tributo encubierto, lo que infringe el art. 134.7 CE, que veda que las Leyes de presupuestos puedan crear tributos. Estas mismas infracciones se hacen extensivas a la Ley de la Comunidad de Extremadura 6/2010, en cuanto aplica a los funcionarios de dicha Comunidad Autónoma la reducción de retribuciones impuesta por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010.

Descartada la pretendida infracción del art. 134.7 CE por las razones ya indicadas al abordar la pretendida infracción del art. 31 CE, hemos de rechazar igualmente la pretendida infracción del art. 134.2 CE. La medida de reducción de la cuantía global de las retribuciones de los empleados públicos que introduce el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010 modificando los preceptos correspondientes de la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010, no vulnera el art. 134

CE, pues no invade materia reservada a la ley de presupuestos generales del Estado.

Este 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."

Estas circunstancias excepcionales a las que hace referencia nuestra doctrina concurren efectivamente, conforme antes se ha señalado, 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, debe recordarse que 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. Que una materia esté reservada a la ley ordinaria, con carácter absoluto o relativo, no excluye necesariamente la regulación extraordinaria y provisional de la misma mediante Decreto-ley, porque, como también declaró el Tribunal en la STC 111/1983, de 2 de diciembre, la mención a la Ley no es identificable en exclusividad con el de ley en sentido formal. Para comprobar si tal disposición legislativa provisional se ajusta a la Norma fundamental, habrá que ver si reúne los requisitos establecidos en el art. 86 de la Constitución y si no invade ninguno de los límites en él enumerados o los que, en su caso, se deduzcan racionalmente de otros preceptos del Texto constitucional, como, por ejemplo, las materias reservadas a Ley Orgánica, o aquellas otras para las que la Constitución prevea *expressis verbis* la intervención de los órganos parlamentarios bajo forma de ley" (STC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 2).

Esta exigencia de ley en sentido formal se establece precisamente en el supuesto de modificación de la ley de presupuestos previsto en el art. 134.5 CE, esto es, cuando la modificación implique aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo

ejercicio presupuestario (SSTC 3/2003, FFJJ 5 y 9; y 136/2011, FJ 4). Pero en el presente caso no estamos ante una modificación de la ley de presupuestos que suponga incremento de gastos o disminución de ingresos, sino ante medidas excepcionales de restricción del gasto público, entre ellas la reducción de la cuantía de las retribuciones de los funcionarios, para hacer frente a una situación económica de extraordinaria y urgente necesidad, por lo que la utilización del decreto-ley para adoptar esas medidas, modificando la Ley de presupuestos generales del Estado vigente para el ejercicio en curso, resulta constitucionalmente válida.

En fin, por lo que se refiere a la pretendida infracción del principio de anualidad presupuestaria (art. 134.2 CE), es notorio que el hecho de que la estimación de ingresos y la autorización de gasto que la ley de presupuestos comporta tengan una vigencia temporalmente limitada al año natural (salvo en caso de prórroga ex art. 134.4 CE), no implica, a sensu contrario, que esa previsión no pueda verse alterada durante el transcurso del ejercicio presupuestario, cuando concurren circunstancias excepcionales (STC 3/2003, FFJJ 5 y 9). Es, en definitiva, la efectiva concurrencia de circunstancias excepcionales lo que determinan la validez constitucional, tanto de la modificación de la Ley de presupuestos durante su vigencia, como la de que esa modificación se lleve a cabo mediante decreto-ley.”

A la vista de la doctrina anterior, cabe extraer las siguientes conclusiones. En primer lugar, que la medida adoptada en el precepto que nos ocupa, así como su urgencia, aparecen justificadas en la exposición de motivos del Real Decreto-ley, otra cosa es que desde un punto de vista de oportunidad política -lo cual nos resulta completamente ajeno- se comparta o no la necesidad de la misma. En segundo lugar, que no cabe entender sobrepasados los límites materiales de la figura del decreto-ley; y, finalmente, que tampoco cabe entender infringido el principio de seguridad jurídica. En otras palabras, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional, la medida contenida en el artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2012 no resulta contraria a la Constitución.

II.5ª Reformas en materia de dependencia

Como ha quedado expuesto anteriormente, se recaba dictamen de este Consejo sobre la posible inconstitucionalidad de los siguientes preceptos del Real Decreto-ley 20/2012 en materia de dependencia: Artículo

22, apartados ocho y nueve, disposiciones transitorias décima, duodécima, apartado primero, y disposición final cuarta, apartado tercero, por vulnerar los artículos 148.1.20ª y 149.1.1ª de la Constitución Española, así como el artículo 44.17 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA).

El artículo 22, apartado ocho del Real Decreto-ley 20/2012 modifica el artículo 23 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (en adelante, LD), en el que se distinguían los servicios de ayuda a domicilio relacionados con la atención de las necesidades domésticas o del hogar, y los servicios de ayuda a domicilio relacionados con la atención personal, de forma tal que tras la modificación aprobada, los servicios relacionados con la atención a las necesidades domésticas o del hogar (limpieza, lavado, cocina u otros) sólo pueden prestarse conjuntamente con los servicios relacionados con la atención personal en la realización de las actividades de la vida diaria.

El apartado nueve del mismo artículo introduce una sección 4ª, “Incompatibilidad de las prestaciones”, en el capítulo II del título I de la LD, con un artículo 25 bis en el que se establece el “Régimen de incompatibilidad de las prestaciones”, tanto de las prestaciones económicas, como de los servicios del Catálogo. Dice así este nuevo precepto:

- “1. Las prestaciones económicas serán incompatibles entre sí y con los servicios del catálogo establecidos en el artículo 15, salvo con los servicios de prevención de las situaciones de dependencia, de promoción de la autonomía personal y de teleasistencia.
2. Los servicios serán incompatibles entre sí, a excepción del servicio de teleasistencia que será compatible con el servicio de prevención de las situaciones de dependencia, de promoción de la autonomía personal, de ayuda a domicilio y de centro de día y de noche.
3. No obstante lo anterior, las administraciones públicas competentes podrán establecer la compatibilidad entre prestaciones para apoyo, cuidados y atención que faciliten la permanencia en el domicilio a la persona en situación de dependencia, de tal forma que la suma de estas prestaciones no sea superior, en su conjunto, a las intensidades máximas reconocidas a su grado de dependencia. A los efectos de la

asignación del nivel mínimo establecido en el artículo 9, estas prestaciones tendrán la consideración de una única prestación.”

La disposición transitoria décima del Real Decreto-ley, establece, por su parte, las cuantías máximas de las prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar, de asistencia personal y de la prestación vinculada al servicio.

La disposición transitoria duodécima, apartado 1, establece las intensidades de protección de los servicios del Catálogo, fijando las horas mensuales según el grado de dependencia.

La disposición final cuarta, párrafo tercero, finalmente, señala que el título III del Real Decreto-ley, en el que se incluyen las “medidas de racionalización del sistema de dependencia”, se dicta al amparo del artículo 149.1.1ª de la Constitución.

Comenzaremos por señalar con nuestro anterior dictamen 13/2007, de 21 de marzo, en el que se examinó la constitucionalidad de la LD, que “la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia sobre la materia de atención a personas en situación de dependencia, al amparo del artículo 44.17 de la LORAFNA, que atribuye a Navarra competencia exclusiva en materia de asistencia social”. Asimismo, y como allí decíamos, que “a pesar de que la LORAFNA califique de exclusiva la competencia, ello no es óbice para que el Estado pueda regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el disfrute del derecho de las personas en situación de dependencia, entendiendo por condiciones básicas las que se refieren tanto a la delimitación del contenido del derecho como la regulación de otros aspectos institucionales y organizativos que se consideren indispensables para la mencionada garantía de igualdad.”

Ello nos obliga a analizar ambos títulos competenciales.

La Comunidad Foral de Navarra tiene competencia exclusiva en materia de asistencia social, en virtud de lo dispuesto por el artículo 44.17 de la LORAFNA y conforme a la atribución competencial del artículo 148.20ª de la Constitución.

En ejercicio de esa competencia, se han aprobado la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales y el Decreto Foral 69/2008, de 17 de junio, por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales de Ámbito General.

Respecto a la competencia autonómica en materia de asistencia social resulta de interés la doctrina contenida en la STC 239/2002, de 11 de diciembre, a cuyo tenor (FJ 9 y FJ 10):

“Los auxilios económicos objeto de esta controversia competencial tienen una naturaleza específica y distinta de las técnicas prestacionales de la Seguridad Social, de modo que se incardinan en la materia «asistencia social», pues hemos configurado esta materia, en términos de nuestra doctrina anterior, como una «técnica de protección fuera del sistema de la Seguridad Social con caracteres propios que la separan de otros afines o próximos a ella, dispensada por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos cualesquiera que éstos sean o también por entidades privadas» (STC 171/1998, de 23 de julio [RTC 1998, 171], F. 3).

Importa hacer constar que las Comunidades Autónomas disponen de autonomía financiera para poder elegir sus «objetivos políticos, administrativos, sociales y económicos» (STC 13/1992 [RTC 1992, 13], F.7), lo que les permite «ejercer sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que figuran como exclusivas» (STC 201/1998 [RTC 1998, 201], F.4), pues dicha autonomía financiera «no entraña sólo la libertad de sus órganos de gobierno en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público, sino también para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias» (STC 127/1999, de 1 de julio [RTC 1999, 127], F.8, con cita de la STC 13/1992, de 6 de febrero [RTC 1992, 13]).

Es decir, la Comunidad Autónoma de Andalucía puede libremente, en virtud de su competencia exclusiva en materia de «asistencia social» y de su autonomía financiera (art. 54 EAA), dedicar fondos de su presupuesto a la finalidad de mejorar la situación de estos pensionistas y, al hacerlo, realiza una opción, entre otras posibles que se pudieran proyectar sobre los distintos ámbitos de su competencia, que está en consonancia con el principio de autonomía política inscrito en el art. 2 CE.

Resta aún por examinar la última infracción de las competencias del Estado atribuida por la representación estatal al Decreto 284/1998. Se trata de la que afectaría a las «condiciones básicas que garanticen la

igualdad de todos los españoles» en el ejercicio de su derecho a percibir unas pensiones no contributivas de invalidez y jubilación de igual cuantía en todo el territorio nacional, de acuerdo con lo regulado en el art. 149.1.1 CE.

En relación con el alcance del art. 149.1.1 CE hemos declarado que «sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. De lo contrario... quedaría desbordado el ámbito y sentido del art. 149.1.1 CE, que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento». Sobre este presupuesto, el art. 149.1.1 CE «permite al Estado una regulación, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico», lo que conlleva que dicho título competencial «no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica» [STC 61/1997, de 20 de marzo (RTC 1997, 61), F. 7 b)].

El reproche formulado por el Abogado del Estado debe ser entendido en relación con la vulneración por parte de la norma autonómica del derecho a percibir pensiones no contributivas de invalidez y jubilación del sistema de Seguridad Social, puesto que ha descartado que los auxilios de la Junta de Andalucía constituyan medidas propias de la materia «asistencia social» y el único paradigma de valoración que aporta para juzgar la posible infracción de «las condiciones básicas» en el derecho a pensión es la cuantía anual de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social. Por tanto, una vez desestimado que los auxilios autonómicos supongan un incremento de las pensiones del ámbito de la Seguridad Social, cabe concluir que tampoco se han vulnerado las condiciones básicas que garanticen la igualdad en esta materia.

En conclusión, ninguno de los preceptos del Decreto 284/1998 infringe las competencias del Estado en materia de «Seguridad Social» (art. 149.1.17 CE), ni tampoco el art. 149.1.1 CE en relación con las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación de dicho sistema de «Seguridad Social», puesto que regulan una prestación en materia de «asistencia social», de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma.

Por todo lo expuesto, podemos concluir que el Sistema de la Seguridad Social no resulta perturbado por las medidas que examinamos, ni tampoco las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en lo relativo a la percepción de pensiones (art. 149.1.1 y 14 CE), pudiéndose añadir a ello que el Estado siempre podrá adoptar, al amparo de los expresados títulos competenciales o de otros que en

cada caso puedan ser de aplicación, las medidas que resulten convenientes para evitar los posibles efectos disfuncionales que pudieran producirse en dicho Sistema como consecuencia de la acción normativa de las Comunidades Autónomas.”

Por otro lado, el título competencial del Estado, a cuyo amparo se realizan las reformas en materia de dependencia que nos ocupan, es el establecido, según hemos señalado, por el artículo 149.1.1^a de la Constitución (“regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”).

En nuestro anterior dictamen 13/2007, de 21 de marzo, procedíamos a reseñar las características de este título competencial mediante la cita de la STC 61/1997, de 20 de marzo, donde encontrábamos una buena síntesis de la doctrina de ese Tribunal. Dice así la Sentencia:

“7 (Delimitación negativa y positiva de la competencia del art. 149.1.1^o CE)

Al objeto de situar el art. 149.1.1^o CE en su debido contexto, deben hacerse algunas precisiones acerca de la naturaleza y alcance de la competencia estatal que aquí se considera para mejor determinar, desde una interpretación sistemática, cómo ha de articularse con la competencia autonómica sobre urbanismo.

a) En primer lugar, importa delimitar por vía negativa el título competencial residenciado en el art. 149.1.1^o CE. De una parte, no se puede identificar con el contenido derivado de otros preceptos constitucionales, tales como los artículos 138.2 y 139.1, que son presupuestos o límites, pero no títulos competenciales; o el art. 139.2, en cuanto expresión de la unidad de mercado y del derecho a la libre circulación. De otra, el art. 149.1.1^o CE no viene a ser un trasunto, en el plano competencial, del art. 14 CE, que, por lo demás, vincula a todos los poderes públicos. Este título estatal no representa, pues, una suerte de prohibición para el legislador autonómico de un trato divergente y desproporcionado respecto de la legislación estatal.

Ha de añadirse que "condiciones básicas" no es sinónimo de "legislación básica", "bases" o "normas básicas". El art. 149.1.1^o CE, en efecto, no ha atribuido al Estado la fijación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento -eso sí, entero- de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad. Y

si bien es cierto que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho -como en el caso de la propiedad del suelo-, no lo es menos, sin embargo, que la competencia "ex" art. 149.1.1º CE no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo. En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias.

Finalmente, las condiciones básicas no equivalen ni se identifican tampoco con el contenido esencial de los derechos (art. 53.1 CE), técnica cuyo objeto, como hemos reiterado desde la STC 11/1981, consiste en garantizar el derecho frente a los eventuales abusos o extralimitaciones de los poderes públicos, en particular y en primer término, del legislador, cualquiera que éste sea, en su tarea reguladora. El contenido esencial constituye, pues, una garantía constitucional en favor del individuo, algo a respetar por el legislador en cada caso competente, no para regular; no es, en definitiva, una técnica que permita determinar lo que al Estado o a las Comunidades Autónomas les corresponde. En términos positivos, pues, tanto el legislador estatal de las condiciones básicas, como el autonómico deben respetar el contenido esencial del derecho de propiedad (art. 53.1 CE).

b) En segundo lugar, conviene recordar algunas notas que delimitan positivamente la competencia estatal "ex" art. 149.1.1º CE. Así, en lo que hace a su ámbito material o alcance horizontal, es de advertir que la "materia" sobre la que recae o proyecta son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos. Ahora bien, las condiciones básicas que garanticen la igualdad se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan y, en consecuencia, el art. 149.1.1º CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. De lo contrario, dada la fuerza expansiva de los derechos y la función fundamentadora de todo el ordenamiento jurídico que éstos tienen atribuida (art. 10.1 CE), quedaría desbordado el ámbito y sentido del art. 149.1.1º CE, que no puede operar como una especie de título

horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional.

Por otra parte, tal como se ha indicado, constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante, constreñido al ámbito normativo, lo que permite al Estado una "regulación", aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico.

En definitiva, y para recapitular, el art. 149.1.1º CE no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica, ni tampoco como un título residual, aunque la normación del derecho por virtud de esta competencia sea limitada, no ya sólo porque no se inscriba en la dinámica de las bases-desarrollo, en la que siempre ha de restar un espacio normativo para las Comunidades Autónomas, sino, más exactamente, como ha quedado razonado, porque las condiciones básicas que garanticen la igualdad, por definición, no pueden consistir en un régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados. La regulación de esas condiciones básicas sí corresponde por entero y en exclusiva al Estado, pero con tal normación, como es evidente, no se determina ni se agota su entero régimen jurídico. En tal contexto, no debe olvidarse que la "igualdad de todos los españoles" representa el elemento teleológico o finalista del título competencial que aquí se considera, el único que justifica y ampara el ejercicio de la competencia estatal. En el ámbito urbanístico, es la intervención del legislador estatal "ex" art. 149.1.1º CE la que garantiza esa igualdad, máxime si se tiene en cuenta la inexcusable remisión al planeamiento y la disparidad de usos y contenidos susceptibles de apropiación que de ahí resulta.

8 (Contenido o significado de las "condiciones básicas")

Una comprensión sistemática del entero orden competencial lleva a concluir, de acuerdo con nuestra jurisprudencia, que las "condiciones básicas" hacen referencia al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos..). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta. Como hemos insistido, si por "condiciones básicas" hubiera de entenderse cualquier condición "material", obligado sería concluir que esa interpretación tan amplia habría de conducir a un solapamiento con otras competencias estatales explicitadas en el art. 149.1 CE o, lo que es peor, a una invasión de las competencias autonómicas. Si nos referimos al ámbito urbanístico y de la ordenación

del territorio, bastaría con que el Estado invocara la regulación de las condiciones básicas de igualdad -sociales, económicas, políticas y jurídicas- para el ejercicio de la propiedad urbana y la libertad de empresa, por ejemplo, para que pudiera dictar una norma de una amplitud tal que poco les restaría a las Comunidades Autónomas de esta competencia exclusiva en materia de urbanismo.

Dentro de esas "condiciones básicas" cabe entender incluidos asimismo aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho (así, respecto de la propiedad privada la demanialización de toda una categoría de bienes definidos por sus características naturales: STC 227/1988, fundamento jurídico 14); los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho (SSTC 5/1981 [RTC 1981, 5] , fundamento jurídico 26; 37/1981, fundamento jurídico 2); los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho (como la inscripción censal para el derecho de sufragio; STC 154/1988, fundamento jurídico 3); etcétera.

De este modo las "condiciones básicas", y por lo que hace al caso planteado, una primera interpretación literal del art. 149.1.1º CE en relación con los preceptos enjuiciados permite entender que al Estado le compete regular las "condiciones básicas" que garanticen la "igualdad" de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, es decir, la "igualdad básica" en lo que se refiere a las valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Esta es, obviamente, la concepción de fondo que subyace al legislador estatal del suelo en el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y de la que los recurrentes, en algunas de sus manifestaciones, discrepan con mayor o menor amplitud, según los casos, como habrá ocasión de poner de relieve."

Podemos resumir, consecuentemente, del siguiente modo la doctrina del Tribunal Constitucional, según lo hacíamos en nuestro dictamen 13/2007:

- a) El artículo 149.1.1ª atribuye al Estado competencias normativas, pero no ampara su intervención en fase administrativa o de ejecución de las actividades necesarias para dar satisfacción a los derechos constitucionales.
- b) El Estado no puede establecer una suerte de bases que las Comunidades Autónomas desarrollan, sino que su competencia es

la de regular de forma completa los aspectos básicos de los derechos constitucionales, de forma que quede garantizada la igualdad de todos en las posiciones jurídicas fundamentales.

- c) El Estado no puede realizar una regulación acabada de los derechos de modo que quede excluida la intervención de las Comunidades Autónomas.
- d) El artículo 149.1.1ª no atribuye al Estado competencia sobre el ordenamiento sectorial en que los derechos se insertan, sino que su normativa sólo puede incidir directamente sobre el contenido primario del derecho siempre que ello sea necesario para garantizar la igualdad.
- e) Condiciones básicas pueden ser también los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio del derecho.

A continuación y a la vista de las premisas anteriores, procederemos al análisis de los preceptos cuestionados.

Lo dispuesto en el artículo 22, apartado ocho, del Real Decreto-ley 20/2012 establece la prohibición de la prestación exclusiva del servicio de atención a las necesidades domésticas o del hogar (limpieza, lavado, cocina u otros). Ello incide en la propia Cartera de Servicios Sociales de Ámbito General aprobada por medio del Decreto Foral 68/2008, de 17 de junio, dictada en desarrollo de la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, en cuyo Anexo I, apartado A.6, se recoge el servicio de atención domiciliaria municipal en el Programa de Promoción de la de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia, con el objeto de ofrecer “apoyo personal, doméstico, psicosocial, sociocomunitario y de apoyo técnico, para posibilitar a las personas reconocidas como dependientes la permanencia en su entorno habitual”; y, además, impide la mejora de una prestación por parte de la Comunidad Foral de Navarra, lo cual resulta contradictorio con la propia regulación contenida en la LD respecto a los “niveles de protección del

Sistema” (artículos 7 y 11.2), donde se establecen esos niveles (el mínimo de la Administración General del Estado, el de protección que se acuerde entre la Administración General del Estado y la de cada una de las comunidades autónomas mediante convenio, y el nivel adicional de protección que pueda establecer cada comunidad autónoma con cargo a sus presupuestos) y excede de la competencia estatal del artículo 149.1.1ª, tal y como la hemos considerado.

Por lo que se refiere al régimen de incompatibilidad de prestaciones establecido en el artículo 22, apartado nueve, del Real Decreto-ley 20/2012, mediante la inclusión del artículo 25 bis en la LD, hemos de señalar que la Comunidad Foral de Navarra ya cuenta con normativa propia sobre esta cuestión, constituida por el artículo 7 del Decreto-ley Foral 1/2011, de 6 de octubre, en cuyo apartado 2 se dispone que “las prestaciones recogidas en la Cartera de Servicios Sociales de Ámbito General, aprobada por Decreto Foral 69/2008, de 17 de junio, en el área de atención a la dependencia serán incompatibles entre sí”, si bien -se añade- que “mediante Orden Foral de la Consejera del Departamento de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud, podrá determinarse la compatibilidad entre alguna de dichas prestaciones”. A ese respecto, la Orden Foral 103/2011, de 21 de octubre, de la Consejera de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud ha establecido el correspondiente régimen de compatibilidad de prestaciones.

Con el nuevo régimen establecido en el precepto que analizamos se interfiere en esta regulación foral, sobrepasándose por el Estado el título competencial del artículo 149.1.1ª, al impedirse, nuevamente, las posibles mejoras que puedan introducirse en el sistema por la Comunidad Foral de Navarra.

Respecto a las disposiciones transitorias décima y duodécima, apartado 1, en cuanto que establecen cuantías máximas en las prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar, de asistencia personal y de la prestación vinculada al servicio, así como las intensidades de protección de los servicios para cada grado de dependencia, cabe decir otro tanto. Se impide a la Comunidad Foral de Navarra la posible mejora del sistema.

La disposición final cuarta, párrafo tercero, por último, resultaría contraria a la Constitución en cuanto que incluye como dictado al amparo del artículo 149.1.1ª al artículo 22, apartados ocho y nueve.

III. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas y en los términos expresados en este dictamen, el Consejo de Navarra informa favorablemente la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 22, apartados ocho y nueve, las disposiciones transitorias décima, duodécima, apartado primero, y la disposición final cuarta, apartado tercero, del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.