

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

7497 *Pleno. Sentencia 104/2015, de 28 de mayo de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 2063-2012. Interpuesto por cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista del Senado en relación con diversos preceptos del Decreto-ley del Consell 1/2012, de 5 de enero, de medidas urgentes para la reducción del déficit en la Comunidad Valenciana. Límites de los decretos-leyes autonómicos: constitucionalidad de las disposiciones sobre personal laboral del sector público de la Comunidad Valenciana contenidas en el Decreto-ley impugnado. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2063-2012, interpuesto por cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista del Senado, contra la exposición de motivos y los arts. 1 a 15 del Decreto-ley 1/2012, de 5 de enero, del Consell, de medidas urgentes para la reducción del déficit en la Comunitat Valenciana. Han comparecido y formulado alegaciones la Generalitat Valenciana y las Cortes Valencianas. Se ha personado pero no ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 20 de abril de 2012, cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista del Senado, interponen recurso de inconstitucionalidad contra la exposición de motivos y los arts. 1 a 15 del Decreto-ley del Consell 1/2012, de 5 de enero, de medidas urgentes para la reducción del déficit en la Comunidad Valenciana.

2. Los motivos del recurso de inconstitucionalidad son los que, sucintamente, se recogen a continuación:

a) Consideran los Senadores recurrentes que los preceptos impugnados vulneran el derecho de libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva, pues suponen la quiebra de la eficacia vinculante de los acuerdos y convenios en vigor dentro del sector público y la extralimitación de la Comunidad Autónoma en sus competencias.

Afirman que el Decreto-ley valenciano 1/2012 no sólo afecta al derecho a la negociación colectiva, incardinado éste en el núcleo esencial del derecho fundamental a la libertad sindical del art. 28.1 CE, sino que vacía de contenido el mismo, vulnerándose así los límites fijados en el art. 86.1 CE.

Añaden que el Decreto-ley valenciano 1/2012 incumple la prohibición contenida en el art. 86.1 CE de afectar a determinadas materias, entre ellas, los derechos y libertades de los ciudadanos regulados en el título I CE, vulnerándose el derecho fundamental a la negociación colectiva, que forma parte del contenido esencial reconocido en el art. 28.1 CE, y teniendo en cuenta el reconocimiento constitucional a las organizaciones sindicales que efectúa el art. 7 CE. La vulneración del derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva supone la quiebra de la eficacia vinculante de los acuerdos y convenios en vigor en el sector público que sólo pueden suspenderse o modificarse por causa grave para el interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas y todo ello con una debida información a las organizaciones sindicales.

Señalan que durante el año 2011 en las diferentes mesas generales de negociación de la función pública valenciana no se manifestó a las organizaciones sindicales la aplicación de las medidas que finalmente se han integrado en el Decreto-ley 1/2012. En la mesa general de 6 de septiembre de 2011 se presentó lo que el Consell de la Generalitat presentó como «Plan de Ajuste», que comprendió la amortización de cerca de 900 plazas en la Administración del Consell entre vacantes y puestos de estructura, así como otros ajustes que afectaron a los permisos sindicales. Es más, en la mesa general de 26 de octubre de 2011 se mantuvo para 2012 la postura de la congelación salarial respecto a la anualidad de 2011, lo que finalmente tuvo su reflejo en la Ley de presupuestos de la Generalitat Valenciana 10/2011, de 27 de diciembre. A su juicio, cualquier modificación a las mismas, en coherencia, debe ser negociada con la parte sindical a través del mismo procedimiento que se llevó a cabo para la publicación de la norma presupuestaria, lo que en ningún momento se cumple en cuanto al Decreto-ley 1/2012, que es aprobado únicamente seis días después de la entrada en vigor de la Ley de presupuestos.

Asimismo, indican que el art. 38.7 del Estatuto básico del empleado público establece que, en aquellas materias de obligada negociación, entre las que se encuentran las retribuciones de los funcionarios, únicamente cabe decisión unilateral de la Administración si previamente no existe acuerdo, lo que este caso no pudo tener lugar dado que la posibilidad de alcanzar cualquier tipo de acuerdo quedó absolutamente vedada, sin que pueda entenderse como tal el trámite informativo previo llevado a cabo en la mesa general de 4 de enero de 2012 en el que se les presentaron a las organizaciones sindicales unas medidas definitivas sin posibilidad de diálogo al respecto. En la mesa no se aportó por parte de la Administración documentación alguna, ni hubo posibilidad de negociación ya que la decisión de aprobar dichas medidas estaba tomada con anterioridad.

Afirman, por otro lado, y sin perjuicio de lo anterior, que lo referido por la Administración en la mesa general no se corresponde con el texto del acuerdo aprobado posteriormente, existiendo múltiples divergencias entre ambos conjuntos de medidas. Así, en la mesa general se dijo que habría reducción de jornada para el personal temporal de la Generalitat, cuando posteriormente en el acuerdo impugnado ésta se circunscribe a dos sectores, y no a los docentes o estatutarios; en la mesa se dijo que se anularían los días adicionales de cualquier tipo de asuntos propios y vacaciones, cuando posteriormente no ha sido así; o, por citar otro ejemplo, aunque no se nombró en la mesa, el acuerdo impugnado recoge previsiones de amortización de un 25 por 100 de las plazas ocupadas por personal temporal.

En cuanto a las circunstancias en las que se aprueba y publica el Decreto-ley valenciano 1/2012 señalan que el mismo nace solo seis días después de la publicación de la Ley de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2012, Ley que se elabora tras un profundo estudio de la situación económica de la Comunidad Autónoma y en la que se adoptan todas las medidas necesarias dirigidas a «apuntalar en nuestra Comunitat el camino de salida de la crisis, sobre la base de austeridad, la contención de la presión fiscal, y su contenido social», por lo que no tiene ningún sentido que seis días después la situación económica de la Comunidad haya empeorado tanto que dé lugar a la necesidad de adoptar unas medidas retributivas tan drásticas como las que contiene el Decreto en el capítulo de gastos de personal.

Señalan que es cierto que la Ley del estatuto básico del empleado público (LEEP) prevé que en situaciones excepcionales y por causa grave de interés público derivada de

una alteración sustancial de las circunstancias económicas, el órgano de gobierno puede suspender o modificar el cumplimiento de acuerdos alcanzados en materia retributiva, en la medida necesaria para salvaguardar el interés público (art. 38.10), y ello sin necesidad de negociación, informando sólo a las organizaciones sindicales, pero en las circunstancias en las que se dicta el Decreto-ley 1/2012, no existen alteración sustancial económica extrema que lo justifique, y ello es evidente cuando dichas medidas se adoptan seis días después de la publicación de una norma presupuestaria que no las contiene, y que si el ejecutivo valenciano hubiera sido diligente, de ser necesarias, habrían sido incluidas en dicha Ley de presupuestos.

Todo ello supone, a su juicio, una vulneración del art. 28.1 CE y del art. 15 b) LEEP, sobre el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos, junto a la vulneración en este punto del art. 38.10 del mismo texto legal, por no concurrir las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad en el mismo previstas. Así, insisten en que resulta vulnerada la libertad sindical, en su vertiente de derecho a la negociación colectiva, al dictarse, estando vigente una norma presupuestaria reciente, una modificación sustancial de las retribuciones de los empleados públicos sin cumplimiento de la necesaria negociación colectiva con los representantes de los funcionarios públicos.

b) Alegan, en segundo lugar, los recurrentes vulneración del art. 44.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EAV), en relación con el art. 86.1 CE, por no estar justificado en el caso del Decreto-ley 1/2012 el presupuesto habilitante de extraordinaria y urgente necesidad.

Indican que aunque el Gobierno valenciano consideró necesaria la adopción de una serie de medidas urgentes que afectan a los ingresos y gastos públicos, en sesión del Consell de 5 de enero de 2011, en fecha 28 de diciembre de 2011, apenas ocho días antes del 5 de enero, se publicaba en el «DOCV» la Ley 9/2011, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, y el día 30 de diciembre de 2011, apenas cinco días antes, se publicaba asimismo la Ley 10/2011, de 27 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio 2012, normas que el gobierno valenciano propone a las Cortes como el «principal instrumento de la política económica del Consell, en el marco de sus competencias» y que recogen un «conjunto de medidas dirigidas a apuntalar a nuestra Comunitat en el camino de salida de la crisis».

De la exposición de motivos del Decreto-ley impugnado no se obtiene una justificación contundente de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, pues en la misma se utilizan expresiones vagas e inconcretas que no justifican en ningún caso la urgencia de las medidas adoptadas, su eficacia y suficiencia, cuando ya previamente se ha elaborado y aprobado un texto presupuestario en idéntico escenario económico. No se puede alegar que dichas medidas se adoptaron por circunstancias sobrevenidas e imprevisibles puesto que el contexto en el que se enmarca y sus circunstancias económicas eran sobradamente conocidas por el Ejecutivo valenciano.

Asimismo, señalan que de los debates en las Cortes Valencianas que llevaron a la convalidación de dicho Decreto-ley, no se puede concluir que concurrían circunstancias objetivas extraordinarias y urgentes, referidas a la evolución de la crisis económica de los «mercados financieros», crisis que por otra parte en seis días poco podía haberse agravado, y tampoco, en dichos debates, pudo observarse la relación existente entre las medidas adoptadas y la adecuación de las mismas y su idoneidad para abordar las circunstancias necesarias y lograr el objetivo de reducción del déficit público necesario.

En suma, entienden que el Decreto-ley 1/2012 resulta inconstitucional, en cuanto a las materias referidas, por las siguientes razones: si se hubiera presentado como proyecto de ley, el lapso de tiempo que media hasta su promulgación como ley no habría producido perjuicio alguno, sino que la necesidad que aquél pretendió satisfacer habría podido verse cumplida de igual modo; la causa desencadenante era suficientemente conocida en el momento de elaboración de la Ley de presupuestos para 2012 y podía preverse con antelación suficiente, de modo que pudo perfectamente haberse incorporado en esta Ley de presupuestos o haberse presentado un proyecto de ley tramitado en las Cortes Valencianas, por vía ordinaria o de urgencia; y ejemplo de la ausencia material de

extraordinaria urgencia es que varios aspectos del Decreto-ley entraron en vigor dos meses después de su promulgación.

c) Alegan, en tercer lugar, infracción del límite material del Decreto-ley. Esta infracción hace referencia a la imposibilidad de modificar las tarifas impositivas mediante un decreto-ley si, una vez convalidado, éste no se tramita como proyecto de ley al objeto de proceder al oportuno debate parlamentario, en base al art. 86 CE en relación con el art. 31 CE. Señalan que la Constitución prohíbe la regulación o instauración de nuevos tributos, o su modificación, por la vía del decreto-ley, mucho más si este no se tramita posteriormente en forma de proyecto de ley ante el parlamento correspondiente.

d) En cuarto lugar, alegan vulneración del art. 33.3 CE. Consideran que el Decreto-ley valenciano 1/2012, en los arts. 9, 11 y 12, recorta derechos económicos adquiridos de los funcionarios públicos y reconocidos para dicha anualidad presupuestaria por la Ley 10/2011, de 27 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2012, lo que quiebra el principio de protección de la confianza legítima en su manifestación del principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE. Se lesionan directamente, sin compensación indemnizatoria, derechos adquiridos de los empleados públicos y no meras expectativas, se trata de una privación patrimonial singular e individualizada, procediendo, por tanto, a una auténtica confiscación patrimonial.

Señalan que los poderes públicos pueden cambiar la estructura de las retribuciones, pero deben mantener el montante consolidado de las citadas retribuciones mediante la técnica de los complementos absorbibles por futuros aumentos. Es decir, que pueden «congelar el salario», como ya ha ocurrido en otras ocasiones, pero no disminuir el montante consolidado de las retribuciones, pues ahí sí que opera el concepto de derechos adquiridos.

e) En quinto lugar, consideran vulnerado el art. 35 CE, derecho al trabajo y a una remuneración suficiente, al establecer en algunos casos reducciones abusivas en su jornada laboral y retribuciones. Siendo la motivación económica, y los supuestos objetivos a perseguir económicos, no tiene sentido que parte del acuerdo que aprueba el Consell afecte a la jornada de trabajo de sus empleados públicos.

También se ve vulnerado el derecho al trabajo de los empleados que superen los 65 años de edad y soliciten una prolongación de su servicio activo (disposición final segunda). Establecer más límites que los derivados de la Ley general de la Seguridad Social vulnera las competencias delegadas en la Comunidad Autónoma.

f) En sexto lugar, alegan vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación (art. 14 CE). Este derecho sería vulnerado en los arts. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 13, 14 y 15 del Decreto-ley valenciano 1/2012. Señalan que las medidas adoptadas sobre las empleadas y los empleados públicos en dicha norma no se aplican de igual forma a todo el personal de la Generalitat Valenciana, ya que dependiendo del sector tienen un impacto u otro, sin motivar de forma expresa el porqué de dichas desigualdades, algo en lo que debería haber sido la norma especialmente escrupulosa, dado que de lo contrario se vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación entre el personal empleado público, y que son especialmente gravosos en el caso del personal interino y temporal.

Indican que la imposición que se realiza en el Decreto-ley de reducir con carácter general la jornada a 25 horas semanales y proporcionalmente las retribuciones del personal funcionario interino no tiene más justificación que el hecho de ser precisamente eso: funcionario interino. Es especialmente gravoso el agravio existente entre el personal temporal de los sectores de Administración general, justicia, docente y sanitario, ya que la reducción de jornada y salario afecta a unos y no a otros, excluyendo expresamente a parte del personal entre las medidas adoptadas, sin que dicha exclusión, en la mayoría de los casos, obedezca a justificación objetiva y razonable, ni siquiera proporcionada al fin perseguido.

La norma recurrida no contempla ni explica en modo alguno las razones objetivas que pudieran justificar el trato discriminatorio que se impone a los afectados, ni qué motivos o justificación pudieran existir para dejar fuera de la aplicación de la medidas a otros funcionarios interinos, o incluso a los funcionarios de carrera que venían desempeñando puestos de trabajo idénticos a los afectados y con sus mismas funciones y condiciones de trabajo, por el mero hecho y única razón de estar ocupados por funcionarios interinos. De

ello se desprende de forma indudable que tal actuación constituye un claro supuesto de trato diferenciado y discriminatorio totalmente injustificado, vulnerando así el principio de igualdad y no discriminación del art. 14 CE.

Añaden que otras medidas que suponen el quebranto del principio de igualdad son las que afectan a derechos de conciliación laboral, reducciones de jornada, etc.; derechos que eran de aplicación a todo el personal empleado público y que ahora se excluyen del personal temporal que vea reducida su jornada (arts. 7, 8 y 14). Es decir, el personal temporal con jornada reducida no sólo es tratado discriminatoriamente respecto a ésta, sino también respecto a otros derechos de los que disponía con anterioridad a la norma.

También consideran discriminatorio el tratamiento arbitrario que se da a la cobertura adicional de las prestaciones por incapacidad laboral temporal (art. 15). Tras la aprobación de las medidas, existe un agravio comparativo entre las bajas médicas de corta duración (protegidas al 100 por 100) y las de mayor duración, con desprotección a partir del decimosexto día.

g) En séptimo lugar, consideran que la Generalitat se ha excedido del ámbito de sus competencias al legislar sobre materias que son competencia exclusiva del Estado como es el período de complementación de salarios en los supuestos de incapacidad temporal por contingencias comunes, siendo ésta materia propia del Estado.

Añaden que el Decreto-ley incluye a personal sobre el que claramente no tiene competencias legislativas, entre ellos, al personal funcionario de las Cortes Valencianas y sus instituciones dependientes y al personal funcionario de la Administración de Justicia. Así, el poder ejecutivo, utilizando las competencias legislativas atribuidas por el art. 86.1 CE no puede modificar las condiciones de trabajo contenidas en el Estatuto funcional del personal al servicio de las Cortes Valencianas.

Señalan que esta misma voluntad de aplicación por encima de sus competencias se deja clara respecto al personal laboral de diferentes ámbitos cuyas condiciones de trabajo están determinadas por la legislación laboral general y sus convenios colectivos de aplicación. Esto sucede, a su juicio, con la disposición final tercera del Decreto-ley sobre suspensión de pactos y acuerdos. De esta forma, y a modo de ejemplo, indican que pretende modificar y regular las condiciones laborales del personal docente en la enseñanza concertada a los que se les aplica el V convenio colectivo de empresas de enseñanza privada sostenidas total o parcialmente con fondos públicos, modificando vía Decreto-ley lo establecido en el artículo 68 respecto a la percepción retributiva vinculada a antigüedad. Y lo mismo ocurre con las modificaciones y suspensiones de lo dispuesto en convenios colectivos de aplicación a personal laboral de fundaciones, entidades, empresas públicas, etc., en las siguientes cuestiones: suspensión de dos años de ayudas sociales, suspensión de dos años de los complementos salariales a percibir en situaciones de incapacidad temporal por enfermedad común; días de vacaciones adicionales y de asuntos propios compensatorios: límite de duración temporal de los contratos obligando a su finalización en determinados sectores el 30 de junio; modificación de la jornada semanal pactada en convenios de aplicación y contratos de trabajo.

Con todo ello, afirman, se demuestra que pese a la absoluta carencia de habilitación para disponer en materia laboral, son muchas las medidas establecidas en el Decreto-ley 1/2012 que usurpan competencias que constitucionalmente no se encuentran comprendidas dentro de su ámbito competencial.

Señalan que la Comunidad Autónoma no puede dictar una ley que deje sin efectos un convenio colectivo. Por este lado, está ejerciendo una competencia que no le es atribuible, pues el grado de eficacia de los mismos y los supuestos para dejar de cumplirlos se encuentran regulados en la normativa laboral estatal y la Comunidad Autónoma no tiene competencia para dictar una regulación diferente sobre la eficacia de tales instrumentos de la negociación colectiva, máxime encontrándonos ante convenios colectivos estatutarios y, por tanto, normativos. La medida usurpa la competencia estatal, violando las disposiciones de nuestra Constitución y de la competencia atribuida al Estado para regular en materia de legislación laboral.

Por todo ello, termina suplicando que se tenga por interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 15 y los siguientes párrafos de la exposición de motivos:

«La necesidad de reducir el actual nivel de déficit público de la Generalitat, derivado de la evolución de la crisis económica que afecta al conjunto del Estado, exige adoptar medidas extraordinarias y urgentes en la Comunitat Valenciana.

El presente Decreto-ley recoge una serie de medidas urgentes que el Consell adopta, en el presente ejercicio, dentro del citado marco, y las mismas afectan tanto a los ingresos públicos como a los gastos, con el fin de facilitar la reducción del desequilibrio presupuestario de la Generalitat, asegurar el cumplimiento de sus compromisos en la materia durante los próximos dos ejercicios, así como garantizar que el sector público autonómico se afiance en una senda de reequilibrio que aporte credibilidad a la evolución futura de la deuda y del déficit público autonómico.

Estas medidas se adoptan en un contexto excepcional, sin precedentes, de falta de liquidez del conjunto de las administraciones públicas, derivado de la dificultad de obtener fondos en los mercados financieros, y en tal sentido exige un esfuerzo adicional de austeridad sobre la senda iniciada en los últimos ejercicios.

Las medidas incluidas en el presente Decreto-ley tienen carácter complementario o adicional, dentro del marco competencial de la Comunitat, a las adoptadas por el Gobierno de la Nación en el Real Decreto-ley 20/2011, de 20 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.»

3. Por providencia de 6 de junio de 2012 el Pleno acordó, con carácter previo a pronunciarse sobre la admisión a trámite del presente recurso, conceder un plazo de diez días a la Procuradora doña Pilar Azorín-Albiñana López para que acreditara documentalmente que los Senadores promotores del recurso han dado cumplimiento de lo previsto en el art. 82 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), relativo a la designación del comisionado y aportara escritura del poder notarial que acredite la representación de la mencionada Procuradora.

4. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 26 de junio de 2012 doña Pilar Azorín-Albiñana López acreditó su representación como Procuradora y a los meros efectos de cumplimiento de lo dispuesto en el art. 82 LOTC señaló al senador firmante del recurso don José María Ángel Batalla como Comisionado.

5. El Pleno, a propuesta de la Sección Primera, acordó, por providencia de 13 de septiembre de 2012, admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, así como a la Generalitat Valenciana y las Cortes Valencianas, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. También se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Comunitat Valenciana».

6. Por escrito registrado en este Tribunal el 19 de septiembre de 2012, el Abogado del Estado se persona en el presente procedimiento a los exclusivos efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten.

7. Por escrito registrado en el Tribunal el 25 de septiembre de 2012, se personó el Director General de la Abogacía General de la Generalitat Valenciana y solicitó prórroga del plazo concedido para la presentación del escrito de alegaciones.

El Pleno del Tribunal acordó, por providencia de 26 de septiembre de 2012, tener por personado al Director General de la Abogacía General de la Generalitat Valenciana y concederle una prórroga en ocho días más del plazo concedido para realizar alegaciones.

8. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado el día 26 de septiembre de 2012, comunicó que la Cámara se personaba en el procedimiento ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Congreso de los Diputados por escrito registrado el 27 de septiembre de 2012.

9. El Letrado de las Cortes Valencianas, en la representación que ostenta de esta Cámara, por escrito presentado el 18 de octubre de 2012 solicitó la desestimación del recurso interpuesto por las razones que, resumidamente, se exponen a continuación.

a) Comienza el escrito señalando que, en relación con la vulneración del derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva, en el ATC 85/2011, de 7 de junio, se da respuesta a la alegación de los recurrentes relativa a la vulneración del art. 86.1 CE por regularse por decreto-ley un derecho de los ciudadanos contenido en el título I CE. Señala que en el Decreto-ley 1/2012, de 5 de enero, del Consell nos encontramos con una situación análoga al Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, para la reducción del déficit público. En el Decreto-ley valenciano 1/2012 no se regula el derecho a la negociación colectiva. No hay en el texto normativo objeto del recurso ninguna referencia a la regulación de este derecho como tampoco se encuentran menciones a los convenios colectivos por lo que en los términos expresados en el citado ATC 85/2011 considera que no existe afectación a los derechos, deberes y libertades del título I CE en los términos que el art. 86.1 CE establece como límite infranqueable a los decretos-leyes.

Por otro lado, señala que tanto en el preámbulo del texto normativo recurrido, como en el posterior debate parlamentario, se encuentran diferentes menciones a los motivos que fundaron la aprobación del decreto-ley. Entre las circunstancias que condujeron a su aprobación destaca la aprobación del Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, que es posterior a la fecha de aprobación de la Ley de presupuestos de la Generalitat.

b) Por lo que se refiere a la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad señala el Letrado de las Cortes Valencianas que no comparte la opinión de los recurrentes acerca de la insuficiencia en la motivación de las razones de extraordinaria y urgente necesidad. En la documentación que se remitió al Parlamento valenciano, y a la que tuvieron acceso todos los grupos parlamentarios, para la convalidación del Decreto-ley valenciano 1/2012, junto con el texto del mismo, se encontraba: informe sobre el proyecto del citado Decreto-ley emitido por el Director General de la Abogacía General de la Generalitat, informe favorable del Interventor General, informe favorable del Subsecretario de la Consellería de Hacienda y Administración Pública, informe de necesidad y oportunidad de adoptar medidas urgentes y extraordinarias para paliar el déficit de la Comunidad Valenciana del Secretario Autonómico de Hacienda y Presupuestos, informe de la Directora General de Presupuestos y una memoria económica del proyecto de Decreto-ley de medidas urgentes para paliar el déficit de la Comunidad Valenciana. A la referida documentación hay que añadir el preámbulo de la norma y el debate parlamentario que se prolongó, con la intervención del Presidente del Consell, durante tres horas y media.

Por lo que se refiere a la alegación de los recurrentes relativa a que se podría haber tramitado como ley, que la causa desencadenante ya era conocida y que la entrada en vigor de algunos aspectos se produce con posterioridad a la promulgación del Decreto-ley, señala que el que se hubiera podido tramitar como proyecto de ley no deja de ser una evaluación que se realiza por los recurrentes pero que casa mal con la urgencia en la adopción de medidas para atender a la situación de déficit público en la Generalitat. La entrada en vigor en un momento posterior de determinados aspectos de la norma recurrida en su conjunto, derivaba del hecho de que estas medidas, por sus propias características, no podían ser de aplicación sin la realización de actuaciones que permitieran su puesta en funcionamiento. Y en relación a que la causa desencadenante era conocida en el momento de elaboración de los presupuestos, recuerda que el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, es posterior a la aprobación de los presupuestos de la Generalitat, por lo que no es posible mantener la afirmación indicada.

c) A continuación señala que la presunta infracción del art. 86 CE en relación con el art. 31 CE no se acredita en el escrito de demanda. La demanda se limita exclusivamente a reproducir los preceptos constitucionales indicados sin mayores consideraciones. De otra parte, indica que en ninguno de los preceptos que son objeto de presunta inconstitucionalidad según el *petitum* (arts. 1 a 15), se contempla la imposición o modificación de tarifas, no precisando si cabe que a algunos de los preceptos indicados en el recurso le sea atribuible la presunta infracción.

d) Por lo que se refiere al recorte de los derechos económicos adquiridos por los funcionarios públicos en los arts. 9, 11 y 12 del Decreto-ley valenciano 1/2012, recuerda, en primer lugar, que en el artículo 9 se contempla la suspensión de la convocatoria y concesión de cualquier ayuda en concepto de ayuda social, así como cualquier otra que tenga la misma naturaleza. Lo que establece, señala, es la suspensión de la convocatoria de unas ayudas cuya existencia está supeditada que se produzca una convocatoria anual y no se adquiere el derecho hasta que no se produce el hecho causante y se acredita el cumplimiento de los requisitos establecidos. Por ello, estas ayudas no pueden ser consideradas como algo diferente de una expectativa de derecho pero en ningún caso derechos consolidados. Los otros preceptos, continúa, regulan la modificación en la percepción de determinados componentes retributivos, no existiendo derechos adquiridos más que sobre las retribuciones efectivamente percibidas o devengadas.

e) Señala el Letrado de las Cortes Valencianas que la pretendida vulneración del derecho al trabajo y a una remuneración suficiente se sostiene, para los recurrentes, en la existencia de una reducción de jornada y la consecuente reducción de las retribuciones para determinados colectivos. Y, en este sentido, recuerda que según ha señalado la STC 178/1989, de 2 de noviembre, «el campo de aplicación del derecho al trabajo en la función pública está regulado en el art. 103.3 de la norma fundamental y no en el art. 35». No es por ello posible contemplar esta presunta infracción salvo dentro de la relación estatutaria a la que se encuentran ligados los funcionarios públicos.

Afirma que los recurrentes señalan que no tiene sentido la reducción de la jornada de trabajo si lo que se persigue son objetivos económicos. Sin embargo, a su juicio, la medida permite que el personal afectado pueda mantener el puesto de trabajo si bien se produce una alteración del régimen, modificado por un instrumento normativo que cumple con el principio de reserva de ley, de conformidad con lo dispuesto en el art. 103 CE.

Señala que el Decreto-ley 1/2012 lo que establece es el inicio de un expediente de reducción de jornada, de acuerdo con lo que preceptúa el art. 47 de la Ley del estatuto de los trabajadores y, en relación a la Administración de Justicia, habla de una reducción de jornada equivalente al artículo 3. Añade que el personal referido no es ajeno a la Generalitat Valenciana, como pretenden los recurrentes y por lo que se refiere a la imposibilidad de adoptar medidas que afecten al personal de empresas de enseñanza privada sostenidas por fondos públicos, según señala la disposición final séptima, afirma que dicha disposición no es objeto de la tacha de inconstitucionalidad en el *petitum*.

f) En relación con la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación por los arts. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 13, 14 y 15 del Decreto-ley valenciano 1/2012 por entender los recurrentes que no todas las medidas se aplican de igual forma a todo el personal de la Generalitat, señala el Letrado de las Cortes Valencianas que no todos los empleados públicos tienen las mismas situaciones y que, por lo tanto, no se puede aplicar las mismas medidas a todos con las mismas características. Las situaciones subjetivas que quieren traerse a comparación no son homogéneas ni equiparables al existir diferentes tipos de vínculos entre los empleados públicos y la Administración en función de las distintas categorías existentes dentro de la función pública. El estatuto de los funcionarios interinos se diferencia del de los funcionarios de carrera en la forma de acceso, en la temporalidad, pero especialmente en el contenido y finalidad del propio nombramiento, que es el de suplir ausencias, vacantes o circunstancias laborales temporales que autorizan el nombramiento a tiempo parcial. De esta forma, se trata de forma distinta a quienes tienen diferente vinculación con la Administración por lo que no es contrario al principio de no discriminación.

En todo caso, añade, no es posible afirmar la existencia de un trato discriminatorio para determinados colectivos, por no ser este tratamiento diferenciado de carácter arbitrario e irrazonable. En este sentido se ha exceptuado de la aplicación de determinadas medidas a colectivos como el personal no docente en centros docentes, personal de emergencias, personal destinado en residencias de atención a personas mayores dependientes o con discapacidad, personal de centros de recepción y acogida de menores, personal de los comedores sociales. A su juicio, nos encontramos en este caso con personal que atiende necesidades perentorias e inaplazables lo que justifica un tratamiento distinto al resto del personal afectado por los preceptos referidos.

g) Por último, por lo que se refiere a la extralimitación de las competencias que tiene atribuidas la Generalitat Valenciana al aprobar el Decreto-ley 1/2012, señala que las cuestiones que se plantean son el ámbito de aplicación del Decreto-ley, la regulación de la complementación de la Seguridad Social en proceso de incapacidad temporal y la modificación de las condiciones laborales del personal docente de la enseñanza concertada a los que se aplica el convenio colectivo de empresas de enseñanza privada.

Para el Letrado de las Cortes Valencianas la interpretación adecuada sobre el alcance del ámbito subjetivo del Decreto-ley valenciano 1/2012 habrá que realizarla en los términos que dispone el art. 4 LEEP y el art. 3.6 de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de ordenación y gestión de la función pública valenciana, para el personal con legislación específica propia, en cuyo caso no cabe tacha alguna de inconstitucionalidad.

En relación con los períodos de complementación de salarios en los supuestos de incapacidad temporal, señala que del tenor del recurso no es posible extraer en qué se produce la extralimitación competencial sobre una cuestión en la que no cabe afirmar la existencia de regulación básica estatal en el momento de dictarse la norma recurrida.

Finalmente, afirma que es posible la modificación de un convenio colectivo por una norma con fuerza de ley sin que ello suponga infracción de precepto constitucional alguno.

10. Por escrito registrado en el Tribunal el 25 de octubre de 2012 la Abogada de la Generalitat Valenciana solicitó la desestimación del recurso por las razones que se exponen a continuación.

a) Comienza su escrito contestando al punto segundo de la demanda por cuanto, de esta forma, considera que se enmarca y justifican las circunstancias, no sólo extraordinarias, sino también urgentes que requieren de la promulgación del Decreto-ley valenciano 1/2012, y todo ello a pesar de la anterior publicación de la Ley de presupuestos para el ejercicio 2012.

Afirma que desde la aprobación del plan de reequilibrio económico y financiero en julio de 2011, y en orden a asegurar la viabilidad presupuestaria de los compromisos asumidos por la Generalitat para la prestación de todas sus competencias, se hace imprescindible la aprobación del Decreto-ley 1/2012. Se trata de la norma eje sobre la que se articulan la mayoría de las medidas de carácter autonómico que se recogen en el nuevo plan económico y financiero, tanto a nivel de gastos, como de ingresos.

Por lo que se refiere a la inmediatez en cuanto a las fechas de publicación de la Ley de presupuestos para 2012 y el Decreto-ley valenciano 1/2012, señala que las Leyes de presupuestos, en cuanto a su elaboración, están sometidas a una serie de plazos previstos desde el Estatuto de Autonomía y concretados en el Reglamento de las Cortes Valencianas. El anteproyecto, y posterior proyecto de presupuestos, en su tramitación debe superar unas fases rigurosamente previstas y un calendario determinado normativamente y en el presente caso se procedió a su aprobación sin estar aprobados los presupuestos generales del Estado (que fueron prorrogados tras las elecciones) y ciertamente condicionados por dicha aprobación.

b) A continuación pone de manifiesto los efectos inmediatos conseguidos con la aprobación de las medidas reguladas en el Decreto-ley valenciano 1/2012, pues el ahorro estimado para el ejercicio 2012 es de 217,4 millones de euros y de 31,4 millones de euros en 2013.

Por otra parte, señala, la evolución de la situación crítica del déficit presupuestario y el cumplimiento de los objetivos de política económica del Consell de la Generalitat exige la aprobación de otras diversas normas con efectos a partir del ejercicio de 2012, y a modo de ejemplo cita el acuerdo de 23 de marzo de 2012, del Consell, por el que se aprueban acciones de simplificación y reducción de cargas administrativas. En definitiva, añade la complicada situación económica aconseja la máxima celeridad para poner en marcha las medidas necesarias que favorezcan la contención del gasto público.

c) Por lo que se refiere a la alegada vulneración del derecho de libertad sindical, señala la Abogada de la Generalitat Valenciana que la Administración no ha hecho sino aplicar estrictamente el art. 38.10 LEEP con carácter previo y también subsiguiente a la aprobación del Decreto-ley. Cosa distinta es que el contenido de dicha información sea aceptado o no por los representantes sindicales pero, en cualquier caso, tal información se produjo y aporta la transcripción de actas posteriores a la fecha de publicación de la norma en las que se procede a informar de su seguimiento.

A continuación, recoge el contenido del Auto del Tribunal Constitucional de 7 de junio de 2011 para afirmar que en base a lo dispuesto en el mismo las argumentaciones de los recurrentes deben ser rechazadas.

d) Por último, hace alusión a los motivos de impugnación referidos a la imposibilidad de modificar las tarifas impositivas y la vulneración del derecho al trabajo al limitarse la prolongación el servicio activo. Señala que deben ser rechazados por cuanto vienen referidos a materias que no han sido objeto de impugnación, dado que no se recogen entre los preceptos formalmente impugnados.

Termina recordando la temporalidad de la norma impugnada, por cuanto su vigencia queda circunscrita al tiempo estrictamente necesario para superar las circunstancias económicas notorias y evidentes. Además cambios normativos introducidos por la legislación estatal, tales como el régimen de complementación de la incapacidad temporal tienen la regulación prevista por el Real Decreto-ley 20/2012 y pasa a ser una medida de carácter permanente a diferencia del carácter temporal que le había dado el Decreto-ley del Consell de la Generalitat. Las reducciones retributivas planteadas, y que afectan a los colectivos indicados del personal interino al servicio de la Administración del Consell lo son con carácter temporal, sin pretender merma alguna, ni definitiva, de ningún derecho, y sin ocasionar agravio alguno entre colectivos de diferente condición. El desempeño de tareas propias y burocráticas del sector de Administración general no es comparable con otras tareas del personal que presta una atención directa en servicios sanitarios, o con el personal de justicia, o bien con el personal docente. Y ello, aun cuando todos ellos puedan estar bajo un régimen temporal. Por consiguiente, concluye, las argumentaciones referidas a dichos agravios comparativos no pueden ser favorablemente acogidas.

11. Por providencia de 26 de mayo de 2015 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 28 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista del Senado contra determinados párrafos de la exposición de motivos y los arts. 1 a 15 del Decreto-ley 1/2012, de 5 de enero, del Consell, de medidas urgentes para la reducción del déficit en la Comunidad Valenciana. Los motivos de inconstitucionalidad, siguiendo el orden establecido por los recurrentes en este proceso, son los siguientes: la vulneración del derecho de libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva, por quiebra de la eficacia vinculante de los acuerdos y convenios en vigor dentro del sector público y por incumplir el Decreto-ley la prohibición contenida en el art. 44.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EAV), que se remite al art. 86.1 CE, al afectar a un derecho fundamental, el derecho a la negociación colectiva, que forma parte del contenido esencial del derecho de libertad sindical; la vulneración del art. 44.4 EAV, que como acabamos de señalar se remite al art. 86.1 CE, por no estar justificado el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad; la

vulneración del límite material del Decreto-ley por modificar tarifas impositivas; la vulneración del art. 33.3 CE por afectar algunas de las medidas adoptadas a derechos adquiridos de los empleados públicos sin compensación indemnizatoria; la vulneración del art. 35 CE al establecer en algunos casos reducciones abusivas en la jornada laboral y en las retribuciones; la vulneración del art. 14 CE por no aplicarse las medidas adoptadas de igual forma a todo el personal de la Generalitat Valenciana; y la vulneración de las competencias que tiene atribuidas la Generalitat Valenciana en su Estatuto de Autonomía por haber legislado sobre materias que son competencia exclusiva del Estado.

El Letrado de las Cortes Valencianas y la Abogada de la Generalitat Valenciana solicitan la desestimación de recurso en los términos recogidos en los antecedentes.

2. Con carácter previo a nuestro enjuiciamiento resulta conveniente sintetizar el contenido de los preceptos impugnados.

El artículo 1 hace referencia a la finalidad y efectos de las medidas incluidas en el capítulo I (medidas en materia de personal), y señala que dichas medidas «se adoptan como necesarias para asegurar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por la Generalitat, en el marco de las obligaciones asumidas por las distintas administraciones públicas territoriales del estado español, en materia de reducción del déficit público durante los ejercicios 2012 y 2013 al objeto de asegurar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria».

El artículo 2 regula el ámbito subjetivo de las medidas adoptadas en este capítulo, y así señala que serán de aplicación al personal al servicio de Les Corts, al personal al servicio de las instituciones de la Generalitat, al personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia, al personal al servicio de la Administración de la Generalitat, adscrito a la Presidencia, las consellerías y entidades autónomas dependientes de las mismas, al personal docente al servicio de las administraciones educativas, al personal al servicio de las instituciones sanitarias, así como el resto de personal gestionado por la consellería con competencias en materia de sanidad y al personal al servicio del sector público valenciano.

El artículo 3 regula la jornada de trabajo y prevé que, con efectos de 1 de marzo de 2012, la jornada semanal del personal funcionario interino al servicio de la Administración de la Generalitat será de 25 horas semanales con la reducción proporcional de las retribuciones. No obstante, mantendrá su jornada y retribuciones actuales el personal no docente en centros docentes, personal de centros servicio de empleo, centros de formación e inserción profesional, el personal de emergencias, los destinados en residencias de atención a personas mayores dependientes o con discapacidad, centros de recepción y acogida de menores, centros de reeducación, comedores sociales, centros especializados de atención a mayores, centros de evaluación y orientación de discapacitados.

El artículo 4 regula la reducción de la jornada de trabajo del personal laboral temporal al servicio de la Administración de la Generalitat. Así, «de acuerdo con el art. 47 del texto refundido del Estatuto de los Trabajadores, la administración de la Generalitat iniciará de forma inmediata un expediente de reducción de jornada con la finalidad de establecer la jornada del personal contratado laboral temporal en 25 horas semanales, con la correspondiente reducción proporcional de retribuciones, en los mismos términos previstos en el artículo anterior». Estará afectado por dicho expediente el personal laboral temporal exceptuado el que preste servicios en los centros relacionados en el artículo anterior. No obstante, el personal laboral temporal que pertenezca a las categorías profesionales incluidas en el anexo I de la norma, también estará afectado por el expediente de reducción de jornada, con independencia del centro en el que preste sus servicios.

El artículo 5 prevé que en los supuestos de jornada reducida a 25 horas semanales previstos en los artículos 3 y 4, podrá solicitarse la declaración de compatibilidad para el desempeño de otras actividades.

El artículo 6 regula la reducción de la jornada de trabajo en el sector público empresarial y fundacional. En este sentido, prevé que «las empresas y fundaciones que conforman el sector público valenciano adoptarán las medidas necesarias en orden a asegurar que el

personal temporal al servicio de las mismas, se sujete a una reducción de la jornada de trabajo en los mismos términos y condiciones previstos en los artículos anteriores».

El artículo 7 señala que «el personal que realice la jornada reducida de 25 horas previstas en los artículos anteriores no podrá acogerse a la reducción de la jornada prevista en el apartado 2 del art. 7 del Decreto 175/2006, de 24 de noviembre, del Consell, por el que se regulan las condiciones de trabajo del personal al servicio de la administración del Consell».

El artículo 8 regula la reducción de la jornada de trabajo del personal funcionario interino que preste sus servicios en el ámbito de la administración de justicia. Así, «para el personal funcionario interino al servicio de la administración de justicia la reducción de la jornada de trabajo será equivalente a la prevista en el art. 3, y afectará necesariamente, al menos, a un 5 por ciento del personal temporal».

El artículo 9 suspende, hasta el 31 de diciembre de 2013, la convocatoria y concesión de cualquier ayuda en concepto de acción social, así como cualquier otra que tenga la misma naturaleza y finalidad, sin perjuicio de la contratación de pólizas de seguro para la cobertura de contingencias por accidentes de los empleados y empleadas.

El artículo 10 señala que «durante el ejercicio 2012 las personas jurídicas, públicas o privadas, incluidas dentro del ámbito del presente Decreto-ley, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.Tres del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, para la corrección del déficit público, no podrán realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación».

El artículo 11 regula, con efectos 1 de marzo de 2012, la cuantía de los complementos de carrera profesional y desarrollo profesional que percibe determinado personal que desarrolla su actividad en el marco de la estructura orgánica y funcional de la Consellería de Sanidad y de las personas jurídicas que conforman el sector público autonómico dependiente de la misma.

El artículo 12 incluye medidas excepcionales en materia de perfeccionamiento, reconocimiento, devengo y percepción del componente retributivo relacionado con la formación permanente de los funcionarios de los diferentes cuerpos docentes. En este sentido, prevé que «desde el 1 de marzo de 2012, por razones de interés general derivadas de una alteración sustancial de las circunstancias económicas que permitieron el establecimiento del componente retributivo relacionado con la formación permanente de los funcionarios de carrera de los diferentes cuerpos docentes, devienen inaplicables los Decretos del Consell 157/1993, de 31 de agosto, y 74/1999, de 1 de junio, así como la normativa dictada en desarrollo o ejecución de los mismos, en lo que se refiere al derecho al perfeccionamiento, reconocimiento, devengo y percepción de los funcionarios de los diferentes cuerpos docentes». Sin perjuicio de lo anterior, el precepto recoge la cuantía correspondiente al componente retributivo relacionado con la formación permanente de los funcionarios de carrera de los diferentes cuerpos docentes que se percibirá a partir del 1 de marzo de 2012.

El artículo 13 regula medidas excepcionales para el personal docente interino, profesorado especialista y de religión católica que no tenga carácter indefinido. Así, prevé que todos los nombramientos vigentes del personal señalado se extenderán desde la fecha del servicio y, como máximo, hasta el 30 de junio de cada año, devengándose las partes proporcionales de pagas extraordinarias y vacaciones.

El artículo 14 prevé medidas excepcionales en materia de reducción de la jornada de trabajo del personal docente y así, señala que «durante los ejercicios 2012 y 2013 deviene inaplicable el apartado 4 del artículo 24 del Decreto 7/2008, de 25 de enero, del Consell, por el que se regulan los permisos y licencias de personal docente no universitario dependiente de la conselleria competente en materia de educación».

Por último, el artículo 15 señala que, con efectos 1 de marzo de 2012, en los procesos de incapacidad temporal consecuencia de accidente de trabajo o enfermedad profesional del personal incluido en el ámbito de aplicación del presente Decreto-ley que se encuentre acogido al régimen general de la Seguridad Social, se complementarán las prestaciones

de la Seguridad Social hasta el 100 por 100 de sus retribuciones desde el inicio de dicha situación hasta la conclusión de la misma. En los demás supuestos, se complementará el 100 por 100 de sus retribuciones únicamente hasta el decimoquinto día en proceso de incapacidad temporal.

3. Antes de adentrarnos en el análisis de las vulneraciones alegadas, procede realizar las siguientes precisiones en relación con el objeto de este proceso y la incidencia que modificaciones normativas posteriores a la interposición del recurso hayan podido tener sobre su pervivencia.

a) Los Senadores recurrentes impugnan determinados párrafos de la exposición de motivos así como los arts. 1 a 15, todos ellos incluidos en el capítulo I del Decreto-ley relativo a las medidas en materia de personal.

Debemos descartar, desde un primer momento, la impugnación relativa a la exposición de motivos de la norma. Como hemos repetido desde la STC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 2, un «preámbulo no tiene valor normativo», siendo por ello innecesario, y hasta incorrecto, hacerlo objeto de «una declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva» de una Sentencia de este Tribunal. Esa carencia de valor normativo tiene como consecuencia que, como afirmamos en la STC 116/1999, de 17 de junio, FJ 2, los preámbulos «no pueden ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad (STC 36/1981, FJ 7; 150/1990, FJ 2; 212/1996, FJ 15; y 173/1998, FJ 4)»; imposibilidad de erigirse en objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad que fue confirmada en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 7.

b) En cuanto a la incidencia que modificaciones normativas sobrevenidas hayan podido tener sobre la pervivencia del objeto del recurso o de alguno de sus motivos, hemos de señalar que el art. 15 del Decreto-ley valenciano 1/2012 ha sido derogado por el número 1 de la disposición derogatoria única del Decreto-ley 6/2012, de 28 septiembre, del Consell, de desarrollo y aplicación de las disposiciones incluidas en el título I y disposiciones concordantes del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Esto nos obliga a precisar la repercusión que la derogación del precepto pueda tener sobre una eventual desaparición de su objeto.

Pues bien, son dos las vulneraciones que los recurrentes imputan a este precepto. En primer lugar, consideran que vulnera las competencias estatales en materia de legislación laboral por regular dicho precepto el período de complementación de salarios en los supuestos de incapacidad temporal por contingencias comunes. Y, en segundo lugar, consideran discriminatorio el tratamiento que se da a la cobertura adicional de las prestaciones por incapacidad temporal en dicho precepto. Afirman que existe un agravio comparativo entre las bajas médicas de corta duración (protegidas al 100 por 100) y las de mayor duración, con desprotección a partir del decimosexto día, cuando en realidad, son las bajas de larga duración las que necesitarían de una mayor protección social.

Según reiterada doctrina constitucional, no cabe dar una respuesta unívoca y general a la cuestión relativa a los efectos de la modificación, derogación o pérdida de vigencia de una disposición legal, ulterior a su impugnación, sobre la eventual desaparición del objeto de los diversos procesos constitucionales.

En los recursos de inconstitucionalidad —abstractos y orientados a la depuración objetiva del ordenamiento—, la regla general será la pérdida sobrevenida de su objeto, puesto que carece de sentido pronunciarse sobre normas que el propio legislador ha expulsado ya del ordenamiento jurídico, salvo que éstas desplieguen ultraactividad (por todas, STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 3). No obstante, cuando se trata de recursos de inconstitucionalidad en los que se traba una controversia competencial, la regla es distinta, pues «la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia

competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos» [por todas, STC 149/2012, de 5 de julio, FJ 2 b)].

La doctrina expuesta nos permite concluir que la queja que se imputa al art. 15 Decreto-ley valenciano 1/2012 relativa a la vulneración del art. 14 CE ha desaparecido sobrevenidamente, en cuanto que, en los recursos de inconstitucionalidad, debido a la nota de abstracción que los rige y a que su finalidad es la depuración del ordenamiento jurídico, la derogación de los preceptos legales impugnados hace que, con carácter general, su objeto decaiga.

Por su parte, para determinar la pervivencia de la queja competencial que se imputa al art. 15 del Decreto-ley valenciano 1/2012 hemos de contrastar la regulación de este precepto con el nuevo régimen establecido en el Decreto-ley valenciano 6/2012, de 28 de septiembre. El art. 15 del Decreto-ley valenciano 1/2012 establecía que «con efectos 1 de marzo de 2012, en los procesos de incapacidad temporal consecuencia de accidente de trabajo o enfermedad profesional del personal incluido en el ámbito de aplicación del presente decreto-ley que se encuentre acogido al régimen general de la Seguridad Social, se complementarán las prestaciones de la Seguridad Social hasta el 100% de sus retribuciones desde el inicio de dicha situación hasta la conclusión de la misma. En los demás supuestos, se complementará el 100 por 100 de sus retribuciones únicamente hasta el decimoquinto día en proceso de incapacidad temporal». El Decreto-ley valenciano 6/2012, de 28 de septiembre, deroga este precepto y prevé que en los supuestos de incapacidad temporal derivados de contingencias profesionales se complementarán las prestaciones de la Seguridad Social hasta el 100 por 100 mientras que en los supuestos de incapacidad temporal derivados de contingencias comunes hasta el tercer día se reconocerá un complemento retributivo del 50 por 100 de las retribuciones que se vinieran percibiendo y desde el día cuarto hasta el vigésimo se reconocerá un complemento que sumado a la prestación económica reconocida por la Seguridad Social sea equivalente al 75 por 100 de las retribuciones que vinieran correspondiendo a dicho personal.

El contraste del precepto impugnado con el Decreto-ley valenciano 6/2012 permite concluir que la controversia competencial no ha cesado, ya que lo que los recurrentes sostienen es que el complementar los salarios en los supuestos de incapacidad temporal es una competencia exclusiva del Estado y no de las Comunidades Autónomas, y la nueva norma que ha sustituido al art. 15 del Decreto-ley valenciano 1/2012 continúa regulando esta materia pero de un modo diferente. En consecuencia, al no suponer la derogación del art. 15 del Decreto-ley valenciano 1/2012 la pérdida de objeto de la controversia competencial planteada, sobre esta cuestión nos pronunciaremos en el fundamento jurídico 11.

4. Es doctrina reiterada de este Tribunal que «el examen de las infracciones que se refieren al art. 86 CE ha de ser prioritario en el orden de nuestro enjuiciamiento, toda vez que en este caso las infracciones denunciadas inciden directamente sobre la validez de los preceptos impugnados y se cuestiona la legitimidad constitucional de su inclusión en una norma de urgencia ... de modo que, si se estimaran las alegaciones relativas al art. 86 CE, resultaría innecesario el examen de las restantes alegaciones» (entre otras, STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 3). De acuerdo con esa jurisprudencia, nuestro análisis comenzará por los motivos de inconstitucionalidad alegados por los Senadores recurrentes directamente relacionados con el art. 86 CE. Así, son dos las infracciones denunciadas que están relacionadas con la vulneración del art. 44.4 EAV, precepto que, en cuanto a los presupuestos de utilización del Decreto-ley en la Comunidad Valenciana, se remite a lo dispuesto en el art. 86 CE: en primer lugar, infracción del art. 86.1 CE por no concurrir el presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad y, en segundo lugar, infracción de los límites materiales de los decretos-leyes establecidos en el art. 86.1 CE por afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I, en concreto, a los arts. 28.1 y 31 CE.

En relación a que los Estatutos de Autonomía puedan prever la figura del Decreto-ley autonómico, este Tribunal se ha pronunciado recientemente en la STC 93/2015, de 14 de

mayo, FFJJ 3 a 6, estableciendo su legitimidad constitucional siempre que los límites formales y materiales a que se someta dicha institución sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal. La previsión del art. 44.4 EAV no presenta problema alguno a tales efectos.

5. Alegan los recurrentes que el Decreto-ley valenciano 1/2012 vulnera el art. 44.4 EAV en conexión con el art. 86.1 CE, por no estar justificado el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad. A su juicio, de la exposición de motivos del Decreto-ley impugnado no se obtiene una justificación contundente de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, pues en la misma se utilizan expresiones vagas e inconcretas que no justifican en ningún caso la urgencia de las medidas adoptadas, su eficacia y suficiencia, cuando ya previamente se ha elaborado y aprobado un texto presupuestario, seis días antes, en idéntico escenario económico.

Por su parte, el Letrado de las Cortes Valencianas y la Abogada de la Generalitat Valenciana señalan que el Decreto-ley valenciano 1/2012 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.

6. La doctrina elaborada por este Tribunal a partir del art. 86 CE con relación a los decretos-leyes resulta del todo punto aplicable al Decreto-ley impugnado en este proceso, pues el art. 44.4 EAV remite íntegramente a lo que dispone el art. 86 CE y, por tanto, también –en lo que interesa ahora– en lo que se refiere a los requisitos de validez de los decretos-leyes que dicte el Consell. A continuación comenzaremos recordando nuestra doctrina sobre el sentido y alcance del presupuesto legitimador de la extraordinaria y urgente necesidad.

De acuerdo con una reiterada doctrina constitucional, sintetizada, entre otras, en las SSTC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6; 31/2011, de 17 de marzo, FJ 3; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 4, y 1/2012, de 13 de enero, FJ 6, el art. 86 CE habilita, desde luego, al Gobierno para dictar, mediante real decreto-ley, normas con fuerza de ley, pero en la medida en que ello supone una sustitución del Parlamento por el Gobierno, constituye una excepción al procedimiento legislativo ordinario y a la participación de las minorías que éste dispensa, y como tal sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de todos los presupuestos circunstanciales y materiales enunciados en dicho precepto que lo legitime. Entre los que se incluyen, en lo que aquí importa, la imprescindible conexión entre la facultad legislativa excepcional y la existencia del presupuesto habilitante, esto es, una situación «de extraordinaria y urgente necesidad».

El concepto «extraordinaria y urgente necesidad» que se contiene en la Constitución no es, en modo alguno, una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes. Por ello, sin perjuicio del peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad haya de concederse al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado, es función propia de este Tribunal el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes públicos se mueven dentro del marco trazado por la Constitución, de forma que este Tribunal podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de «extraordinaria y urgente necesidad» y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un real decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución.

Nuestra Constitución ha adoptado una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del decreto-ley que, por una parte, no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo de una forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta, de modo que la utilización de este instrumento normativo se estima legítima «en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta» (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5). En otras palabras, el fin que justifica la legislación de urgencia no es otro que subvenir a «situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes» (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3). Ahora bien, 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 concurren» (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6; 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8, y 1/2012, de 13 de enero, FJ 6).

Como se deriva de la jurisprudencia constitucional anteriormente citada relativa al supuesto de hecho habilitante de los Decretos-leyes, dos son los aspectos que tradicionalmente hemos analizado desde la perspectiva constitucional: por un lado, la presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 5; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 4); y, por otro lado, la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella (SSTC 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). Como señalamos en la STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 6, aunque ambos aspectos están íntimamente ligados, su análisis por separado facilita desde un punto de vista metodológico el análisis de las consideraciones de las partes y, en última instancia, el control que le corresponde efectuar a este Tribunal.

En cuanto a la definición explícita y razonada de una situación de «extraordinaria y urgente necesidad» por los órganos políticos, este Tribunal ha precisado que ello no significa que la definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya siempre de contenerse en el propio decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. En efecto, el examen de la concurrencia del citado presupuesto siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional 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, debiendo siempre tener presentes las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación del decreto-ley.

De acuerdo con la doctrina expuesta, este Tribunal entendió, con relación a una reforma del sistema de protección por desempleo articulada mediante un real decreto-ley, que «hablar de la “cambiante situación de la economía internacional” o de “nuevas oportunidades más variadas que... en etapas anteriores” supone la utilización de fórmulas rituales de una marcada abstracción y, por ello, de prácticamente imposible control constitucional», por lo que apreció la falta de una definición explícita y razonada de la situación de «extraordinaria y urgente necesidad» que habilitase el uso de la legislación de urgencia (STC 68/2007, FJ 10). En cambio, este Tribunal ha entendido que se satisfacen las exigencias constitucionales cuando la definición de la situación de extraordinaria y

urgente necesidad se realiza mediante «una precisa referencia a una concreta coyuntura económica que exige una rápida respuesta» (STC 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 5).

En cuanto a la segunda dimensión del presupuesto habilitante de la legislación de urgencia –conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas que en el Real Decreto-ley se adoptan– nuestra doctrina «ha afirmado un doble criterio o perspectiva para valorar la existencia de la conexión de sentido: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el Real Decreto-ley controvertido» (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 1/2012, de 13 de enero, FJ 11, y 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9).

Por último, cabe recordar que el control que compete al Tribunal Constitucional en este punto es un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario (art. 86.2 CE). Desde el primer momento hemos afirmado que «el peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad es forzoso reconocer al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado, no puede ser obstáculo para extender también el examen sobre la competencia habilitante al conocimiento del Tribunal Constitucional, en cuanto sea necesario para garantizar un uso del decreto-ley adecuado a la Constitución» (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3). Pues la Constitución reconoce a las Cortes Generales como «las depositarias de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario», ya que son ellas las que representan al pueblo español (art. 66.1 CE). El Gobierno ejerce la iniciativa legislativa, de conformidad con el art. 87.1 CE, por lo que la potestad que ostenta para dictar reales decretos-leyes, en virtud del art. 86.1 CE, se configura «como una excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes y en consecuencia está sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de determinados requisitos que lo legitiman» (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 1; doctrina que reitera la STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3).

7. En el marco de la doctrina citada debemos comprobar ahora si en los concretos preceptos del Decreto-ley 1/2012 objeto del presente recurso concurre el presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» exigido por el art. 86.1 CE.

En ese análisis deberemos tener presente que la vulneración del presupuesto de hecho habilitante únicamente se imputa a los preceptos contenidos en el capítulo I («de las medidas en materia de personal», arts. 1 a 15), pues los Senadores recurrentes no han impugnado el Decreto-ley en su totalidad, sino sólo los mencionados preceptos. El problema estaría, por tanto, únicamente en los preceptos recurridos y no en el más amplio y heterogéneo conjunto de medidas que se contienen en la citada norma, cuyo nexo de unión es el de su expresada finalidad de reducir el déficit público durante los ejercicios 2012 y 2013. Por tanto, deberemos analizar si, respecto a los arts. 1 a 15 del Decreto-ley del Consell 1/2012, concurre el presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» exigido por el art. 86.1 CE a efectos de determinar la validez constitucional de su regulación.

Siguiendo la doctrina expuesta debemos por tanto analizar dos elementos: en primer lugar, la presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 5; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 4); en segundo lugar, la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella (SSTC 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).

a) Para analizar los motivos explicitados por el Consell para la aprobación del Decreto-ley objeto del presente recurso, debemos acudir a la exposición de motivos de la norma, así como al debate parlamentario de convalidación y, en su caso, al expediente de elaboración de la norma (por todas, STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 7).

Antes de desgranar las medidas más importantes que se establecen, la exposición de motivos efectúa las siguientes consideraciones generales, relacionadas con la plasmación

del criterio del Gobierno sobre la concurrencia del presupuesto habilitante de la legislación de urgencia:

«La necesidad de reducir el actual nivel de déficit público de la Generalitat, derivado de la evolución de la crisis económica que afecta al conjunto del Estado, exige adoptar medidas extraordinarias y urgentes en la Comunitat Valenciana.

El presente decreto-ley recoge una serie de medidas urgentes que el Consell adopta, en el presente ejercicio, dentro del citado marco, y las mismas afectan tanto a los ingresos públicos como a los gastos, con el fin de facilitar la reducción del desequilibrio presupuestario de la Generalitat, asegurar el cumplimiento de sus compromisos en la materia durante los próximos dos ejercicios, así como garantizar que el sector público autonómico se afiance en una senda de reequilibrio que aporte credibilidad a la evolución futura de la deuda y del déficit público autonómico.

Estas medidas se adoptan en un contexto excepcional, sin precedentes, de falta de liquidez del conjunto de las administraciones públicas, derivado de la dificultad de obtener fondos en los mercados financieros, y en tal sentido exige un esfuerzo adicional de austeridad sobre la senda iniciada en los últimos ejercicios.

Las medidas incluidas en el presente decreto-ley tienen carácter complementario o adicional, dentro del marco competencial de la Comunitat, a las adoptadas por el Gobierno de la Nación en el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

...

Las medidas expuestas exigen la adopción de una norma de rango legal. La necesidad de su inmediata aplicación en algunos casos, para garantizar su eficacia en la reducción del gasto, y de su concreción, conocimiento y seguridad en otros, de modo que se garantice su credibilidad y efecto inmediato en los movimientos financieros y en las actuaciones relevantes para la estabilidad presupuestaria, constituyen el hecho habilitante de extraordinaria y urgente necesidad que el Estatut exige en su artículo 44 para la adopción de un Decreto-ley.»

También el art. 1 del Decreto-ley impugnado alude a la justificación de la adopción de las medidas adoptadas al referirse a la finalidad de la norma: «1. Las medidas incluidas en el presente Capítulo se adoptan como necesarias para asegurar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por la Generalitat, en el marco de las obligaciones asumidas por las distintas administraciones públicas territoriales del estado español, en materia de reducción del déficit público durante los ejercicios 2012 y 2013 al objeto de asegurar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.»

Según se desprende de los párrafos transcritos, la extraordinaria y urgente necesidad requerida por el art. 86.1 CE, al que se remite el art. 44.4 EAV, para la adopción de decretos-leyes vendría en el caso analizado determinada por la necesidad de reducir el nivel de déficit público y, por ende, de corregir el desequilibrio presupuestario de la Generalitat, derivado de la crisis económica que afectaba a la Comunitat Valenciana, como al conjunto del Estado.

Posteriormente, en el debate parlamentario correspondiente al trámite de convalidación del Decreto-ley (Cortes Valencianas. Diario de sesiones del Pleno. VIII legislatura. Año 2011, núm. 26, sesión plenaria celebrada el 18 de enero de 2012, págs. 868 a 875), el Consell, por medio de su Presidente, señala en su exposición inicial, entre otras cosas, lo siguiente:

«España y la Comunidad Valenciana se encuentran en una situación difícil que tenemos que cambiar entre todos: estado, comunidades autónomas, entidades locales y sociedad civil. Nadie en esta cámara puede negar que la situación económica de España es muy mala, y todos debemos estar de acuerdo en que si no hacemos nada aun será todavía peor...»

Hoy quiero explicar a los valencianos que necesitamos adoptar medidas de ahorro, necesarias e imprescindibles para normalizar progresivamente la situación

financiera de la administración autonómica y, con ello, garantizar el mantenimiento de la calidad en los diferentes servicios públicos que presta y atender el pago a nuestros proveedores, una de nuestras principales prioridades...

En cuanto a los gastos, La Generalitat ha pedido a su personal un mayor esfuerzo y reducirá más de 258 millones de euros anuales durante los años 2012 y 2013. Hemos optado por la estabilidad de las plantillas en lugar del despido para poder mantener los puestos de trabajo del personal temporal...

No obstante, estas reducciones de gasto son insuficientes para lograr el compromiso de equilibrar nuestro presupuesto...

Sabemos que todas estas medidas son duras. Pero también sabemos que son absolutamente necesarias para salir cuanto antes de la crisis y garantizar la sanidad, la educación y la atención social hacia todas las personas.

Unas medidas imprescindibles para poder mantener las prestaciones sociales a los cinco millones de ciudadanos de la Comunidad Valenciana y que hoy representa 30,2 millones de euros diarios...

Son medidas que están en la línea de las que han optado ya otras comunidades autónomas, el Gobierno de España y otras regiones de Europa. Se trata de medidas extraordinarias y de carácter temporal, repito, temporal, ante una situación excepcional...»

Como se colige de las manifestaciones transcritas, tanto en la exposición de motivos del Decreto-ley 1/2012 como en su presentación en el trámite parlamentario de convalidación, el órgano colegiado de gobierno de la Generalitat Valenciana ha ofrecido, de forma explícita y razonada, una justificación para la adopción de las medidas extraordinarias para la reducción del déficit en la Comunidad Valenciana contenidas en el Decreto-ley 1/2012, de 5 de enero, en general, así como de las medidas específicas en materia de personal contenidas en los preceptos impugnados (arts. 1 a 15), en particular. En síntesis, el Consell ha evocado y descrito la difícil «situación económica» que se está pasando, una «situación que pone en riesgo la sociedad del bienestar», la «grave situación de falta de liquidez» y la «difícil coyuntura económica» para justificar la necesidad de adoptar medidas urgentes para equilibrar el presupuesto, actuando tanto sobre los gastos como sobre los ingresos, unas medidas que se consideran «imprescindibles» para poder mantener las prestaciones sociales de los ciudadanos y que se conciben como «medidas extraordinarias y de carácter temporal ... ante una situación excepcional.»

Por tanto, procede declarar que el Consell de la Generalitat Valenciana ha cumplido la exigencia de explicitar y razonar de forma suficiente la existencia de una situación de «extraordinaria y urgente necesidad» que –de acuerdo con el art. 44.4 EAV en conexión con el art. 86.1 CE– justifica la utilización del decreto-ley.

b) El segundo elemento a analizar por este Tribunal en el control del presupuesto habilitante es, como ya se indicó, la conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para afrontar la misma. Nuestra doctrina ha afirmado «un doble criterio o perspectiva para valorar la existencia de la conexión de sentido: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el Real Decreto Ley controvertido» (STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9). Así, ya en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, excluimos a este respecto aquellas disposiciones «que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente».

En cuanto al contenido de las medidas previstas en el capítulo I del Decreto-ley 1/2012, recordemos que consistían en varias medidas: reducción de la jornada del personal funcionario interino y del personal laboral temporal al servicio de la Generalitat, del personal del sector público empresarial y fundacional, y del personal funcionario interino al servicio de la Administración de justicia; suspensión del complemento de las prestaciones de seguridad social en procesos de incapacidad temporal; la suspensión igualmente de la convocatoria o concesión de ayudas en concepto de acción social; reducción de las cuantías de los conceptos correspondientes a la carrera profesional y el desarrollo

profesional del personal al servicio de las instituciones sanitarias y del resto de personal gestionado por la Conselleria de Sanidad, así como del componente retributivo relacionado con la formación permanente de los funcionarios de los diferentes cuerpos docentes; supresión de días adicionales de vacaciones vinculados a los años de servicios prestados; y posibilidad de denegar la prolongación del servicio activo por necesidades organizativas de la Administración.

En cuanto a la estructura de las disposiciones impugnadas del Decreto-ley, estaban dotadas de eficacia inmediata y modificaban por tanto de manera instantánea la situación jurídica existente, por cuanto que entraban en vigor el mismo día de su publicación en el «Diari Oficial de la Comunitat Valenciana». Esta conclusión no resulta afectada por el hecho de que, tal y como señalan los recurrentes, algunos de los preceptos recurridos del Decreto-ley entrasen en vigor a los dos meses de su promulgación, pues como ha afirmado este Tribunal en la STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 6, «no debe confundirse eficacia inmediata de la norma provisional con la ejecución instantánea de la misma. Sólo aquella es un requisito ínsito en la definición constitucional del decreto-ley establecida en el art. 86.1 CE, habida cuenta de que con este instrumento se trata de alcanzar “los objetivos marcados para la gobernación del país” en aquellas situaciones en las que, por concurrir “circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata” (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3, reiterando una línea doctrinal iniciada en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 6), en tanto que la celeridad de la completa ejecución estará en función de la naturaleza y complejidad de las propias medidas adoptadas en cada decreto-ley para hacer frente a la situación de urgencia».

A la luz de los dos criterios señalados, el contenido y la estructura de las disposiciones controvertidas del Decreto-ley, debemos afirmar que las medidas incluidas en el Decreto-ley 1/2012 no carecen de conexión de sentido con la situación de extraordinaria y urgente necesidad definida por el Gobierno, pues, por un lado, eran idóneas para las consecución del objetivo marcado de reducción del déficit público y, por otro lado, tenían incidencia directa en la reducción del gasto en personal en el sector público de la Comunidad Valenciana.

c) Por último, debe rechazarse la alegación de los recurrentes relativa a que la causa desencadenante era suficientemente conocida en el momento de elaboración de la Ley de presupuestos para 2012 y podía preverse con antelación suficiente, de modo que pudo perfectamente haberse incorporado en esa Ley de presupuestos. Como ha señalado este Tribunal en diversas ocasiones, 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 concurren» (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.

En consecuencia, la alegación de los recurrentes relativa a que la causa desencadenante era suficientemente conocida en el momento de elaboración de la Ley de presupuestos para 2012 y podía preverse con antelación suficiente, de modo que pudo perfectamente haberse incorporado en esa Ley de presupuestos, constituye una hipótesis que, aun cuando fuera cierta, no tiene por qué afectar a la constatación de la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que legitima la adopción de medidas urgentes para hacer frente a la misma, como las contenidas en los arts. 1 a 15 del Decreto-ley 1/2012.

d) Por todo ello, procede descartar el motivo de impugnación referido a la falta de concurrencia del presupuesto habilitante para dictar el Decreto-ley 1/2012 que viene exigido por el art. 44.4 EAV en conexión con el art. 86.1 CE.

8. Consideran los Senadores recurrentes que el Decreto-ley 1/2012 incumple también la prohibición contenida en el art. 86.1 CE, al que se remite el art. 44.4 EAV, de afectar a determinadas materias, entre ellas, los derechos y libertades de los ciudadanos

regulados en el título I CE, vulnerándose el derecho fundamental a la negociación colectiva que forma parte del contenido esencial reconocido en el art. 28.1 CE. A su juicio, la vulneración del derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva supone la quiebra de la eficacia vinculante de los acuerdos y convenios en vigor en el sector público que sólo pueden suspenderse o modificarse por causa grave para el interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas y todo ello con una debida información a las organización sindicales.

Esta cuestión ha sido ya analizada por este Tribunal en la serie de Autos iniciada por el ATC 85/2011, de 7 de junio, en los que se inadmitieron varias cuestiones de inconstitucionalidad que versaban sobre la compatibilidad con los derechos de negociación colectiva y libertad sindical de la reducción de las retribuciones de los empleados públicos que fue introducida en la Ley de presupuestos generales del Estado por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, y que posteriormente fue seguida por diversas leyes autonómicas de presupuestos.

En el mencionado ATC 85/2011, FJ 7, este Tribunal señaló lo siguiente:

«En relación con el límite material que para la figura del decreto-ley resulta de la prohibición de “afectar ... a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I” CE, que es el concernido en este caso, este Tribunal ha rechazado una interpretación expansiva del mismo, pues se “sustenta en una idea tan restrictiva del Decreto-ley que lleva en su seno al vaciamiento de la figura y la hace inservible para regular con mayor o menor incidencia cualquiera 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). Frente a esa interpretación, una reiterada doctrina constitucional ha venido manteniendo en la interpretación de los límites materiales 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, por el juego del límite material ahora examinado, es la regulación del “régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I CE” o que “se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos” (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8), de modo que, de aquel límite se infiere o concluye, que el decreto-ley “no puede alterar ni el régimen general ni los elementos esenciales” de los derechos, deberes y libertades del título I CE (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; 189/2005, de 7 de julio, FJ 7, por todas). Asimismo, hemos declarado también que al interpretar el límite del art. 86.1 CE este Tribunal no debe atender al modo cómo 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 colocación 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).»

Esa doctrina ha sido aplicada, entre otros, por los AATC 101/2011, de 5 de julio, FJ 1; 104/2011, de 5 de julio, FJ 3; 105/2011, de 5 de julio, FJ 1; 115/2011, de 19 de julio, FJ 3; 39/2012, de 28 de febrero, FJ 6; 128/2012, de 19 de junio, FJ 3; 205/2012, de 30 de octubre, FJ 4; y 246/2012, de 18 de diciembre, FJ 4.

Una vez expuesta la interpretación que de los límites materiales del Decreto-ley mantiene este Tribunal, los citados Autos precisaron que el derecho fundamental a tener en cuenta en una cuestión como la considerada, referida al alcance y valor normativo del convenio colectivo, es el derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE), pues sólo si se considerara afectado este derecho podría llegar a plantearse si además ello supone una afectación del derecho a la libertad sindical, toda vez que la alegada afectación del primero es presupuesto para poder considerar la posible afectación del segundo (por todos, ATC 85/2011, FJ 7).

Pues bien, al igual que en los citados Autos, los preceptos legales impugnados del Decreto-ley 1/2012 no regulan el régimen general del derecho a la negociación colectiva reconocido en el art. 37.1 CE, ni nada disponen sobre la fuerza vinculante de los convenios colectivos en general, ni, en particular, sobre los directamente por aquellos concernidos, que mantienen la fuerza vinculante propia de este tipo de fuente, derivada de su posición en el sistema de fuentes.

Sin embargo, para los Senadores recurrentes los preceptos impugnados «afectan» al derecho a la negociación colectiva en la medida en que afectan a la fuerza vinculante del convenio colectivo. Ahora bien, en cuanto a este derecho a la negociación colectiva y a la fuerza vinculante de los convenios, hemos declarado también en el citado ATC 85/2011 (FJ 8) y en los que le siguen, que no puede confundirse ni identificarse ésta con una pretendida intangibilidad o inalterabilidad del convenio, toda vez que, como ya ha tenido ocasión de declarar este Tribunal «del art. 37.1 CE no emana ni deriva la supuesta intangibilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la norma legal, incluso aunque se trate de una norma sobrevinida (STC 210/1990, de 20 de diciembre, FFJJ 2 y 3), insistiendo el Tribunal en el contexto de esta declaración en que, en virtud del principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse no sólo a la ley formal, sino, más genéricamente, a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario (en el mismo sentido, SSTC 177/1988, de 10 de octubre, FJ 4; 171/1989, de 19 de octubre, FJ 2; 92/1994, de 21 de marzo, FJ 2; y 62/2001, de 1 de marzo, FJ 3; ATC 34/2005, de 31 de enero, FJ 5).»

Por todo ello, debemos concluir que los preceptos legales impugnados no suponen una «afectación» en el sentido constitucional del término, del derecho a la negociación colectiva reconocido en el art. 37.1 CE, en cuanto que ni regulan el régimen general de dicho derecho, ni la intangibilidad del convenio colectivo frente a las normas legales se configura como uno de sus elementos esenciales, por lo que no han franqueado el límite material que al Decreto-ley impone el art. 86.1 CE, al que se remite el art. 44.4 EAV, de no afectar a los derechos, deberes y libertades del título I CE.

9. La última infracción alegada en relación con el ejercicio de la potestad de dictar decretos-leyes hace referencia a la imposibilidad de modificar las tarifas impositivas mediante un decreto-ley si, una vez convalidado, éste no se tramita como proyecto de ley al objeto de proceder al oportuno debate parlamentario, sobre la base del art. 86 CE, al que se remite el art. 44.4 EAV, en relación con el art. 31 CE. Señalan los recurrentes que la Constitución prohíbe la regulación o instauración de nuevos tributos, o su modificación, por la vía del Decreto-ley, mucho más si este no se tramita posteriormente en forma de proyecto de ley ante el parlamento correspondiente.

El Decreto-ley 1/2012 introduce ciertamente varias disposiciones para la modificación de diversos impuestos, pero esas disposiciones no se encuentran entre los preceptos impugnados, que son únicamente los arts. 1 a 15. Como es obvio, los preceptos del Decreto-ley a los que no se alude en el escrito de interposición quedan excluidos del objeto de este recurso de inconstitucionalidad, pues «la acción de inconstitucionalidad, como toda acción, se concreta a través de su *petitum* y de su *causa petendi*», esto es, «queda configurada por lo que se pide y por la causa en que la petición se fundamenta» (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3). En consecuencia, el presente motivo de impugnación debe ser rechazado por cuanto ninguno de los preceptos impugnados del Decreto-ley

valenciano 1/2012 hace referencia a las tarifas impositivas a las que aluden los recurrentes para considerar infringido el límite material del Decreto-ley.

10. Consideran los recurrentes que el Decreto-ley impugnado vulnera también el derecho al trabajo y a una remuneración suficiente (art. 35 CE), al establecer en algunos casos reducciones abusivas de la jornada laboral y las retribuciones. Siendo la motivación económica y los supuestos objetivos a perseguir económicos, no tiene sentido, a su juicio, que parte del acuerdo que aprueba el Consell afecte a la jornada de trabajo de sus empleados públicos. Asimismo, consideran vulnerado el derecho al trabajo de los empleados que superen los 65 años de edad y soliciten una prolongación de su servicio activo.

En primer lugar, por lo que se refiere a la reducción abusiva de la jornada laboral y de las retribuciones, debemos recordar que el Decreto-ley valenciano 1/2012 reduce la jornada del personal temporal al servicio de la Generalitat con la correspondiente disminución proporcional de las retribuciones, así como reduce en un 50 por 100 las cuantías de los conceptos correspondientes a la carrera profesional y el desarrollo profesional del personal al servicio de las instituciones sanitarias y del resto de personal gestionado por la Conselleria de Sanidad, y del componente retributivo relacionado con la formación permanente de los funcionarios de los diferentes cuerpos docentes. Los recurrentes alegan genéricamente que dicha reducción vulnera el art. 35 CE pero sin ofrecer razón constitucional alguna por la que consideran vulnerado dicho precepto. Se limitan a describir la medida introducida por el Decreto-ley 1/2012 pero no alegan por qué la reducción de jornada y salario es abusiva ni en qué medida esto afecta al derecho al trabajo y el derecho a una remuneración suficiente reconocidos en el art. 35 CE. En efecto, en relación con el derecho a una remuneración suficiente los recurrentes deberían haber argumentado en qué medida la reducción de la remuneración convierte a ésta en insuficiente para satisfacer las necesidades del trabajador o de su familia. Y al no hacerlo no puede este Tribunal suplir la carga argumental en torno a la inconstitucionalidad del precepto que corresponde a la parte que lo impugna.

Por lo que se refiere a la vulneración del derecho al trabajo por haberse reducido la jornada y el salario abusivamente, a pesar de que también aquí la argumentación de los recurrentes es mínima, hemos de recordar una vez más que no es nuestra función la de «enjuiciar la oportunidad o conveniencia de la elección hecha por el legislador para valorar si es la más adecuada o la mejor de las posibles» (STC 198/2012, de 6 de noviembre, FJ 11), sino únicamente determinar si la opción asumida sobrepasa o no el margen razonable de libertad que le reconoce el art. 35 CE. Y a este respecto hemos de señalar que la opción legislativa controvertida, en el marco en que se inserta, cuenta con una justificación que no puede tacharse de arbitraria o irrazonable.

Como viene señalando este Tribunal desde su Sentencia 22/1981, de 3 de julio, FJ 8, «el derecho al trabajo no se agota en la libertad de trabajar; supone también el derecho a un puesto de trabajo y como tal presenta un doble aspecto: individual y colectivo, ambos reconocidos en los arts. 35.1 y 40.1 de nuestra Constitución, respectivamente. En su aspecto individual, se concreta en el igual derecho de todos a un determinado puesto de trabajo si se cumplen los requisitos necesarios de capacitación, y en el derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo, es decir, a no ser despedidos si no existe una justa causa. En su dimensión colectiva el derecho al trabajo implica además un mandato a los poderes públicos para que lleven a cabo una política de pleno empleo, pues en otro caso el ejercicio del derecho al trabajo por una parte de la población lleva consigo la negación de ese mismo derecho para otra parte de la misma».

La medida adoptada por el Gobierno valenciano no supone la limitación del derecho al trabajo consagrado constitucionalmente en el art. 35 CE. Los trabajadores afectados por las medidas adoptadas seguirán prestando servicios para la Administración valenciana pero con unas condiciones de jornada y de retribución diferentes a las que venían disfrutando. Esta modificación en las condiciones de trabajo cuenta con una justificación que no puede tacharse de arbitraria o irrazonable pues con ella se trata de evitar la amortización de puestos de trabajo a la que puede llevar el elevado nivel de déficit público de la Generalitat. Se trata de garantizar el mantenimiento del puesto de trabajo en lugar de

su destrucción, de manera que las medidas adoptadas no vulneran el derecho al trabajo; por el contrario, tratan de garantizar el derecho al trabajo de los empleados de la Administración valenciana.

Por último, la alegada vulneración del derecho al trabajo de los empleados mayores de 65 años al poder la Administración resolver de forma motivada la aceptación o denegación de la prolongación de la prestación de servicios en función de las necesidades de recursos humanos de la organización, debe ser rechazada pues la medida a la que aluden los Senadores recurrentes aparece regulada en la disposición final segunda del Decreto-ley valenciano 1/2012 que no ha sido objeto de impugnación.

11. Alegan los Senadores recurrentes la extralimitación de las competencias que tiene atribuidas la Generalitat Valenciana en el Estatuto de Autonomía, por legislar sobre materias que son competencia exclusiva del Estado, como es el período de complementación de salarios en los supuestos de incapacidad temporal por contingencias comunes. Señalan que el Decreto-ley incluye a personal sobre el que la Comunitat Valenciana no tiene competencias legislativas, entre ellos, el personal funcionario de las Cortes Valencianas y sus instituciones dependientes y el personal funcionario de la Administración de Justicia. También consideran que se ha excedido de sus competencias en relación con el personal laboral de diferentes ámbitos cuyas condiciones de trabajo están determinadas por la legislación laboral general y sus convenios colectivos de aplicación, lo que sucede, a su juicio, con la disposición final tercera del Decreto-ley sobre suspensión de pactos y acuerdos. Con todo ello, afirman, se demuestra que, pese a la absoluta carencia de habilitación para disponer en materia laboral, son muchas las medidas establecidas en el Decreto-ley 1/2012 que usurpan competencias que constitucionalmente no se encuentran comprendidas dentro de su ámbito competencial.

Los recurrentes alegan de forma genérica y abstracta, sin aportar ningún razonamiento que conduzca a la conclusión pretendida, que el Decreto-ley valenciano 1/2012 vulnera las competencias del Estado y a continuación concretan esta afirmación genérica en tres aspectos regulados por la norma: la complementación de la incapacidad temporal, la inclusión en su ámbito de aplicación del personal funcionario de las Cortes Valencianas y del personal funcionario de la Administración de Justicia y la suspensión de pactos y acuerdos sindicales firmados en el ámbito del personal funcionario y estatutario incluidos dentro del ámbito de aplicación del Decreto-ley.

La alegación genérica e inconcreta relativa a la extralimitación en las competencias que tiene atribuidas la Generalitat Valenciana en el Estatuto de Autonomía, por legislar sobre materias que son competencia exclusiva del Estado, no puede ser examinada en esta sede pues no se encuentra fundamentada. La carga argumental en torno a la inconstitucionalidad del precepto corresponde a la parte que lo impugna. Al igual que afirmamos en las SSTC 195/2012, de 31 de octubre, FJ 4; y 84/2013 de 11 de abril, FJ 3, «resulta de aplicación la doctrina recopilada en la STC 158/2011, de 19 de octubre, según la cual “no basta la mera invocación formal de los preceptos en la demanda (STC 98/1989, de 1 de junio, FJ 5) o, incluso ... la existencia en la misma de una solicitud expresa de su declaración de inconstitucionalidad, para que este Tribunal deba pronunciarse sobre todos y cada uno de ellos, sino que es preciso, además, que en el cuerpo del recurso se contenga la argumentación específica o razonamientos que fundamenten la presunta contradicción de éstos con la Norma fundamental [SSTC 146/1994, de 12 de mayo, FJ 7 B); 214/1994, de 14 de julio, FJ 3; 195/1998, de 1 de octubre, FJ 1]». Efectivamente, hemos de recordar aquí una vez más que la impugnación de las normas debe ir acompañada de la preceptiva fundamentación y precisión que permitan conocer las razones por las que los recurrentes entienden que las disposiciones impugnadas transgreden el orden constitucional (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 2; y 118/1998, de 4 de junio, FJ 4). «Cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2).».

Por lo que se refiere a las tres materias reguladas en el Decreto-ley en las que trata de concretarse dicha alegación debemos rechazar, sin necesidad de argumentación al respecto, la relativa a la suspensión de pactos y acuerdos sindicales, por estar regulada en la disposición final tercera del Decreto-ley que no ha sido objeto de impugnación en este recurso.

Igualmente, no puede prosperar la alegada vulneración de las competencias que tiene atribuidas la Comunidad Valenciana por incluir en el ámbito de aplicación de la norma al personal funcionario de las Cortes Valencianas y sus instituciones dependientes y al personal funcionario de la Administración de Justicia. Los recurrentes no concretan los preceptos a los que se imputa este exceso competencial, siendo, además, patente que la demanda incumple la necesaria carga alegatoria, al no contener argumentación específica que fundamente la presunta contradicción constitucional en la medida en que se limita a afirmar que «el Decreto-ley incluye a personal sobre el que claramente no tiene competencias legislativas, entre ellos, al personal funcionario de las Cortes Valencianas y sus instituciones dependientes, al personal funcionario de la Administración de Justicia», sin especificar ni los preceptos del Decreto-ley que producirían ese efecto ni las razones por las que se vulneran las competencias estatales. Por eso, dado que la demanda no ha ofrecido argumentos que enerven la presunción de constitucionalidad de la que goza el Decreto-ley valenciano 1/2012, no podemos pronunciarnos sobre la queja enunciada pues este Tribunal no puede reconstruir de oficio la demanda ni suplir las razones de los recurrentes cuando éstas no se aportan en su recurso (entre otras muchas, STC 208/2014, de 15 de diciembre, FJ 4).

En relación a la vulneración de las competencias estatales en materia de legislación de Seguridad Social por regular el Decreto-ley valenciano, en su artículo 15, el período de complementación de salarios en los supuestos de incapacidad temporal por contingencias comunes, debemos señalar que dicho precepto lo que está regulando es una mejora voluntaria de la Seguridad Social. En efecto, la Administración de la Generalitat, al igual que cualquier empresa, puede mejorar directamente las prestaciones de la Seguridad Social de sus empleados costeándolas a su exclusivo cargo. De este modo, el precepto impugnado, partiendo del régimen establecido en la normativa estatal en relación con la prestación de incapacidad temporal, lo que hace es mejorarlo para el personal incluido en el ámbito de aplicación del Decreto-ley. Por tanto, el que la cuantía de la mejora en la Administración de la Generalitat valenciana fuera superior antes de dictarse el Decreto-ley 1/2012 no significa que el legislador autonómico haya vulnerado las competencias estatales en materia de Seguridad Social, pues lo que está haciendo, en todo caso, es mejorar o complementar el régimen legal.

12. Consideran los Senadores recurrentes que el Decreto-ley 1/2012, en sus arts. 9, 11 y 12, recorta derechos adquiridos de los funcionarios públicos y reconocidos para dicha anualidad presupuestaria por la Ley 10/2011, de 27 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2012, lo que vulnera el art. 33.3 CE y quiebra el principio de protección de la confianza legítima en su manifestación del principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE.

Como ya hemos señalado, el artículo 9 suspende la convocatoria y la concesión de cualquier ayuda en concepto de acción social, el artículo 11 establece la cuantía de los complementos de carrera profesional y desarrollo profesional a percibir a partir del 1 de marzo de 2012 por determinado personal de la Consellería de Sanidad, y el artículo 12 establece, con efectos de 1 de marzo de 2012, los importes correspondientes al componente retributivo relacionado con la formación permanente de los funcionarios de carrera de los diferentes cuerpos docentes.

En relación con la cuantía de los complementos retributivos señalados, esta alegación carece de fundamento, por cuanto empezará a aplicarse a partir del 1 de marzo de 2012 y, en consecuencia, 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). Y lo mismo debemos decir de la suspensión de la convocatoria y concesión de cualquier ayuda en concepto de acción social, pues respecto de las mismas, en el momento de dictarse el Decreto-ley 1/2012, los funcionarios públicos sólo tenían una mera expectativa de derecho, pero no un derecho consolidado, asumido e integrado en el patrimonio del sujeto. Como señala el Letrado de las Cortes Valencianas, lo que establece el art. 9 del Decreto-ley 1/2012 es la suspensión de la convocatoria de unas ayudas que tienen supeditadas su existencia a que se produzca una convocatoria anual y no se adquiere tal derecho hasta que no se produce el hecho causante y se acredita el cumplimiento de los requisitos establecidos, por lo que estas ayudas no pueden considerarse derechos consolidados. Por las mismas razones señaladas ha de descartarse que estas medidas quiebren 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)».

13. El último motivo de inconstitucionalidad alegado sobre el que este Tribunal debe pronunciarse es la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación (art. 14 CE). Afirman los recurrentes que las medidas adoptadas sobre las empleadas y los empleados públicos por el Decreto-ley 1/2012 no se aplican de igual forma a todo el personal de la Generalitat Valenciana, ya que dependiendo del sector tienen un impacto u otro, sin motivar la norma de forma expresa la razón de dichas desigualdades. Consideran especialmente gravoso el agravio existente entre el personal temporal de los sectores de administración general, justicia, docente y sanitario, ya que la reducción de jornada y salario afecta a unos y no a otros, excluyendo expresamente a parte del personal entre las medidas adoptadas, sin que dicha exclusión, en la mayoría de los casos, obedezca a justificación objetiva y razonable, ni siquiera proporcionada al fin perseguido.

Para apreciar una vulneración del derecho a la igualdad ante la ley debe partirse de la homogeneidad o identidad del término de comparación utilizado, identidad que no concurre en este caso, teniendo en cuenta los diversos colectivos a los que se dirigen las medidas adoptadas por el Decreto-ley 1/2012. Lo propio del juicio de igualdad, es «su carácter relacional conforme al cual se requiere como presupuestos obligados, de un lado, que, como consecuencia de la medida normativa cuestionada, se haya introducido directa o indirectamente una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas» y, de otro, que «las situaciones subjetivas que quieran traerse a la comparación sean, efectivamente, homogéneas o equiparables, es decir, que el término de comparación no resulte arbitrario o caprichoso». Sólo una vez verificado uno y otro presupuesto resulta procedente entrar a determinar la licitud constitucional o no de la diferencia contenida en la norma (SSTC 205/2011, de 15 de diciembre, FJ 3, y 160/2012, de 20 de septiembre, FJ 7). Pues bien, en este caso, como señala el Letrado de las Cortes Valencianas, las situaciones subjetivas que quieren traerse a comparación no son efectivamente homogéneas o equiparables, toda vez que, como bien señala, existen diferentes tipos de vínculos entre los empleados públicos y la Administración en función de las distintas categorías existentes dentro de la función pública. El diferente trato se establece en función del distinto vínculo entre los empleados públicos y la Administración (funcionarios y personal laboral) o en función de las distintas

categorías en que se clasifican los funcionarios (funcionarios de carrera y funcionarios interinos). Y en cuando a la exclusión de determinados colectivos de parte de las medidas adoptadas no existe tampoco un término de comparación adecuado que permita fundar el juicio de igualdad. Por ello, este motivo de inconstitucionalidad debe ser rechazado.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiocho de mayo de dos mil quince.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.–Adela Asua Batarrita.–Encarnación Roca Trías.–Andrés Ollero Tassara.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Juan José González Rivas.–Santiago Martínez-Vares García.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Ricardo Enríquez Sancho.–Antonio Narváez Rodríguez.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2063-2012

1. Como tuve oportunidad de manifestar durante la deliberación del presente proceso constitucional, disiento de la decisión finalmente adoptada que, a mi juicio, debió de declarar inconstitucionales y nulos, por vulneración del art. 86.1 CE, todos los preceptos impugnados del Decreto-Ley 1/2012, de 5 de enero, del Consell, de medidas urgentes para la reducción del déficit de la Comunitat Valenciana, que hubieren llevado aparejada una modificación de las condiciones de trabajo establecidas en los convenios colectivos que resultaren de aplicación tanto al personal laboral de la Administración valenciana como al personal laboral del sector público valenciano, tal y como el mismo se define en los apartados 2 y 3 del art. 5 del texto refundido de la Ley de hacienda pública de la Generalitat Valenciana.

2. El art. 86.1 CE confiere al Gobierno la facultad de aprobar «disposiciones legislativas provisionales», articuladas a través de la forma de real decreto-ley. No obstante, el dictado por el poder ejecutivo de una norma que, a pesar de no tener la naturaleza de ley, tiene su mismo rango, se encuentra sujeto constitucionalmente a «unos estrictos límites» (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5), que resultan igualmente aplicables, en calidad de exigencias mínimas, al ejercicio por los gobiernos de las Comunidades autónomas de un poder legislativo excepcional semejante, en aquellos supuestos en los que así lo prevea el respectivo Estatuto de Autonomía (STC 93/2015, de 14 de mayo). En todo caso, la observancia de estos límites por los diversos gobiernos, el central y, en su caso, los autonómicos, aseguran la preservación del Estado de derecho, erigiéndose en última instancia en uno de los índices más efectivos para enjuiciar, en cada momento histórico, la calidad de nuestra democracia.

En concreto, tres son las exigencias para un uso constitucionalmente adecuado del decreto-ley. En primer lugar, el ejercicio de este poder legislativo excepcional ha de estar justificado por razones de «extraordinaria y urgente necesidad» (art. 86.1 CE); en segundo lugar, su contenido no puede afectar, además de al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, al régimen de las Comunidades Autónomas y al derecho electoral general, a los «derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I» (art. 86.1 CE) y, finalmente, ha de someterse al Congreso de los Diputados o a los respectivos parlamentos autonómicos para su debate y votación de totalidad. Buena parte de los preceptos cuestionados del Decreto-ley del Consell 1/2012 plantean serios y

fundados reparos jurídicos en cuanto a la concurrencia del segundo de los mencionados requisitos.

3. De una lectura de conjunto de los antecedentes de hecho y de los fundamentos jurídicos de la presente Sentencia se infiere que la parte recurrente reprocha a la norma impugnada la vulneración del art. 86.1 CE en atención a que la misma incumple la prohibición ahí enunciada de no afectación a los derechos y libertades consagrados en el título I del Texto constitucional, mencionándose en concreto como derecho concernido la fuerza vinculante del convenio colectivo. En el decir de los Senadores recurrentes, la suspensión o modificación de las condiciones de trabajo establecidas en los convenios colectivos, señaladamente la reducción de la jornada y consiguiente retribución salarial, lesiona la garantía de su fuerza vinculante prevista en el art. 37.1 CE y, por conexión, la libertad sindical (art. 28.1 CE).

La Sentencia de mi disenso aborda esta queja de inconstitucionalidad en el fundamento jurídico 8 a través de un razonamiento que carece, en mi opinión, de la obligada consistencia argumentativa que hubiera demandado la indiscutible complejidad de la queja planteada. En concreto, la Sentencia, tras sintetizar los términos del debate, procede a resumir la doctrina constitucional en relación con los límites materiales del art. 86.1 CE, transcribiendo a tal efecto el apartado primero del fundamento jurídico 7 del ATC 85/2011, de 7 de junio. Expuesta esta doctrina, entra en el análisis del fondo de la presunta lesión, descartando su efectiva producción mediante la mera invocación de la tesis sostenida por el citado Auto, ahora en el apartado primero de su fundamento jurídico 8, rehuendo sin embargo efectuar alguna observación o consideración de carácter aclaratorio.

4. Ninguna objeción merece la compilación de la jurisprudencia elaborada por este Tribunal en lo que concierne a la prohibición de las normas dictadas por los Gobiernos, al amparo de ese poder normativo excepcional conferido en el art. 86.1 CE, de afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I del propio Texto constitucional. Mis objeciones se centran no ya en la aplicación al caso enjuiciado de la doctrina sentada en el ATC 85/2011 cuanto en la doctrina misma ahí enunciada, que considero privada de la menor fundamentación jurídica.

El razonamiento de partida que utilizan tanto el tan citado ATC 85/2011 como de manera mimética la Sentencia de la que me aparto a fin de negar que las suspensiones o modificaciones de las condiciones de trabajo colectivamente pactadas afecten a la garantía de la fuerza vinculante constitucionalmente reconocida (art. 37.1 CE) se asienta en una premisa, sustentada a su vez en una serie de manifiestos equívocos o confusiones conceptuales que, en última instancia, sirven para eludir, desde el obligado canon de constitucionalidad, el reproche vertido.

En efecto, dice el Auto y reitera la Sentencia «que no puede confundirse ni identificarse esta (la fuerza vinculante) con una pretendida intangibilidad o inalterabilidad del convenio», de modo que «del art. 37.1 CE no emana ni deriva la supuesta intangibilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la norma legal, incluso aunque se trate de norma sobrevenida», ya que, como ha reiterado la jurisprudencia constitucional, «en virtud del principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse no solo a la ley formal, sino, más genéricamente, a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario». El razonamiento transcrito se cierra, en fin, con la cita de hasta cinco resoluciones de este Tribunal, ninguna de las cuales, por cierto, afronta el tema de fondo.

La primera de las confusiones conceptuales que es dable apreciar en el razonamiento transcrito, por tratarse de seguro de la más visible, es la subsunción del límite material establecido ex art. 86.1 CE al ejercicio del poder normativo excepcional por los poderes ejecutivos de nuestro Estado compuesto en un problema de selección de normas en conflicto. Desde luego, el convenio colectivo o, por formular la idea con mayor amplitud, cualquier producto nacido de la negociación colectiva se encuentra sujeto al principio de jerarquía normativa, que obliga al pacto colectivo a respetar las prescripciones de la ley. Pero al margen de que en nuestro sistema jurídico –bien que no solo en el nuestro– rara vez las relaciones entre norma legal y convenio colectivo se resuelven conforme a esta

regla general de solución de conflictos entre normas; al margen de todo ello, digo, esta subsunción es de una notable extravagancia, ya que los criterios de composición de los citados conflictos nada tienen que ver y nada dicen acerca del ámbito de imputación normativa de la proscripción constitucional de afectación por el decreto-ley de los derechos y libertades enunciadas en el título I CE, entre las cuales se encuentra, precisamente, la garantía de la fuerza vinculante del convenio colectivo.

En una confusión no menor incurre la tentativa de confirmación de la desvinculación entre fuerza vinculante e intangibilidad del convenio mediante el argumento de que tal ocurre «incluso aunque se trate de norma sobrevenida». La pregunta que de inmediato surge puede ser formulada del modo siguiente: ¿es imaginable la modificación de un convenio colectivo por una norma legal previa, en lugar de sobrevenida? Basta con un superficial y rudimentario razonamiento no ya constitucional sino jurídico para afirmar, sin posible discusión, que la presunta intangibilidad que atribuiría a los convenios colectivos la garantía de la fuerza vinculante solo podría predicarse frente a las normas sobrevenidas, y nunca frente a las anteriores. En la hipótesis de que un convenio colectivo pretendiera introducir una condición contraria (o menos favorable) que la establecida en norma ya no legal sino, con mayor amplitud, en norma laboral, dicha regla habría de ser declarada nula en virtud, ahora sí, de los principios de jerarquía y de legalidad.

Pero lo anterior razonado, mi mayor disenso con la presente Sentencia se sitúa respecto del argumento del que arranca el razonamiento y que puede ser resumido, sin merma alguna de su significación, del modo siguiente: en la medida en que no cabe ni identificar ni confundir intangibilidad de un convenio colectivo con garantía constitucional de la fuerza vinculante, tampoco cabe hacer derivar del art. 37.1 CE «la inalterabilidad del convenio colectivo frente a la norma legal».

Es este un argumento que responde a un silogismo frustrado, ya que se limita a enunciar las premisas mayor y menor, eludiendo, sin embargo, la conclusión. O por enunciar la idea desde otro ángulo, no hay conexión alguna entre la doble afirmación pretendidamente entrelazada y la desestimación de la vulneración por el Decreto-ley 1/2012 de los límites materiales impuestos por el art. 86.1 CE: que no deba identificarse –a juicio de la resolución de la que me separo– intangibilidad del convenio con su fuerza vinculante y que el art. 37.1 CE no asegure la inalterabilidad de los convenios frente a las normas legales son aseveraciones de las que por sí mismas no se infiere que la modificación de las condiciones de trabajo pactadas en convenio colectivo no afecta a un elemento esencial de la fuerza vinculante y, por consiguiente, consiente su articulación mediante la fórmula del decreto-ley. Una vez más, es apreciable el desplazamiento del razonamiento desde su escenario natural, el del art. 86.1 CE, a otro por completo artificial.

5. No entra en mi propósito entrar a debatir sobre el concepto constitucional de fuerza vinculante, definiendo su contenido esencial, tarea ésta que intenté llevar a cabo en el Voto particular que elaboré a la STC 8/2015, de 22 de enero, que sustanció el recurso de inconstitucionalidad 5610-2012 (apartado 3, señaladamente puntos 3 a 5). Lo que me interesa ahora destacar es que la modificación de cualquier instrumento nacido de la autonomía colectiva o, si se prefiere, del ejercicio del derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE) a través de un procedimiento diferente del pacto o acuerdo del que nació afecta a un elemento esencial de la fuerza vinculante y, por tanto, no puede ser objeto de regulación mediante ese poder normativo excepcional que el texto constitucional pone a disposición de los gobiernos.

Defender la opinión contraria, máxime en unos términos deliberadamente confusos y apodícticos, tal y como hizo el ATC 85/2011 y ahora reitera la Sentencia, equivale a desconocer uno de los ejes básicos a partir de los cuales ha madurado históricamente y se ha desarrollado en los países de nuestra vecindad política y jurídica la negociación colectiva. Desde luego, la esencialidad de este elemento no juega con la misma intensidad en los sectores privado y público. En aquel primero, la alteración peyorativa de las estipulaciones de un convenio colectivo solo puede articularse a través del previo acuerdo de las partes firmantes, de modo que la intangibilidad de su clausulado forma parte del contenido esencial de la fuerza vinculante, actuando, como ya he expresado en el citado

Voto particular, como límite infranqueable para el legislador. En este segundo, en cambio, dicha alteración ha de coordinarse con los principios que rigen la actividad económica, de modo que no cabría calificar como lesión al contenido esencial de la fuerza vinculante la decisión adoptada por el poder público competente de limitar, reducir o constreñir la negociación colectiva del personal laboral-empleado público o del que preste servicios en el sector público, siempre que la medida esté justificada y sea razonable y proporcionada. Pero en todo caso, en uno y otro sector, la alteración, por afectar a un elemento esencial, no puede articularse a través de la fórmula de los decretos-leyes.

En este sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a veintiocho de mayo de dos mil quince-Fernando Valdés Dal-Ré.–Firmado y rubricado.