

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

13477 *Pleno. Sentencia 230/2015, de 5 de noviembre de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 7686-2010. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso en relación con diversos preceptos del Decreto-ley de Andalucía 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público. Límites a los decretos-leyes, igualdad en el acceso a las funciones públicas y competencias sobre función pública: nulidad de los preceptos legales autonómicos que establecen el régimen jurídico y ejercicio de potestades administrativas, la sujeción a Derecho laboral del personal al servicio de las fundaciones del sector público andaluz y el régimen de nombramiento del personal no directivo.*

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 número 7686-2010, interpuesto por el Letrado don Arturo García-Tizón López comisionado por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, contra la disposición adicional cuarta y los arts. 1, apartados 9 y 12, 3 a 12, 18, 19 y 22 a 24 del Decreto-ley de Andalucía 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público. Han comparecido y formulado alegaciones la Junta de Andalucía y el Parlamento de Andalucía. Ha sido ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 27 de octubre de 2010, tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional, un escrito del Letrado Arturo García-Tizón López, que, comisionado por sesenta y seis Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, interpone recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos del Decreto-ley de Andalucía 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público, en concreto contra los arts. 1, apartados 9 y 12; 3 a 12; 18, 19, 22, 23, 24 y disposición adicional cuarta. De forma genérica se impugnan los antedichos preceptos por considerar que infringen los arts. 14, 23.2, 37, 86 y 149.1.18, todos ellos de la Constitución Española, así como algunas otras disposiciones integrantes del bloque de la constitucionalidad que se detallan en la exposición de los motivos concretos de impugnación.

Los argumentos que sustentan la impugnación de la norma autonómica son los siguientes:

a) Los Diputados recurrentes entienden que el Decreto-ley autonómico adolece de vicios de inconstitucionalidad formal y material a causa de la inexistencia de la negociación colectiva previa a la aprobación de la norma, exigida por el art. 37.1 del estatuto básico del empleado público (LEEP), aprobado mediante Ley 7/2007, de 12 de abril. Este precepto exige que sean objeto de negociación –en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso– un elenco de materias sobre algunas de las cuales inciden, a decir de los recurrentes, los arts. 1.9 y la disposición adicional cuarta del Decreto-ley andaluz 5/2010. Así, estos preceptos afectan a cuestiones relativas a las condiciones de trabajo de los funcionarios; a normas que fijan criterios generales en materia de acceso, carrera y provisión de puestos de funcionarios; a reglas que fijan los criterios generales en materia de sistemas de clasificación de puestos de trabajo; a disposiciones referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica en aquellos aspectos relativos a condiciones de trabajo de los empleados públicos y a normas que fijan criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del trabajo. Todas estas cuestiones, *ratione materiae*, deberían haber sido objeto de negociación colectiva con carácter previo a la aprobación del Decreto-ley, en aplicación del ya citado art. 37.1 LEEP.

Sentado lo anterior, el recurso plantea si las materias que según el art. 37.1 LEEP han de ser objeto de negociación colectiva lo han de ser también cuando su regulación se lleve a cabo por un Decreto-ley y no por una disposición reglamentaria o por un acuerdo, para concluir afirmando que, también en estos casos sería preceptiva la negociación colectiva pre-normativa, en relación con aquellos aspectos que incidan sobre las materias mencionadas; la LEEP no establece distinciones que excepcionen las normas con rango de ley de la obligación de negociación colectiva previa y, por otra parte, no es oponible a esta conclusión una eventual virtud derogatoria de la norma autonómica impugnada, precisamente porque la LEEP tendría carácter básico y habría sido dictada en ejercicio de la competencia estatal exclusiva ex art. 149.1.18 CE. Concluye este argumento, reforzando la idea de la inconstitucionalidad material del art. 1.9 y de la disposición adicional cuarta del Decreto-ley 5/2010, por el intento de derogar el art. 37.1 LEEP obviando la negociación colectiva y la competencia estatal que respalda al art. 37.1 LEEP, así como la inconstitucionalidad formal por la mera ausencia del trámite al que obliga una norma de carácter básico, la demanda evoca las SSTC 33/1983 y 137/2003, que, estimando sendos recursos de inconstitucionalidad, declararan nulos los artículos de los Reales Decretos-leyes controvertidos por haberse omitido en aquellos casos el preceptivo trámite de audiencia a la Comunidad Autónoma de Canarias, en aplicación de la disposición adicional tercera de la Constitución y del art. 46 del Estatuto de Autonomía. Entienden los recurrentes que el mismo razonamiento desarrollado en aquellas sentencias debe hacerse extensible al presente caso, para llevar al Tribunal a entender que la «extraordinaria y urgente necesidad» eventualmente concurrente en este caso, no debería haber impedido al ejecutivo autonómico completar el obligado trámite de la negociación colectiva respecto de los preceptos ahora recurridos.

b) El art. 1.9 del Decreto-ley 5/2010, al introducir un apartado 3 en el art. 69 de la ley 9/2007, de 22 octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, chocaría con el art. 9.2 LEEP, en la medida en que aquel permite encomendar, contra el criterio del precepto estatal básico, a las agencias públicas empresariales, cuyo personal, según el art. 70 de la Ley 9/2007 del 22 octubre, se rige por el derecho laboral las potestades de autotutela y recuperación del dominio público, sancionadora, expropiatoria, y de fe pública y todas aquellas reservadas a personal funcionario. En otras palabras, la norma autonómica impugnada no respeta a los funcionarios el ámbito de actuación que les asigna la normativa básica estatal, relativo al ejercicio de las potestades públicas y la salvaguarda de los intereses generales; y este no puede ser alterado siquiera por las leyes de las respectivas Administraciones públicas, que además habrán de respetar la atribución a los

funcionarios de las tareas necesarias, directa o indirectamente, para el ejercicio de tales potestades.

A juicio de los Diputados recurrentes la norma autonómica posibilita que el personal de las agencias públicas empresariales lleve a cabo funciones complementarias y de investigación y auxilio de las potestades públicas atribuidas a tales agencias.

Como complemento a este argumento afirman los recurrentes que una correcta interpretación del art. 9.2 LEEP en relación con el art. 15.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC), obliga a considerar que aquel precepto establece una atribución de la titularidad de las funciones propias de la función pública, impidiendo que sean externalizadas hacia entidades instrumentales que se rigen por el derecho privado, aunque se configuren y sean consideradas como medios propios de la administración; que es el caso de las agencias públicas empresariales a que se refiere la norma autonómica. Por las anteriores razones, se afirma en la demanda que los apartados 1 y 2 del art. 69, en la nueva redacción que les da el art. 1.9 del Decreto-ley 5/2010, también incurrirían en el mismo vicio de inconstitucionalidad señalado para el apartado 3. En síntesis, la queja de los recurrentes se cifra en la consideración de que la nueva redacción del art. 69 de la Ley 9/2007 habilita la atribución a las agencias públicas empresariales de régimen privado de funciones complementarias y de investigación y auxilio de las potestades públicas, así como el desplazamiento hacia dichas agencias (y a las de régimen público) de las potestades públicas en sí mismas consideradas; algo vedado por el art. 15.1 LPC.

Se resume finalmente la queja planteada en este segundo apartado de la demanda, expresando que el Decreto-ley impugnado pretende modificar la gestión ordinaria de la actuación administrativa autonómica, derivando a las nuevas agencias públicas empresariales sometidas a derecho público –que la demanda califica como entes instrumentales cuyo personal está sometido íntegramente a Derecho laboral–, las potestades públicas y las funciones a ellas asociadas, dejando para los funcionarios una mera tarea de refrendo del trabajo realizado por el personal perteneciente a las agencias públicas empresariales; lo que sería contrario al art. 9.2 LEEP.

c) El tercer argumento que se opone a la constitucionalidad del Decreto-ley autonómico se refiere a la vulneración, por parte de la disposición adicional cuarta y los arts. 3 al 12, 18 y 19, 22 a 24 del Decreto-ley 5/2010, del contenido esencial de los arts. 14 y 23.2 CE, en lo relativo al acceso en condiciones de igualdad a la función pública.

Los recurrentes no reconducen su queja a la vulneración de los límites materiales del decreto-ley, a pesar de asumir que los preceptos impugnados afectan a derechos fundamentales. Por una parte, consideran que los límites contenidos en el art. 86.1 CE, y perfilados por la jurisprudencia constitucional (con cita de la STC 137/2003, FJ 6) han sido formulados en relación con los decretos-leyes dictados por el Gobierno de la Nación, y no por los ejecutivos autonómicos. Por otra, que los límites materiales a los decretos-leyes andaluces, contenidos en el art. 110.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAA), no excluyen la necesidad de que la norma autonómica respete todos los preceptos de la Constitución. Por último, se afirma que la manera en que ha de ser interpretada la «afectación» de un derecho fundamental por un decreto-ley estatal, no tiene necesariamente que ser la misma en la que ha de ser interpretada su «afectación» por un Decreto-ley autonómico.

El recurso de inconstitucionalidad denuncia, en primer lugar, que el régimen asociado a la reestructuración del sector público andaluz, prevé la integración del personal al servicio de entidades instrumentales públicas o privadas en las agencias públicas empresariales o de régimen especial que asuman el objeto y fines de aquellas. Conforma con esto un sistema privilegiado de acceso directo al empleo en las nuevas entidades instrumentales públicas, para el personal no funcionario anteriormente integrado en empresas participadas por la Junta de Andalucía. Ello supondría una desigualdad en el acceso a la función pública atentatorio de lo previsto en los arts. 14 y 23.2 CE. La vulneración de la igualdad se produce en relación con los funcionarios que tuvieron que superar una oposición para trabajar en la Administración pública andaluza, así como en

relación con los terceros (opositores y ciudadanos en general) a los que no se les permite tal acceso privilegiado –por integración– que se concede a quienes venían trabajando en las citadas entidades sometidas a un régimen de Derecho privado.

Los recurrentes niegan, en segundo lugar, el carácter potestativo de la integración «voluntaria» del personal funcionario en las agencias públicas laborales de nueva creación, puesto que la alternativa planteada en el Decreto-ley (perder su plaza de funcionario o permanecer en su puesto cuando todas las tareas y potestades han sido externalizadas) no es tal; se resolverá aplicando imperiosamente lo previsto en el nuevo art. 69 de la Ley 9/2007, sin las ventajas atribuidas a quienes «faciliten» la tarea, siendo ambas opciones atentatorias del principio de igualdad previsto en los arts. 14 y 23.2 CE. Se denuncia también la situación del personal laboral procedente de la Administración general de la Junta de Andalucía o de agencias administrativas, que habrá de integrarse en ambos casos «de acuerdo con las normas reguladoras de la sucesión de empresas», desconociendo el régimen de Derecho público que rigió sus procesos selectivos. Además sólo a los primeros se les permitirá, durante los cinco años siguientes a la fecha de la integración forzosa en la nueva entidad, participar en las convocatorias de concursos de traslados que se realicen para personal laboral al que le sea de aplicación el convenio colectivo del personal laboral de la Administración general de la Junta de Andalucía. Ello supondría un elemento más de trato no igualitario entre quienes han accedido al empleo público siguiendo los mismos procedimientos que vulnera el contenido del art. 23.2 CE.

En tercer término, esta parte considera que el Decreto-ley concede una serie de ventajas a los funcionarios que quieran integrarse como personal laboral en las nuevas agencias creadas por la norma. Quedan en situación administrativa de servicios en entidades del sector público andaluz y se les considera como mérito el trabajo desarrollado en las mismas cuando participen en convocatorias futuras. Igualmente se les reconoce por la agencia de destino el tiempo de servicios prestados en la Administración a efectos de la retribución que les corresponda por antigüedad; así como, cuando supuestamente reingresen al servicio activo, el tiempo de permanencia en la agencia a efectos de reconocimiento de trienios. No se conceden a los funcionarios que sin verse afectados por la reordenación quisieran integrarse en entidades instrumentales de la Junta de Andalucía. El recurso expone diversos ejemplos relativos a las diferencias entre el personal procedente de distintas Administraciones, el personal de la Administración que ha pasado a integrarse como personal laboral en entidades instrumentales de la Junta de Andalucía, y el personal funcionario de la Administración autonómica que permanece en ella, poniendo de relieve las diferencias injustificadas de régimen entre unos y otros.

En cuarto lugar, los recurrentes denuncian que, conforme a la letra d) de la disposición adicional cuarta del Decreto-ley 5/2010, a quienes permanecen en sus puestos, por no verse afectados por la integración, se les va a seguir aplicando el mismo convenio colectivo vigente, mientras que a quienes son integrados sólo les resultará aplicable en tanto se apruebe uno nuevo. Por último, entienden que la letra e) de la disposición adicional cuarta, provocará en el futuro desigualdades, dado que su aplicación llevará aparejada una homogeneización de salarios que obligará a reducir los más elevados del personal laboral que resulte integrado, mientras que no sufrirán esa reducción los salarios de los no afectados por la reordenación.

En síntesis, afirman los recurrentes que el límite que supone la aplicación de los arts. 14 y 23.2 CE al trato desigual dentro de la Administración, basado en la capacidad de auto-organización de las Comunidades Autónomas ex art. 147.2 c) y 148.1.1 CE, ha sido sobrepasado por el legislador autonómico. Configura en la disposición adicional cuarta del Decreto-ley el régimen de integración del personal que se ve afectado por la reordenación del sector público andaluz; en realidad no sólo afecta a quienes tienen que integrarse en las nuevas agencias, sino también, desde el punto de vista del derecho a acceder y ejercer las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad, al conjunto de los empleados públicos de la Junta de Andalucía y a todos los ciudadanos en general, que son titulares de esos mismos derechos.

d) Por último, los Diputados que interponen el recurso de inconstitucionalidad denuncian la inexistencia del presupuesto habilitante para algunas de las medidas contenidas en el Decreto-ley. En apoyo de este argumento la demanda invoca el art. 110.1 EAA, que permite al Consejo de Gobierno dictar decretos leyes «en caso de extraordinaria y urgente necesidad», recogiendo así como presupuesto de la válida aprobación de este tipo de disposiciones con rango de ley el mismo concepto jurídico indeterminado contenido en el art. 86.1 CE.

En relación con la interpretación del alcance del presupuesto habilitante, el recurso invoca una consolidada doctrina constitucional, citando por todas las SSTC 23/1993, de 21 de enero; 182/1997, de 28 de octubre; 11/2002, de 17 de enero, y 137/2003, y aceptando la aplicación extensiva de la misma a la interpretación del art. 110.1 EAA. En esa línea los recurrentes entienden que aunque podrían existir razones de urgencia, vinculadas a una «coyuntura económica problemática», que legitimaran con carácter general la utilización del decreto-ley, tales razones no concurren en este caso. Las medidas de verdadero contenido económico recogidas en el Decreto-ley 5/2010 no van a hacerse efectivas hasta que no sea aprobada la Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma correspondiente al ejercicio 2011. A mayor abundamiento los recurrentes afirman que la exposición de motivos del Decreto-ley justifica la extraordinaria y urgente necesidad en la situación de inestabilidad financiera existente, que obliga a reducir los objetivos de déficit al 3 por 100 del PIB en el año 2013, utilizando la reestructuración del sector público de forma que puedan obtenerse ganancias de eficiencia, contención del gasto y ahorro orientados a la mejora de los servicios públicos; entienden sin embargo que esa justificación no es aplicable a todas las medidas impugnadas.

De los cuatro grupos de medidas que contiene el Decreto-ley impugnado, los recurrentes afirman que el primero (la modificación de la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía en determinados preceptos relativos a la ordenación de las entidades instrumentales y de forma muy especial a las agencias públicas empresariales) no responde a los motivos declarados en relación con el presupuesto habilitante. Se justifica en la exposición de motivos con la pretensión de crear un esquema organizativo más eficaz en la realización de sus funciones y de facilitar la adaptación a la normativa básica estatal, fundamentalmente en materia de contratos Ley 30/2007, de contratos del sector público, de 30 de octubre y empleo público. Entienden los recurrentes que siendo la Ley de contratos del sector público, como la LEEP, normas del 2007 —año en que se aprobó la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía— no se da el presupuesto habilitante para ese bloque concreto de medidas, ni tienen sustento en la coyuntura económica actual. Completan su argumentación afirmando que, en realidad, la verdadera motivación que lleva el Gobierno autonómico a aprobar estas disposiciones normativas, es el número creciente de pronunciamientos judiciales desfavorables que ha venido recibiendo en los últimos tiempos, como consecuencia de los recursos contencioso-administrativos planteados por algunas organizaciones sindicales contra las encomiendas de gestión realizadas a entes instrumentales de la Junta de Andalucía en las que se les atribuían potestades públicas sobrepasando los límites del art. 9.2 LEEP (con cita del Auto de 19 de octubre de 2009 y de 22 de junio de 2010, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía).

En este orden de ideas, los Diputados recurrentes denuncian también la inexistencia del presupuesto habilitante para modificar el art. 78.2 de la Ley 9/2007. La modificación introducida no hace más que posibilitar el nombramiento del personal directivo de las fundaciones del sector público de forma discrecional; nada tendría que ver esta medida ni con la crisis económica ni con las modificaciones recientes de la Ley de contratos del sector público, ni con las de la LEEP, sino con un puro interés político que no justifica la utilización de la figura del decreto-ley.

Finalmente la demanda de inconstitucionalidad hace referencia a la disposición adicional cuarta del Decreto-ley 5/2010, que excedería el presupuesto habilitante por incluir algunas reglas de integración del personal de los «centros directivos» de Consejerías, cuando el Decreto-ley no los suprime; sólo cabe interpretarlo como una

posibilidad futura en los casos en que se produzca la supresión, de donde se deriva que tampoco se da la extraordinaria y urgente necesidad de la medida.

En síntesis se afirma en la demanda que ninguno de los casos expuestos cumple el requisito de la conexión entre la concreta medida adoptada y la situación de urgencia definida por la exposición de motivos del Decreto-ley; no encuentran explicación alguna que permita concluir que las disposiciones anteriores vengan motivadas por una situación extraordinaria y urgente necesidad, ni en la exposición de motivos, ni en el trámite de convalidación de la norma.

2. Mediante providencia de 23 de noviembre de 2010, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes; al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, así como a la Junta de Andalucía y al Parlamento de Andalucía, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. Por último, se adoptó la decisión de publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía».

3. Con fecha de 3 de diciembre de 2010, la Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que por su cargo ostenta, comparece ante el Tribunal Constitucional solicitando que se la tenga por personada en el recurso de inconstitucionalidad y resuelva conceder una prórroga del plazo establecido para formular sus alegaciones.

4. El 10 de diciembre de 2010, se registra en el Tribunal Constitucional escrito del Letrado del Parlamento de Andalucía, quien, de conformidad con el art. 5.1 del Estatuto de personal del Parlamento ostenta la representación de dicho órgano. Informa de la decisión de la Mesa del Parlamento de Andalucía, de 9 de diciembre de 2010, de personarse en el recurso de inconstitucionalidad y formular alegaciones, solicitando la prórroga del plazo de presentación de alegaciones en ocho días.

5. El Pleno, mediante providencia de 13 de diciembre de 2010, acordó tener por personadas tanto a la representación de la Junta de Andalucía como a la del Parlamento de Andalucía, y concederles una prórroga de ocho días adicionales para presentar sus alegaciones.

6. El 14 de diciembre se registra en el Tribunal escrito del Presidente del Congreso de los Diputados en el que se comunicaba que dicha Cámara solicitaba que se la tuviera por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. En idénticos términos se manifiesta el escrito del Presidente del Senado, de 13 de diciembre de 2010, registrado en el Tribunal Constitucional el 14 de diciembre.

7. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en el Tribunal el 20 de diciembre de 2010, manifiesta su voluntad de personarse en el recurso en nombre del Gobierno y de no formular alegaciones.

8. Las alegaciones presentadas por la Letrada de la Junta de Andalucía, son registradas en el Tribunal Constitucional con fecha de 29 de diciembre de 2010 y se estructuran en torno a cuatro bloques de alegaciones, correspondientes a cada uno de los motivos de inconstitucionalidad invocados por los recurrentes.

a) En relación con los dos motivos que sostienen la inconstitucionalidad formal y material del Decreto-ley autonómico, por inexistencia de previa negociación colectiva, la Letrada de la Junta de Andalucía alega lo siguiente.

Respecto de la vulneración del art. 37.1 LEEP en que incurriría el Decreto-ley controvertido, la Junta de Andalucía no cuestiona el carácter básico del indicado artículo, asumiendo la delimitación competencial de la cuestión realizada por los recurrentes y que incardina los preceptos impugnados en la materia «ordenación administrativa» u

«organización propia de la Comunidad Autónoma» (art. 47.1.1 EAA). Desde tal encuadre competencial, la Junta afirma que la norma básica de referencia no ha de ser el primer apartado del art. 37 LEEP, relativo a la función pública, sino el segundo, que expresamente excluye «las decisiones de las Administraciones públicas que afecten a las potestades de organización» del ámbito de la negociación colectiva preceptiva, por lo que no serían atendibles los razonamientos de los recurrentes sobre la infracción del art. 37.1 LEEP. El escrito de alegaciones se detiene luego en el examen de si es aplicable al caso la contraexcepción del párrafo 2 del art. 37.2 LEEP, en los siguientes términos: «cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones públicas que afecten a sus potestades de organización tengan repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos contempladas en el apartado anterior, procederá la negociación de dichas condiciones con las organizaciones sindicales a que se refiere este Estatuto». El examen arroja un resultado negativo. La Letrada de la Junta de Andalucía considera que no es preciso negociar las decisiones adoptadas en el ámbito autoorganizativo, sino exclusivamente las posibles repercusiones que dichas decisiones puedan tener en las condiciones laborales de los trabajadores. Habrá de tenerse en cuenta que tales condiciones se modularán, vía negociación colectiva, en el momento aplicativo de la norma; esto es, en la fase posterior de plasmación normativa de los concretos cambios que deben operarse en las condiciones trabajo de los funcionarios públicos para llevar a cabo la nueva organización prevista.

Por otro lado, y por dar respuesta al argumento utilizado en el recurso de que la obligación de negociación colectiva se aplicaría también a la norma de rango legal, y no sólo a la norma de rango reglamentario, la Letrada de la Junta de Andalucía afirma que dicho razonamiento es defectuoso desde dos puntos de vista: en la medida en que se equipara la naturaleza jurídica de la norma legal con la de una mera norma reglamentaria y al extrapolar indebidamente la doctrina del Tribunal Constitucional a supuestos que no son equiparables; lo que trata de demostrarse con la exposición detallada del contenido de las SSTC 35/1984 y 137/2003.

Para concluir el razonamiento relativo a este punto, la representación procesal de la Junta de Andalucía afirma que un Decreto-ley, por su propia naturaleza, no puede quedar sujeto a la exigencia de negociación previa so pena de desnaturalizar su esencia como instrumento normativo que responde a situaciones de extraordinaria y urgente necesidad. Por último, y pese a todos los argumentos vertidos en relación con esta alegación, la Letrada de la Junta de Andalucía reconoce que, con fecha de 23 de noviembre de 2010, fue aprobado el nuevo Decreto-ley 6/2010, de medidas complementarias del Decreto-ley 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público; reproduce íntegramente el Decreto-ley anterior salvo en los arts. 69.3 y la disposición adicional cuarta, a los que modifica de acuerdo con la negociación habida con las organizaciones sindicales, por lo que si algún defecto hubiera existido, habría quedado subsanado.

b) En relación con la impugnación del art. 1.9 del Decreto-ley 5/2010, que da nueva redacción al art. 69 de la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía, la Letrada de esta parte introduce sus alegaciones afirmando que la impugnación de los apartados 1 y 2 del art. 69 citado es –por su extemporaneidad– procesalmente inadmisibile; en la medida en que el nuevo Decreto-ley 5/2010 no innova el ordenamiento jurídico cuando reproduce literalmente los apartados 1 y 2 del art. 69 de la Ley 9/2007, en la redacción que les fuera dada en el año 2007.

Limitándose a responder a la impugnación del nuevo art. 69.3 de la Ley 9/2007, la representación procesal de la Junta desarrolla dos argumentos, uno vinculado a la pretendida vulneración del art. 9.2 LEEP y otro a la eventual contradicción entre la disposición impugnada y el art. 15 LPC.

Por lo que hace al alcance del art. 9.2 LEEP, el escrito de alegaciones niega la interpretación literal del mismo que realizan los recurrentes. Plantea como alternativa una interpretación del precepto en clave de Derecho comunitario, evocando el art. 453 de la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea y de funcionamiento de la Unión

Europea que consagra la libertad circulación de los trabajadores dentro de la Unión, con la sola excepción de los empleos en la Administración pública. Esta excepción ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en un sentido restrictivo, considerando que sólo cabe la reserva de empleo público a los nacionales de cada Estado de puestos de trabajo que impliquen «una participación directa o indirecta en el ejercicio de la potestad pública y en la salvaguarda de los intereses generales del Estado y demás Entidades Públicas» (con cita de las Sentencias Sotgiu de 12 de febrero 1974; Sentencia de 17 diciembre 1980, asunto 149/79, Comisión vs. Bélgica, FJ 10; sentencia de 3 junio de 1986, asunto 307/84, Comisión vs. Francia, FJ 12). Interpreta la Letrada de la Junta que el art. 9.2 LEEP integra esta interpretación jurisprudencial de la excepción al principio comunitario de libre circulación de trabajadores, lo que implica que cualquier interpretación de dicho precepto no puede hacerse en un sentido extensivo sino restrictivo, al aceptar que se trata de una excepción al principio general de Derecho comunitario de libre circulación de trabajadores.

Desde esta interpretación restrictiva del art. 9.2 LEEP, no existiría contradicción entre este y el art. 69.3 de la Ley 9/2007 cuando señala la posibilidad de que el personal de las agencias públicas empresariales «lleve a cabo funciones complementarias y de investigación y auxilio» de las potestades públicas. Habría que tener en cuenta que lo único reservado a los funcionarios (empleos inaccesibles a los nacionales de otros estados miembros) serían las funciones que encarnan la soberanía del estado, otorgando a sus titulares la facultad de ejercitar prerrogativas que sobrepasan el ámbito del Derecho común. En cualquier caso el art. 69.3 impugnado, ha sido derogado en la redacción atacada por el recurso por el Decreto-ley 6/2010, que ha hecho desaparecer el último párrafo controvertido; lo que implicaría la pérdida sobrevenida del objeto del recurso de inconstitucionalidad en este punto. Por último se afirma que no se infringe el art. 9.2 LEEP cuando se atribuyen potestades públicas a las agencias públicas empresariales, puesto que una cosa es la titularidad de la potestad y otra el ejercicio de la misma, así, en este caso, la titularidad de la potestad la ostentará la agencia pública empresarial, si bien su ejercicio se deberá realizar a través del personal funcionario que dicha agencia tendrá adscrito y bajo cuya dirección funcional desempeña sus funciones públicas.

En segundo término, la pretendida vulneración del art. 15 LPC por el art. 69.3 del Decreto-ley andaluz es rechazada por la representación procesal de la Junta de Andalucía bajo los siguientes argumentos: el presupuesto de hecho del art. 15 LPC nada tiene que ver con lo que dispone el art. 69 de la Ley 9/2007, ya que aquel parte de la contemplación de entidades que no tienen atribuidas dichas potestades; de ahí que sea necesario «encomendar» su ejercicio, al atribuir la norma impugnada por Ley las potestades en liza a las agencias públicas empresariales. En síntesis, la prohibición que contiene el art. 15.5 LPC ha de entenderse referida al ámbito propio de las encomiendas, no de las atribuciones, y respecto de las entidades sujetas exclusivamente al derecho privado. Se trata de que la encomienda de gestión que regula el precepto básico recaiga, respecto de las actividades a que hace referencia el apartado primero, en personas de derecho público; puesto que si lo hiciera en personas de derecho privado estaríamos ante un contrato en sentido estricto, posibilidad que niega no sólo el art. 15.5 LPC sino también el art. 4 de la Ley de contratos del sector público.

c) El tercer bloque argumental que estructura el escrito de alegaciones de la Junta de Andalucía, se refiere a la infracción de los arts. 14 y 23.2 CE en que incurriría la disposición adicional cuarta y los arts. 3 a 12, 18, 19 y 22 a 24 del Decreto-ley 5/2010. Esta parte responde a las impugnaciones del recurso de inconstitucionalidad centrándose en mostrar su oposición a la invocación relativa a que los preceptos impugnados son contrarios al contenido esencial del art. 23.2 CE. Parte para ello de la definición de tal contenido esencial elaborada por la STC 30/2008, de 25 de febrero. Reagrupa la invocación de los arts. 14 y 23.2 CE, recurriendo a la idea de que, de acuerdo con una reiterada doctrina constitucional, cuando la queja por desigualdad se plantea respecto de los supuestos comprendidos en el art. 23.2 CE no es necesaria la invocación del art. 14 CE.

La Letrada de la Junta, invocando la STC 30/2008, afirma que el problema que plantean los recurrentes no se refiere al acceso a la función pública, sino al régimen de integración del personal al servicio del sector público dentro de cada una de las agencias; es decir, a la provisión de puestos de trabajo entre personas que ya han accedido a la función pública. Por tanto, en este ámbito material, se pueden tener en cuenta criterios distintos a los que orientan el acceso a la función pública, destinados a lograr una mayor eficacia en la organización y prestación de los servicios públicos o a satisfacer otros bienes constitucionalmente protegidos. Esto es, una vez que los principios de mérito y capacidad en el acceso en condiciones de igualdad al empleo público –contenido esencial del art. 23.2 CE, garantizado por la LEEP–, se han tenido en cuenta en las oportunas convocatorias (ya se trate de personal proveniente de Consejerías, agencias administrativas especiales o agencias públicas empresariales que se rijan por el Derecho administrativo, ya sea el régimen de su personal funcionario o laboral), ahora se trata de determinar si en la «integración» del personal que resulta de la reestructuración administrativa se han respetado también las exigencias del art. 23.2 CE, siendo para ello necesario descender al estudio de la disposición adicional cuarta impugnada. Esta perspectiva exige realizar una observación preliminar relativa a la pérdida de objeto del recurso, dado que la disposición adicional cuarta ha sido parcialmente derogada por el Decreto-ley 6/2010, de 23 noviembre; se ha introducido un apartado 2 a dicha disposición que expresamente elimina la posibilidad de integración de personal entre una sociedad mercantil y una agencia administrativa. A partir de ahí, la Letrada de la Junta afirma, respecto de la previsión de integración voluntaria del personal funcionario como personal laboral, que los recurrentes no han aportado el preceptivo término de comparación con el que pueda constatarse la diferencia de trato, por lo que no es posible apreciar la desigualdad denunciada. Esta observación no impide considerar que no existe un derecho inamovible al puesto de trabajo. Respecto de la situación del personal que no se ve afectado por la reordenación y, por tanto, que no se beneficia de las ventajas que ofrece la disposición adicional cuarta en los supuestos de laboralización voluntaria, la Letrada de la Junta entiende que la impugnación es prematura, por cuanto se desconoce a la fecha quiénes serán los funcionarios afectados o si va a haber personal excluido. Un protocolo posterior especificará esta previsión, previa consulta y negociación con los órganos de representación del personal e informe de los órganos correspondientes de la Consejería competente en materia de hacienda. Por último, respecto del resto de los artículos que se dicen impugnados por relación con la disposición adicional cuarta, la Junta de Andalucía evita pronunciarse al entender que los recurrentes no han desplegado una mínima actividad técnico-jurídica en sentido impugnatorio.

d) Por último, dando respuesta al argumento de que el Decreto-ley 5/2010 se dictó sin la concurrencia del presupuesto habilitante, la Letrada de la Junta de Andalucía afirma que sí se da justificación de la extraordinaria y urgente necesidad del Decreto-ley. Se trataba de que, en la fecha de aprobación de la Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma, pudiera contarse con un organigrama administrativo que reflejase en la Ley de presupuestos la efectiva reducción del gasto público, en ejecución de los compromisos adquiridos en el seno del Consejo de política fiscal y financiera de 15 de junio de 2010. Se resaltó la necesidad de utilizar la reestructuración del sector público para obtener ganancias en eficiencia, contención del gasto y ahorro orientadas a la mejora de los servicios públicos, con el objetivo de avanzar en el compromiso de sostenibilidad de las finanzas públicas para el período 2010-2013.

Se insiste en que la tramitación sumaria del Decreto-ley es el único procedimiento que permitía cumplir el compromiso adquirido en el Consejo de política fiscal y financiera. Debe tenerse en cuenta que existían objetivos parciales que cumplimentar en el ejercicio presupuestario de 2010 y que las medidas contenidas en el Decreto-ley habían de ser desarrolladas; el mismo no es directamente aplicable en la profunda modificación estructural que propone, sino que se limita a crear un marco general que es preciso ampliar para poder entender efectivamente realizado el nuevo modelo de organización administrativa y que encuentre reflejo en la Ley de presupuestos para 2011. Por todo lo

anterior, la Letrada de la Junta entiende que una norma con naturaleza de marco general como la impugnada debe ser dictada con al menos 6 meses de antelación a la aprobación de los presupuestos generales para que en estos últimos pudieran verse reflejados los cambios operados.

9. El Letrado del Parlamento de Andalucía presenta, en nombre de la cámara autonómica, su escrito de alegaciones ante el registro del Tribunal Constitucional el 7 de enero de 2011. Con carácter previo esta parte plantea dos óbices procesales: uno relativo a la ausencia de legitimación para interponer el recurso y otro vinculado a la pérdida de objeto del mismo.

Por lo que hace a la primera cuestión, el letrado del Parlamento de Andalucía afirma que, según la doctrina del Tribunal Constitucional (con cita de la STC 42/1985), el acuerdo al que se refiere el art. 32.2 LOTC, previo a la interposición del recurso, es exigible cuando este es interpuesto por un mínimo de cincuenta Diputados y se adopta para interponer un concreto recurso de inconstitucionalidad contra una concreta ley o disposición con rango de ley. De esta consideración deriva esta parte que no se «es» comisionado para cualquier proceso constitucional, sino que se «está» comisionado a ciertos efectos; razón por la cual es imprescindible que el sujeto legitimado adopte la decisión de promover el proceso constitucional y que el representante procesal, el comisionado en este caso, acredite documentalmente de modo fehaciente la adopción de esta decisión ad casum (con cita de la STC 42/1985 y del ATC 24/1990). A lo anterior añade el Parlamento de Andalucía que el acuerdo para la interposición de un concreto recurso de inconstitucionalidad debe tener un determinado contenido, que permita garantizar que son los sujetos legitimados y no sus representantes procesales los que deciden el alcance y objeto del recurso; esto es, cuáles son los preceptos con rango de ley del ordenamiento jurídico que consideran inconstitucionales (en este caso con cita de la STC 61/1997, de 20 de marzo).

Partiendo de los anteriores presupuestos jurisprudenciales, entiende el Parlamento de Andalucía que en el presente recurso de inconstitucionalidad no ha existido un acuerdo válido previo a la interposición. No se especifican los preceptos objeto del recurso en el poder general para pleitos otorgado por los Diputados que figuran como recurrentes en el que facultan al Abogado don Arturo García-Tizón para que actúe como comisionado en recursos de inconstitucionalidad. Tampoco se especifican en la certificación del Secretario general del Congreso de los Diputados de la que se deriva que quienes figuran como recurrentes son en efecto Diputados del Grupo Parlamentario Popular, ni en la certificación del Secretario General del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso en la que indica la fecha de adopción del acuerdo de apoderamiento e interposición del recurso de inconstitucionalidad; ni en el escrito firmado por los Diputados que figuran como recurrentes en el que se expone la voluntad de interponer recurso de inconstitucionalidad. El Letrado autonómico considera que los Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso que figuran como recurrentes no determinaron en modo alguno los preceptos del Decreto-ley 5/2010 que consideraban inconstitucionales y que, en consecuencia, debían ser objeto del presente recurso de inconstitucionalidad; se limitaron a delegar en el comisionado que nombraban la determinación de los concretos preceptos del Decreto-ley que iban a ser impugnados. El Letrado del Parlamento autonómico considera que el comisionado es quien determina e identifica por sí solo los concretos preceptos del Decreto-ley 5/2010 frente a los que se interponen recurso de inconstitucionalidad, lo que implica que concurre la causa de inadmisión consistente en la falta de legitimación para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad. Habida cuenta de que el Tribunal Constitucional ha declarado el carácter insubsanable de la causa de inadmisión señalada, una vez que ha transcurrido el plazo de tres meses para interposición del recurso de inconstitucionalidad (con cita del ATC 459/2004, de 16 de noviembre, FJ 2 in fine), no resultaría procedente el examen de los motivos impugnatorios aducidos, debiendo el Tribunal declarar la inadmisibilidad del presente recurso de inconstitucionalidad, en su integridad, por falta de legitimación para su interposición.

En lo relativo a la cuestión de la pérdida del objeto del proceso constitucional, el Letrado del Parlamento de Andalucía constata que todos los preceptos impugnados en el

presente proceso han sido afectados por la disposición derogatoria única del Decreto-ley 6/2010, de 23 de noviembre, de medidas complementarias del Decreto-ley 5/2010. Esta establece que «quedan sin efecto todos los preceptos contenidos en otras normas y cuyo tenor se reproduce en el presente Decreto-ley, así como cuantas normas contradigan o se opongan a lo dispuesto en el mismo». Así pues, el Decreto-ley 6/2010 ha derogado desde su entrada en vigor, que tuvo lugar el día 27 de noviembre de 2010, el Decreto-ley 5/2010 y cada uno de los preceptos impugnados del mismo que, o bien han sido reproducidos en el Decreto-ley 6/2010, o bien han sido modificados en diversos aspectos por este. Al estar en presencia de un recurso de inconstitucionalidad, la derogación de los preceptos impugnados implica, según consolidada doctrina constitucional (con cita, por todas de la STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 4) la pérdida de objeto del proceso respecto de los motivos de inconstitucionalidad que sean distintos de la invocación del art. 86.1 CE. Con respecto a este motivo en concreto el Letrado del Parlamento de Andalucía sostiene también la pérdida de objeto, amparándose en la circunstancia de que el Decreto-ley impugnado ha sido derogado precisamente por otro Decreto-ley que reproduce en gran parte el contenido del primero, introduciendo modificaciones menores y respondiendo al mismo presupuesto habilitante; de ello se derivaría que el interés constitucional y estatutario de velar por el recto ejercicio de la potestad de dictar decretos leyes, pueda y deba conseguirse mediante la impugnación del Decreto-ley 6/2010.

En tercer término, antes responder con carácter subsidiario a los motivos de inconstitucionalidad planteados en el recurso, el Letrado del Parlamento de Andalucía se refiere a la ausencia de fundamentación de la inconstitucionalidad de determinados preceptos. Se refiere concretamente a la impugnación de los arts. 3 a 12, 18, 19, 22, 23 y 24 del Decreto-ley 5/2010. En relación con estos preceptos no se hace más referencia a su eventual inconstitucionalidad que la derivada de su conexión con lo previsto en la disposición adicional cuarta, respecto de cuya hipotética inconstitucionalidad sí se desarrolla una argumentación completa. Estima el Letrado autonómico que es imposible saber a qué se refieren los recurrentes cuando aluden a la concordancia mutua entre los preceptos referidos y la disposición adicional cuarta máxime si se examina el contenido de dichos artículos y se aprecia la pluralidad de medidas que adoptan. También sería imposible conocer las concretas razones de la supuesta inconstitucionalidad material de esos artículos, porque la impugnación por inconstitucionalidad formal por inexistencia del presupuesto habilitante se refiere a otros preceptos, no a los arriba citados. A resultas de estas observaciones, entiende el Letrado, en aplicación de la consolidada jurisprudencia constitucional sobre la materia (con cita, por todas de la STC 112/2006, de 5 de abril, FJ 19), que deben considerarse estos preceptos como no recurridos, al no haberse desarrollado una mínima fundamentación o argumentación respecto de los motivos que debieran sustentar la inconstitucionalidad denunciada.

Por último, y siempre de forma subsidiaria, para el caso de que el Tribunal no admita los óbices procesales expuestos, el Letrado del Parlamento de Andalucía da respuesta a los cuatro motivos de inconstitucionalidad planteados en el recurso.

a) Al argumento de inconstitucionalidad mediata resultante de la contradicción entre el art. 1.9 del Decreto-ley 5/2010 (que da nueva redacción al art. 69 de la Ley 9/2007 de la Administración de la Junta de Andalucía) y el art. 37.1 LEEP, se responde afirmando que los recurrentes no acreditan de manera adecuada que no se ha dado la negociación exigida, tampoco explican qué forma debería haber tomado la negociación que reclaman y a su ausencia anudan el vicio de inconstitucionalidad de la norma con rango de ley impugnada. Los recurrentes concretan su impugnación afirmando que debería haberse producido una negociación colectiva en «la Mesa Sectorial de Negociación correspondiente a la función pública», pero la representación procesal del Parlamento autonómico estima que esta concreción es insuficiente; no se detalla cual «sea esa supuesta Mesa Sectorial, ni cuál su composición, ni cuáles las razones jurídicas, con apoyo en el sistema diseñado en la LEEP, que determinarían que sería en esa, repetimos, supuesta Mesa Sectorial donde debería haberse producido la negociación cuya inexistencia denuncian como motivo de inconstitucionalidad de dos preceptos del Decreto-ley 5/2010». Esta parte, dando

continuidad a una línea argumental basada en la ausencia de fundamentación suficiente del recurso de inconstitucionalidad en este punto, observa que los preceptos impugnados por este motivo, y muy en especial la disposición adicional cuarta del Decreto-ley 5/2010, se refieren al personal tanto funcionario como laboral; esto determina exigencias distintas en relación con las características de la negociación colectiva a la que se refiere la LEEP, que habrían exigido mayor concreción en los argumentos expuestos por los recurrentes. Afirma el Letrado del Parlamento autonómico que no es posible pedir al Tribunal Constitucional una decisión sobre la supuesta inconstitucionalidad alegada por los recurrentes en este punto, habida cuenta de su radical incumplimiento de la carga de fundamentación de sus pretensiones.

Más allá de lo anterior, se asegura que no era exigible dicha negociación colectiva previa a la aprobación del Decreto-ley 5/2010, como se deriva de la lectura del art. 37.2 a) LEEP que excluye de la obligatoriedad de la negociación las decisiones de las Administraciones públicas que afecten a sus potestades de organización, al entender que el art. 1.9 del Decreto-ley 5/2010 y su disposición adicional cuarta responden, precisamente, al ejercicio por la Junta de Andalucía de sus potestades de organización, en cuanto que vienen a determinar los elementos esenciales de su estructura administrativa.

Partiendo de este planteamiento general, el Parlamento de Andalucía analiza en detalle en su escrito de alegaciones los preceptos del Decreto-ley 5/2010 que los recurrentes impugnan dentro de este motivo de inconstitucionalidad, para verificar si se trata o no de normas relativas a la auto-organización administrativa que puedan tener repercusiones en las condiciones de trabajo de los empleados públicos.

Los dos primeros párrafos del art. 69.3 de la Ley 9/2007 (en la redacción que le da el art. 1.9 del Decreto-ley 5/2010) determinan los supuestos en que, por razón de determinadas funciones que se ejercen en las agencias públicas empresariales reservadas a los funcionarios públicos, se establecerá un sistema de dependencia funcional de tales funcionarios respecto de la agencia pública empresarial. Estas disposiciones se centran, por tanto, en cuestiones de organización, que deberán concretar sus efectos sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios cuando se aprueben los estatutos de cada agencia mediante los correspondientes decretos. Estas normas podrían precisar de la negociación colectiva previa en función de su contenido concreto. El párrafo tercero del art. 69.3 de la Ley 9/2007 (en la redacción que le daba el Decreto-ley 5/2010, por lo demás derogado por el Decreto-ley 6/2010), también adopta una decisión que afecta a la potestad de organización de la Junta de Andalucía. Establecía determinadas funciones que podían ser desarrolladas por las agencias públicas empresariales, en razón de sus características, a través de su personal. Por su parte, la disposición adicional cuarta del Decreto-ley 5/2010, parcialmente reformada por el Decreto-ley 6/2010, contendría también una decisión que afecta a las potestades de organización de la Administración pública, al establecer reglas sobre integración del personal para hacer viable organizativamente la modificación en la estructura organizativa del sector público andaluz que llevaba a cabo el propio Decreto-ley 5/2010. Estas reglas habrían de ser concretadas por la Consejería competente en materia de Administración pública a través de protocolos concretos sobre el régimen de integración del personal, previa consulta y negociación con los órganos de representación del personal, tal como establece expresamente la letra f) de la disposición adicional cuarta del Decreto-ley impugnado.

El último argumento contra las alegaciones del recurso de inconstitucionalidad en este punto tiene que ver con la propia naturaleza de la norma impugnada. El Letrado del Parlamento de Andalucía afirma que, aun en el supuesto de entender necesaria la negociación previa, lo que en este caso no sucede, parece evidente que la extraordinaria y urgente necesidad de aprobar las normas objeto del Decreto-ley 5/2010 no era compatible con la apertura de un proceso negociador que dilatará la adopción de sus medidas. Afirma también que el supuesto en presencia difiere de los invocados por los recurrentes, que en su día resolvió el Tribunal Constitucional considerando que en paralelo a la aprobación de un decreto-ley deberían cumplirse determinados trámites, señaladamente informes preceptivos, «porque los informes en cuestión se encuentren

reconocidos al máximo nivel, en el marco de decisiones que se adoptan que pueden incidir sobre el sistema constitucional y estatutario de distribución territorial del poder».

b) En respuesta a los argumentos de inconstitucionalidad vinculados al «carácter básico de las funciones reservadas a los funcionarios y del concepto de potestades públicas» y a la imposibilidad de derivar tales funciones y potestades a las agencias públicas, el Parlamento de Andalucía parte de cuatro afirmaciones iniciales: 1) en primer lugar, las agencias públicas empresariales son entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía (art. 52.1 de la Ley 9/2007), con personalidad jurídica pública y consideración de Administración institucional (art. 52.2 de la Ley 9/2007), de manera que pueden realizar actividades competencia de la Comunidad Autónoma en régimen de descentralización funcional (art. 54.1 de la Ley 9/2007), pudiendo, por tanto, tener atribuidas potestades administrativas [arts. 55, 57.1 b) y 64.1 de la Ley 9/2007]. 2) Cuando las agencias públicas empresariales ejercen potestades administrativas deben ajustar su actuación al mismo régimen jurídico de Derecho público que cualquier otra Administración pública; régimen establecido en la normativa básica (art. 2 LPC). 3) El ejercicio de la potestad se realizará cuando el ordenamiento de aplicación atribuya a la agencia pública empresarial expresa y específicamente la competencia, con sujeción a las normas de Derecho público o administrativo que resulten de aplicación. Por eso, cuando ejerce tales potestades no se aplica el régimen jurídico de la encomienda de gestión, al que se refiere el art. 15 LPC, que parte precisamente de la realización de actividades que se enmarcan en el ámbito de la competencia de la que es titular otro órgano o entidad. 4) El art. 9.2 LEEP garantiza que las funciones relacionadas con el ejercicio de potestades públicas, cualquiera que sea la entidad pública que las tenga atribuidas, sean ejercidas por funcionarios públicos, remitiendo la determinación del régimen concreto que garantice que así sea y las características del mismo a los términos que establezca la ley de desarrollo de cada Administración pública.

La contraposición de estas cuatro ideas a los argumentos de los recurrentes son la base para oponerse a la estimación de este motivo de inconstitucionalidad. Afirma la representación procesal del Parlamento de Andalucía que el derogado párrafo 3 del art. 69.3 de la Ley 9/2007 (en la redacción que le da el art. 1.9 del Decreto-ley 5/2010) no se opone al art. 9.2 LEEP. Reproduce sus términos, reservando al personal funcionario todas las funciones «que deban corresponder exclusivamente a personal funcionario de acuerdo con la legislación aplicable en materia de función pública». Habría que entender, por tanto, que el párrafo 3 del art. 69.3 de la Ley 9/2007 se refiere a funciones distintas de las previstas en el art. 9.2 LEEP y en el propio párrafo 1 del citado art. 69.3. El Letrado del Parlamento andaluz afirma que, en caso de encontrarnos ante una de las funciones previstas en el art. 9.2 LEEP, el precepto autonómico que resultaría de aplicación a las mismas sería el párrafo 1 del art. 69.3 de la Ley 9/2007, no el 3. Por lo demás, la opción acogida por el citado párrafo 1 de que las funciones reservadas a funcionarios públicos por el art. 9.2 LEEP sean ejercidas por personal funcionario funcionalmente integrado en la estructura de la agencia pública empresarial, que ejercerá tales funciones bajo la dirección de la agencia pública empresarial, es una opción organizativa plenamente legítima que, respetando el art. 9.2 LEEP, viene a incardinarse en las amplias posibilidades de configuración organizativa que en la materia tiene cada Administración pública (con cita al respecto de la STC 330/2005, de 15 de diciembre, FJ4 y del ATC 254/2006, de 4 de julio, FJ 4).

c) Frente a los argumentos de los recurrentes relativos al quebrantamiento, por parte de la norma impugnada, del derecho de acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad contenido en los arts. 23 y 14 CE, el Letrado autonómico insiste en que todas las denuncias de inconstitucionalidad planteadas se refieren a la disposición adicional cuarta, puesto que, al haber sido modificada por el Decreto-ley 6/2010, ha desaparecido el objeto del recurso en este punto. En todo caso, tras recordar la doctrina constitucional relativa al juicio de igualdad y a la denominada discriminación por indiferenciación, reproduciendo algunos de los fundamentos de las SSTC 330/2005 (FJ 4), 120/2010, (FJ 3) y 30/2008 (FJ 7 in fine), responde, con carácter subsidiario, a los argumentos del recurso de

inconstitucionalidad. Afirma, desde la consideración genérica de la adecuación o ausencia del término de comparación aducido por los recurrentes:

1) No existe desigualdad entre el personal procedente de agencias administrativas y de sociedades mercantiles del sector público andaluz a extinguir, que se integrarán indistintamente en las nuevas agencias públicas empresariales o de régimen especial a pesar de haberse incorporado a sus entidades de origen mediante distintos sistemas de acceso. Existe una justificación objetiva y razonable de esta medida, derivada del margen de actuación de que se dispone a la hora de determinar las estructuras administrativas y de configurar organizativamente el estatus del personal al servicio de las Administraciones públicas. El Letrado autonómico considera que la perspectiva de los recurrentes plantea de un supuesto de discriminación por indiferenciación carente de toda relevancia constitucional, según la jurisprudencia del Alto Tribunal. Idéntica conclusión se extrae al referirse al personal que presta sus servicios en entidades con personalidad jurídica privada pertenecientes al sector público andaluz, especialmente si se tiene en cuenta la doctrina constitucional (ATC 254/2006 y SSTC 14/1986 y 52/1994). Por lo que hace a la eventual discriminación que plantearía el modelo de integración en relación con terceros ajenos a las entidades pertenecientes al sector público andaluz, el Letrado entiende que tal argumento «adolece de las mínimas dosis de razonabilidad exigibles para un comentario más detallado que el que estamos realizando y el que hemos expuesto sobre la plena razonabilidad y justificación de la integración del personal de las entidades extinguidas en las nuevas entidades que asumen su objeto y fines, sin que ello, por supuesto, pudiera sostenerse de esos otros ciudadanos ajenos a las entidades extinguidas».

2) La pretensión impugnatoria, además de haber perdido objeto por la reforma introducida por el Decreto-ley 6/2010, resulta irrazonable porque nada tiene que ver con el principio de igualdad la voluntariedad o no de la integración del personal funcionario en las agencias públicas empresariales, y porque no se propone término de comparación al efecto. Refiriéndose al hecho, que podría estar detrás de los argumentos del recurso, de que como consecuencia de la reestructuración se puede producir un cambio en la situación del personal funcionario afectado, el Letrado del Parlamento andaluz reconoce que ello es consecuencia del régimen estatutario en el que los funcionarios se encuentran y que es una alteración legítima como ha reconocido el propio Tribunal Constitucional en la STC 126/2008, de 27 de octubre, FJ 5. Descarta igualmente la inconstitucionalidad de la previsión de aplicar el régimen laboral de la sucesión de empresas al personal laboral, en aquellos casos en que se produce la extinción de la entidad en la que prestaban sus servicios o cuando se trate de personal laboral de la Administración de la Junta de Andalucía que ocupaba puestos de trabajo en las Consejerías afectadas por la reestructuración realizada por el Decreto-ley y que desempeñe funciones que sean asumidas por la entidad resultante que será siempre una entidad con personalidad jurídica pública; dicho personal laboral continuará prestando en ella sus servicios como tal personal laboral. Asimismo descarta la inconstitucionalidad, por inadecuación del término de comparación, de la medida referida a la posibilidad otorgada al personal laboral de participar en las convocatorias de concursos de traslados en la Administración general de la Junta de Andalucía en los términos que preveía la letra c) de la disposición adicional cuarta del Decreto-ley 5/2010. Por la misma razón –inadecuación del término de comparación– se opone a los argumentos relativos al efecto discriminatorio de las ventajas concedidas a los funcionarios que se integren como personal laboral en las agencias públicas empresariales por no haberse extendido a quienes fueron transferidos a la Administración de la Junta de Andalucía o a los funcionarios de esta que con anterioridad pasaron a prestar sus servicios como personal laboral en entidades instrumentales de la Junta de Andalucía.

3) No cabe analizar la contradicción con el principio de igualdad por la distinta situación en que se encontrarían los funcionarios públicos no afectados por la reestructuración del sector público andaluz llevada a cabo por el Decreto-ley 5/2010 (a los que no les resultaría de aplicación lo establecido en su disposición adicional cuarta) y los funcionarios afectados. No cabe establecer un juicio de igualdad en relación con colectivos

que se hallan en diferentes situaciones. Esta diferente situación justifica el establecimiento de las reglas de la disposición adicional cuarta del Decreto-ley 5/2010. Dicho de otro modo, el Letrado autonómico rechaza como elemento de comparación del juicio de igualdad el recurso al personal ajeno a la reestructuración del sector público a la hora de valorar las medidas que afectan a quienes sí se verán afectados por ella.

4) La solución adoptada por la letra d) de la disposición adicional cuarta del Decreto-ley 5/2010 (que establece un especial régimen de convenios colectivos para el personal laboral procedente de las entidades extinguidas o transformadas o de la Administración general de la Junta de Andalucía y el personal laboral no afectado por la reestructuración) es razonable en relación con el personal laboral afectado por la reestructuración, mantiene provisionalmente que sus derechos y obligaciones se rijan por los mismos convenios colectivos, en tanto que su régimen sea adecuadamente adaptado a la nueva situación creada, mediante la aprobación de un nuevo convenio colectivo de aplicación a las nuevas entidades resultantes del proceso de reestructuración.

5) Carece de todo sentido imputar a la letra e) de la disposición adicional cuarta del Decreto-ley 5/2010 la vulneración del principio de igualdad, por establecer límites al aumento salarial del personal laboral afectado por la reestructuración, y no al resto. La finalidad del Decreto-ley es evitar que la reestructuración del sector público andaluz suponga un incremento del gasto público; en este caso el relativo a la masa salarial del personal laboral.

d) En último término el Letrado del Parlamento de Andalucía responde al reproche de ausencia del presupuesto habilitante del Decreto-ley 5/2010, cuestionando, ante todo, la coherencia de los argumentos del recurso, que no identificaría adecuadamente las razones que sustentan el motivo impugnatorio ni los preceptos recurridos. Esta parte afirma que concurre la situación de extraordinaria y urgente necesidad para aprobar todas las medidas contenidas en el Decreto-ley 5/2010. Los motivos de justificación de esa concurrencia se recogen en el preámbulo y en el debate parlamentario de convalidación llevado a cabo en la Diputación permanente del Parlamento de Andalucía el día 29 de julio de 2010, que ofrecen una información suficiente aunque poco desarrollada al respecto.

El elemento esencial del que deriva la situación de extraordinaria y urgente necesidad, reconocido por los propios recurrentes, fue la circunstancia de que el Consejo de política fiscal y financiera, en su sesión del 22 de marzo de 2010, aprobara el acuerdo marco con las Comunidades Autónomas y las Ciudades con Estatuto de Autonomía (modificado el 15 de junio de 2010) sobre «Sostenibilidad de las Finanzas Públicas para el periodo 2010-2013», plasmando el compromiso presupuestario de que el déficit de las Administraciones públicas se situara en el 3 por 100 del PIB en el año 2013. Dicho acuerdo marco establecía que en el plazo de tres meses las Comunidades Autónomas aprobarían un plan de racionalización de las estructuras de sus respectivos sectores público, administrativo y empresarial, con el objetivo de mejorar la eficiencia y reducir el gasto. Esas circunstancias, expuestas en el preámbulo y en el trámite de convalidación del Decreto-ley, justifican una norma de este tipo, sin que pudiese esperarse al transcurso del plazo exigido para la tramitación parlamentaria de una ley.

En este contexto, el Letrado del Parlamento entiende que carece de sentido la posición de los recurrentes, que, reconociendo la concurrencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad en relación con las medidas específicas concretas que se adoptan para la efectiva reordenación del sector público andaluz, afirman que dicha situación no concurre respecto de las medidas de carácter general que posibilitan la adopción de esas medidas concretas. Afirma el escrito de alegaciones que los recurrentes manifiestan a través de este motivo impugnatorio su desacuerdo con el contenido de las medidas adoptadas en el art. 1.9 del Decreto-ley, pero que ello nada tiene que ver con la concurrencia o no de una situación de extraordinaria y urgente necesidad o con la conexión de sentido de esta con las medidas adoptadas. Asimismo afirma que no existe obstáculo para que los problemas judiciales planteados por los recurrentes en su escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad sean los determinantes de algunas de las medidas adoptadas; precisamente porque se considera que las reformas acometidas va a

contribuir a que la actuación de las entidades públicas se desarrolle de manera más eficiente, colaborando en la consecución de los objetivos últimos que se persiguen con la reestructuración o reordenación del sector público andaluz.

El art. 1.12 establece una modificación normativa con el único fin de reconocer la existencia, en las fundaciones del sector público andaluz, de personal directivo que no tiene que someterse a las mismas exigencias para su selección que el personal no directivo. Perseguiría el objetivo de mejorar el funcionamiento de las fundaciones en todos los aspectos, insertándose así plenamente en la finalidad del Decreto-ley 5/2010 de lograr una actuación más eficiente de las entidades instrumentales. Se trata de una medida puntual que se enmarca en la globalidad de las adoptadas, sin que pueda hacerse un examen aislado de la misma en términos de presencia del presupuesto habilitante.

Finalmente, se descarta también la impugnación de la disposición adicional cuarta del Decreto-ley 5/2010, denuncia consistente en que no existiría situación de extraordinaria y urgente necesidad para la regulación que establece la citada disposición adicional en relación con el supuesto que prevé la supresión de centros directivos de Consejerías, por cuanto esta extinción no se ha producido con el Decreto-ley sino que este solo la prevé y tendrá lugar con posterioridad. A este respecto el Letrado del Parlamento de Andalucía reconoce que, no solo la disposición concretamente impugnada, sino la totalidad del Decreto-ley 5/2010 prevé la extinción de tales entidades instrumentales, constituyendo el punto de partida de un proceso que debía culminar antes del 31 de diciembre de 2010, de acuerdo con lo previsto en su disposición adicional tercera, tanto para las entidades instrumentales como para lo relativo a las estructuras orgánicas de las Consejerías. Pero asume también que no puede negarse que la situación de extraordinaria y urgente necesidad da cobertura a la previsión de las reglas a seguir cuando, como consecuencia de esa reestructuración o reordenación que se establece, se produzca la supresión de centros directivos de Consejerías, careciendo de toda lógica pretender que dichas reglas deban esperar a establecerse al momento en que dicha extinción tenga efectivamente lugar.

10. Por providencia de 3 de noviembre de 2015 se señaló para deliberación y votación del presente recurso de inconstitucionalidad el día 5 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de este proceso es resolver el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, que comisionan para su interposición al Letrado don Arturo García-Tizón López, contra la disposición adicional cuarta y los arts. 1, apartados 9 y 12, 3 a 12, 18, 19 y 22 a 24 del Decreto-ley de Andalucía 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público (en adelante, Decreto-ley 5/2010).

En los términos recogidos en el antecedente primero, la demanda interesa la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados porque: 1.º) la aprobación del Decreto-ley 5/2010 no habría respetado la exigencia de negociación previa de la norma contenida en el art. 37.1 de la Ley 7/2007, de 12 de abril del estatuto básico del empleado público (LEEP), que se incluye hoy en el art. 37.1 del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre; 2.º) el art. 1.9 del Decreto-ley 5/2010 incurriría en inconstitucionalidad mediata por contradecir el art. 9.2 LEEP (hoy art. 9.2 del texto refundido); la norma autonómica no respetaría la reserva de un ámbito de actuación a los funcionarios (relativo al ejercicio de las potestades públicas y la salvaguarda de los intereses generales) que establece la normativa básica estatal; 3.º) la disposición adicional cuarta y los arts. 3 a 12, 18 y 19, 22 a 24 del Decreto-ley 5/2010, atentan contra el contenido esencial de los arts. 14 y 23.2 CE, en lo relativo al acceso en condiciones de igualdad a la función pública, en virtud del contenido que se da a las fórmulas de reordenación y reasignación del personal al servicio de la administración pública autonómica, y 4.º) el art. 1, apartados 9 y 12, y la disposición adicional cuarta no respetarían las condiciones de aprobación de los decretos-leyes

autonómicos, al no concurrir el presupuesto habilitante de su aprobación, esto es, la condición de extrema y urgente necesidad.

Como ha quedado recogido en los antecedentes, los Abogados de la Junta de Andalucía y del Parlamento de Andalucía interesan la íntegra desestimación del presente recurso, rechazando la totalidad de los argumentos expuestos y añadiendo algunas alegaciones adicionales.

La Letrada de la Junta niega que sea aplicable a la aprobación del Decreto-ley el art. 37.1 LEEP (hoy art. 37.1 del texto refundido), refiriendo como parámetro de constitucionalidad mediata el apartado 2 de ese mismo precepto, que expresamente excluye «las decisiones de las Administraciones públicas que afecten a las potestades de organización» del ámbito de la negociación colectiva preceptiva; además restringe la impugnación al art. 69.3 de la Ley andaluza 9/2007 (en la redacción dada por el art. 1.9 del Decreto-ley 5/2010), señalando que ha sido derogado en la redacción atacada por el recurso por el Decreto-ley 6/2010, lo que implica la pérdida sobrevenida del objeto del recurso de inconstitucionalidad en este punto; seguidamente rechaza que la disposición adicional cuarta y los arts. 3 a 12, 18, 19 y 22 a 24 del Decreto-ley 5/2010 vulneren el contenido esencial del art. 23.2 CE y niega, por último, la ausencia de presupuesto habilitante para dictar el Decreto-ley, acudiendo a las exigencias impuestas por el acuerdo de 15 de junio de 2010 del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Por su parte, el Letrado del Parlamento de Andalucía niega como argumento inicial la legitimación de los recurrentes, alegando que no existe un acuerdo válido previo a la interposición del recurso porque el presentado no tenía un contenido determinado, de modo que son los representantes procesales de los Diputados los que han decidido el alcance y objeto de la demanda. Afirma, a su vez, que el recurso ha perdido objeto porque todos los preceptos impugnados han sido derogados por la disposición derogatoria única del Decreto-ley 6/2010, de 23 de noviembre y que, en cualquier caso, no se ha cumplido la carga argumental imprescindible relativa a la impugnación de los arts. 3 a 12, 18, 19 y 22 a 24 del Decreto-ley 5/2010. Finalmente, y de forma subsidiaria, rechaza todos y cada uno de los motivos expuestos por los recurrentes para sustentar la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados con argumentos sustancialmente coincidentes con los expresados por la Letrada de la Junta de Andalucía.

2. Antes de delimitar el objeto del proceso y analizar el fondo de las cuestiones planteadas, es preciso examinar el óbice procesal planteado por el Letrado del Parlamento de Andalucía. Si llegásemos a apreciar la falta de legitimación de los recurrentes por incumplimiento de los requisitos vinculados a la formulación de voluntad expresa de impugnar, habríamos de inadmitir directamente la demanda, aunque en su día fuera admitida a trámite (SSTC 42/1985, de 15 de marzo, FJ 1 y 47/2005, de 3 de marzo, FJ 3, entre otras), sin necesidad de delimitar el objeto del proceso y sin entrar en el fondo de las impugnaciones.

Como expone el antecedente primero, 66 Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso interponen el recurso, actuando como comisionado don Arturo García-Tizón López, cumpliéndose así lo establecido en los arts. 81 y 82 LOTC. La demanda se acompaña de un poder general otorgado por, entre otros, los 66 Diputados recurrentes a favor de una serie de personas entre las que se encuentra el citado comisionado, facultándole «para interponer y contestar recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional cualesquiera que fuesen sus clases, usando facultades de las antes consignadas, confiriendo asimismo y específicamente, poder especial para que, cualquiera de ellos con carácter solidario, actúe como apoderado y comisionado a tenor de lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para plantear y seguir o desistir por todos sus trámites los recursos de inconstitucionalidad que en nombre de los poderdantes, todos ellos Diputados del Congreso y pertenecientes al Grupo Parlamentario Popular, puedan plantearse». Asimismo se adjuntan a la demanda, en el mismo instante en que esta es registrada ante el Tribunal Constitucional, los documentos acreditativos de la concurrencia de voluntades de los 66 Diputados recurrentes para impugnar específicamente el Decreto-ley 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban

medidas urgentes en materia de reordenación del sector público, apoderando expresamente para ello al ya citado Comisionado. Dicha documentación está integrada: por certificación del 26 de octubre de 2010, expedida por el Secretario general del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, relativa a la suscripción en su presencia de la declaración de voluntad y apoderamiento al efecto para la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad; por una relación de los Diputados integrantes del referido Grupo Parlamentario, fechada el 26 de octubre de 2010, en la que constan las firmas de quienes encabezan el escrito de interposición y que recoge de forma expresa la voluntad de los firmantes de interponer recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos «que más adelante se determinarán» del Decreto-ley 5/2010, de 27 de julio; por último, se adjunta una certificación expedida por el Secretario General del Congreso, de 26 de octubre de 2010, relativa a los Diputados pertenecientes al citado Grupo Parlamentario y entre los que se encuentran los relacionados en el encabezamiento del recurso.

El óbice de admisibilidad del recurso se centra en argumentar que la determinación «a futuro» de los preceptos concretamente impugnados confiere a la manifestación de voluntad de los recurrentes un carácter insuficiente, a la hora de entender adecuadamente conformada la decisión de recurrir el Decreto-ley 5/2010.

Si bien es cierto que este Tribunal ha establecido que «siendo la legitimación para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad una potestad atribuida por la Constitución a determinados órganos o miembros de órganos representativos, la decisión de impugnar no puede ser adoptada en términos genéricos, habilitando a delegados, apoderados o mandatarios la facultad de interponerla, según su propio criterio, contra las Leyes que en el futuro se vayan promulgando» (STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 3; con cita del ATC 459/2004, de 16 de noviembre, FJ 2 y las SSTC 42/1985, de 15 de marzo, FJ 2; y 150/1990, de 4 de octubre, FJ 1), no se ha señalado, en ningún caso, que la decisión de impugnar deba referirse a los preceptos concretos de la ley o norma con rango de ley de cuya adecuación constitucional se duda. Se exige para cada impugnación un previo acuerdo adoptado al efecto (art. 32.2 LOTC); ese acuerdo, en supuestos como el actual en que los legitimados son un grupo de Diputados, «constituye la expresión necesaria de una agrupación ocasional que surge sólo de la concurrencia de voluntades en la decisión impugnatoria y que sólo tiene existencia jurídica como parte en el proceso que con esa impugnación se inicia, de donde se sigue, con mayor razón, que el acuerdo de recurrir por un número suficiente de Diputados o Senadores, debe acreditarse en cada caso documentalmente» (STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 3).

Dicho en otros términos, este Tribunal tiene la obligación de garantizar la existencia de la voluntad impugnatoria que se manifiesta en el recurso de inconstitucionalidad; por eso se impone el análisis de los documentos acreditativos de tal voluntad, que debe ser expresa y concreta en relación con la impugnación de una norma con rango de ley determinada. El ATC 98/2011, de 22 de junio, FJ 3, declaró que «es de esperar que quienes se hallan constitucionalmente legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad, posibilitando con ello que el Tribunal Constitucional desarrolle su función de intérprete supremo de la Constitución mediante el control de la ley impugnada, extremen el cuidado en el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para la correcta y oportuna acreditación ante este Tribunal de la voluntad de recurrir la ley de que se trate, en el sentido de que, de los documentos que se acompañen para acreditar la voluntad impugnatoria, se desprenda con toda claridad que los Diputados (o Senadores) recurrentes han sido plenamente conscientes de la impugnación producida y de su alcance, de tal suerte que de su simple apariencia resulte excluido todo recelo de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto sin que los parlamentarios firmantes se percaten de la trascendencia de su actuación». En este sentido, el Tribunal ha de verificar la concurrencia de la voluntad expresa y previa a la interposición del recurso de recurrir la norma que conforma el objeto de dicho recurso de inconstitucionalidad, voluntad que ha de estar debidamente documentada.

Nunca hemos exigido que la expresión de la voluntad impugnatoria descienda hasta los concretos preceptos objeto del recurso, ni a los argumentos que han de servirle de

sustento. Si hemos advertido de que, en el trámite conciliatorio previo a recursos de inconstitucionalidad regulado en el art. 33.2 LOTC y en el requerimiento de incompetencia previo a la formalización de un conflicto de competencias por parte de un ejecutivo (art. 63.3 LOTC), la discrepancia debe quedar cumplidamente acotada [por todas, SSTC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 2 a), 197/2015, de 24 de septiembre, FJ 2 c)]. Lo contrario incurriría en un rigorismo formal excesivo del que debemos huir, porque podría «frustrar el interés público objetivo en que este Tribunal desarrolle su función de garante supremo de la Constitución mediante el enjuiciamiento de la ley impugnada (SSTC 86/1982, de 23 de diciembre, FJ 2; 42/1985, de 15 de marzo, FJ 2; y 17/1990, de 7 de febrero, FJ 1, por todas), una vez ha sido puesta de manifiesto la voluntad impugnatoria por quienes constitucionalmente tienen atribuida tal legitimación» (STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 3). En este caso, este Tribunal entiende acreditada, en tiempo y forma, la manifestación de voluntad de recurrir por parte de los Diputados firmantes del recurso y considera que dicha voluntad se refiere específicamente al Decreto-ley 5/2010, por lo que no cabe apreciar la concurrencia del óbice procesal referido a la falta de legitimación de quienes hacen uso de la constitucionalmente reconocida para impugnar una norma con rango de ley.

3. Corresponde determinar los efectos que sobre el objeto de este proceso han tenido las modificaciones normativas posteriores a la interposición del recurso.

Respecto de la legislación estatal aducida por los diputados recurrentes como parámetro de contraste de algunos preceptos impugnados, ha entrado en vigor el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. De acuerdo con nuestra doctrina sobre el *ius superveniens* [por todas, SSTC 34/2014, de 27 de febrero, FJ 2 c), y 154/2015, de 9 de julio, FJ 2], en el presente proceso constitucional corresponde tomar en consideración ese texto refundido.

En cuanto a las reformas que afectan a la norma impugnada, el Decreto-ley andaluz 5/2010, después de ser convalidado por la Diputación permanente del Parlamento de Andalucía, en sesión habida el 29 de julio de 2010 («BOJA» núm. 154 de 6 de agosto de 2010), fue modificado por el Decreto-ley 6/2010, de 23 de noviembre, de medidas complementarias del Decreto-ley 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público. Según el Gobierno autonómico, esta reforma respondía a la necesidad de aplicar las medidas derivadas de Decreto-ley con el mayor grado de consenso posible, dada su repercusión, de modo que establece innovaciones surgidas del diálogo social permanente con las organizaciones sindicales Unión General de Trabajadores de Andalucía y Comisiones Obreras de Andalucía y del diálogo habido en el seno de la mesa general de negociación del empleado público de la Administración de la Junta de Andalucía. El mencionado Decreto-ley 6/2010 dio nueva redacción a: 1º) los arts. 69 y 78.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, sustituyendo las modificaciones introducidas por el art. 1, apartados 9 y 12, del Decreto-ley 5/2010; y 2º) la disposición adicional cuarta y los arts. 3 a 12, 18, 19, 22 a 24 del Decreto-ley 5/2010. A su vez, el apartado 1 de la disposición derogatoria única del Decreto-ley 6/2010 establece: «Quedan sin efecto todos los preceptos contenidos en otras normas y cuyo tenor se reproduce en el presente Decreto-ley, así como cuantas normas contradigan o se opongan a lo dispuesto en el mismo».

El Decreto-ley 6/2010, fue sometido a debate y votación de totalidad por el Parlamento de Andalucía en su sesión de los días 9 y 10 de diciembre de 2010, en la que se acordó su convalidación, así como su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia previsto en el art. 99 del Reglamento de la Cámara, con exclusión del debate de totalidad. La Ley fue aprobada finalmente por el Pleno del Parlamento el 18 de febrero de 2011 y publicada en el «BOJA» núm. 36, de 21 de febrero de 2011 como Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía. En el mismo sentido que lo hiciera el Decreto-ley 6/2010, la disposición derogatoria única de la Ley 1/2011 determina que «quedan sin efecto todos los preceptos contenidos en otras normas y cuyo tenor se reproduce en la presente Ley, así como cuantas normas contradigan o se opongan a lo dispuesto en la misma». Ello supone que la totalidad de preceptos impugnados, quedan

derogados o sustituidos, en primer término, por el Decreto-ley 6/2010, y seguidamente por la Ley 1/2011 que reproduce la cláusula derogatoria de aquel, ya que todos ellos se contienen en esta disposición, con idéntica o distinta redacción, según los casos.

En este contexto normativo es preciso recordar los criterios de la doctrina de este Tribunal respecto a la pérdida de objeto en los recursos de inconstitucionalidad. La pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado a través de un recurso de inconstitucionalidad «habrá de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva... la exclusión de toda la aplicabilidad de la Ley, [pues] si así fuera, no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la Ley, acaso inconstitucional (art. 40.1 LOTC)» (STC 199/1987, FJ 3). De esta consideración se extrae la regla general de que la derogación de una norma con rango de ley deriva en la pérdida de objeto del recurso de inconstitucionalidad planteado frente a ella, puesto que carece de sentido pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya del ordenamiento «de modo total, sin ultraactividad» (SSTC 160/1987, FJ 6; 150/1990, FJ 8; 385/1993, FJ 2). Ahora bien, esta regla general conoce excepciones:

a) En primer lugar, la derogación de normas aprobadas en virtud de facultades legislativas de urgencia que tiene lugar durante la pendencia del recurso de inconstitucionalidad no excluye el control de este Tribunal sobre si al dictarlas se desbordaron los límites constitucionales ex art. 86.1 CE y, en lo que aquí interesa, sobre si concurría el presupuesto habilitante de la norma de urgencia» (por todas, las SSTC 155/2005, de 9 de junio, FJ 2, 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 4, y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 4). De este modo, este Tribunal puede velar por el recto ejercicio de la potestad de dictar decretos-leyes, dentro del marco constitucional, decidiendo la validez o invalidez de las normas impugnadas, sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo [por todas, STC 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 2 c)].

Esta doctrina supone que la vulneración del art. 86.1 CE que denuncian los Diputados recurrentes no se ve afectada por la regla general de la pérdida del objeto. La derogación de la norma no impedirá, por tanto, que podamos controlar si el ejercicio de la potestad reconocida al Gobierno andaluz se realizó siguiendo las condiciones que le imponen la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Andalucía.

b) La derogación del precepto impugnado no implica necesariamente la pérdida de objeto del recurso de inconstitucionalidad cuando la controversia suscitada tiene carácter competencial. En tal caso, este Tribunal ha de determinar si pervive la controversia competencial trabada sobre los preceptos impugnados, tomando en consideración la normativa que sustituyó a la impugnada [por todas, STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 a)].

La demanda razona que el art. 1.9 del Decreto-ley 5/2010 incurre en inconstitucionalidad mediata, invadiendo la competencia estatal sobre función pública (art. 149.1.18 CE), al contradecir el art. 9.2 LEEP. La norma autonómica no respetaría la reserva del ámbito de actuación a los funcionarios (relativo al ejercicio de las potestades públicas y la salvaguarda de los intereses generales) establecida por la normativa básica estatal. En este caso, la controversia competencial persiste, sin que decaiga el objeto del proceso constitucional, habida cuenta de que la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía, mantiene la redacción dada al precepto impugnado en idénticos términos.

Por otra parte, la demanda razona que la elaboración del Decreto-ley 5/2010 no se ajustó a la exigencia de negociación colectiva previa contenida en el art. 37.1 LEEP (hoy 37.1 del texto refundido), necesaria en razón de las materias sobre las que inciden el art. 1.9 y la disposición adicional cuarta del Decreto-ley, por lo que se daría también una causa de inconstitucionalidad mediata. En este caso, se da la particularidad de que el Decreto-ley controvertido fue modificado precisamente para reflejar los acuerdos alcanzados entre la Administración andaluza y las organizaciones sindicales en la mesa general de negociación del empleado público de la Administración de la Junta de Andalucía sobre las referidas materias. La exposición de motivos del Decreto-ley 6/2010 señala en

este sentido que la especial repercusión de las medidas contenidas en el Decreto-ley 5/2010 exige que «su aplicación sea expresiva de un elevado grado de consenso» y que, por tal razón, «el Gobierno de la Junta de Andalucía, en el marco del diálogo social permanente, alcanzó el día 29 de octubre de 2010 un acuerdo con las organizaciones sindicales Unión General de Trabajadores de Andalucía y Comisiones Obreras de Andalucía». Añade que «posteriormente, en la reunión de la Mesa General de Negociación del Empleado Público de la Administración de la Junta de Andalucía, celebrada el día 18 de noviembre de 2010, se adoptó un acuerdo con el mismo contenido, que entre otras actuaciones contempla la propuesta de modificación de determinados aspectos del Decreto-ley 5/2010, de 27 de julio, con objeto de concretar los procedimientos de integración del personal funcionario y laboral que pudiera verse afectado por la aplicación de las medidas contempladas en la citada norma». Finalmente se indica que el presente Decreto-ley [6/2010] opta por la reproducción del Decreto-ley 5/2010, de 27 de julio, integrando en el mismo las modificaciones que se realizan, procedentes del Acuerdo alcanzado en la mesa general de negociación del empleado público de la Administración de la Junta de Andalucía.

Al haberse producido el diálogo social que reclamaban los diputados recurrentes, corresponde apreciar que la controversia competencial ha decaído por lo que también en este punto ha perdido objeto el recurso de inconstitucionalidad.

Por último, los Diputados recurrentes imputan a la disposición adicional cuarta y a los arts. 3 a 12, 18, 19 y 22 a 24 del Decreto-ley 5/2010 la vulneración del contenido esencial de los arts. 14 y 23.2 CE. El recurso ha perdido objeto también en lo que afecta a estas impugnaciones, pues se refieren a preceptos derogados y respecto de ellos se plantea una controversia de carácter no competencial.

El objeto del presente proceso se contrae, por tanto, al análisis de la vulneración de los límites formales previstos en el art. 86.1 CE en que ha podido incurrir el Decreto-ley 5/2010 así como el vicio de inconstitucionalidad mediata atribuido al art. 1.9, por contradicción con el art. 9.2 del texto refundido de la Ley del estatuto del empleado público.

El análisis sobre la concurrencia del presupuesto habilitante del Decreto-ley no afectará a la totalidad de la norma, ni siquiera a la totalidad de los preceptos impugnados, puesto que la demanda solo se refiere, de forma específica, a la falta de presupuesto habilitante en relación con la disposición adicional cuarta y los arts. 1.9 (que modifica el art. 69 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía) y 1.12 (que da nueva redacción al art. 78.2 de la misma Ley 9/2007). A estos tres preceptos debemos ceñir nuestro análisis, ajustándonos a las alegaciones contenidas en el escrito que interpone el recurso de inconstitucionalidad, conforme a consolidada doctrina constitucional: 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). Para levantar esa carga no basta la mera invocación formal de los preceptos en la demanda ni la existencia en la misma de una solicitud expresa de su declaración de inconstitucionalidad; es preciso que el escrito del recurso «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; y 195/1998, de 1 de octubre, FJ 1]. Solo así será posible el ejercicio del «derecho de defensa» por quien sostenga la constitucionalidad de la norma legal impugnada y permitirá a este Tribunal «conocer las razones por las que los recurrentes entienden que las disposiciones impugnadas transgreden el orden constitucional (STC 96/2013, de 23 de abril, FJ 3, entre otras).

4. Una vez delimitado el objeto de nuestro pronunciamiento abordaremos en primer lugar la cuestión del respeto a los mandatos contenidos en el art. 86.1 CE, en la medida en que esta impugnación engloba también la totalidad de los preceptos a los que se imputan otros vicios, en este caso de índole competencial. Si estimáramos la inconstitucionalidad por falta del presupuesto habilitante de los preceptos impugnados,

sería innecesario nuestro pronunciamiento sobre la impugnación del art. 1.9, por contradicción con el art. 9.2 del texto refundido de la Ley del estatuto del empleado público. Así debemos centrarnos en resolver si, en el caso que nos ocupa, y respecto del Decreto-ley 5/2010, concurría o no el presupuesto habilitante que exige a la aprobación por el ejecutivo autonómico de legislación de urgencia.

A este respecto hemos de partir de la jurisprudencia fijada en la reciente STC 93/2015, de 14 de mayo, por ser esta resolución la primera que se pronuncia sobre el ajuste constitucional de los decretos-leyes aprobados por un ejecutivo autonómico. Establecimos allí que si bien «el decreto-ley autonómico es una fuente normativa con rango legal no prevista por la Constitución cuando define la organización territorial del Estado en su título VIII», esta imprevisión «no puede verse como una prohibición sino como un espacio entregado a la libre configuración del legislador estatutario, a quien, al ordenar las instituciones de la Comunidad Autónoma, le cabrá optar por una separación más o menos rígida entre legislativo y ejecutivo, atribuyendo en su caso a este último la facultad de, en concretos supuestos, aprobar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley autonómico» (FJ 3). Es decir los decretos-leyes autonómicos, como categoría normativa introducida en las modificaciones de los Estatutos de Autonomía habidas a partir del año 2006, no son a radice inconstitucionales más que en el supuesto de que no respeten los límites formales y materiales que se imponen a su aprobación.

Esos límites, que el fundamento jurídico 5 de la STC 93/2015 define como «severos» y reputa introducidos en razón del principio democrático (art. 1.1 CE), por lo que son también exigibles a las instituciones autonómicas, se reflejan «en el art. 86.1 CE y son (a) que su uso se justifique por «un caso de extraordinaria y urgente necesidad» (art. 86.1 CE) relativo «a los objetivos marcados para la gobernación del país» (por todas, 96/2014, de 12 de junio), (b) que no afecte a las materias más definidoras de nuestro sistema constitucional (ordenamiento de las instituciones básicas del Estado; derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I, régimen de las Comunidades Autónomas, Derecho electoral general, y otras materias reservadas a una ley formal específica) y (c) que se disponga un control parlamentario posterior, a fin de que el órgano legislativo conserve una influencia decisiva sobre los contenidos normativos que se integran definitivamente en el ordenamiento jurídico» (STC 93/2015, FJ 5).

Por tanto «un Estatuto de Autonomía no puede atribuir al Consejo de Gobierno autonómico poderes de legislación de urgencia que no estén sujetos, en lo que corresponda, a los límites consignados en el art. 86.1 CE como garantía del principio democrático. En todo caso el Tribunal Constitucional podrá, aplicando directamente el parámetro constitucional ínsito en dicho principio, controlar la constitucionalidad de la legislación de urgencia que pueda adoptar el citado Consejo de Gobierno», y se añade que «a la hora de enjuiciar la concurrencia del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE, esto es, la extraordinaria y urgente necesidad del decreto-ley autonómico, este Tribunal deberá ponderar la competencia autonómica ejercida al efecto, pues la naturaleza y alcance de las competencias autonómicas hacen, en principio, menos necesario el recurso a la aprobación de normas legales de urgencia» (STC 93/2015, FJ 5).

El art. 110 del Estatuto de Autonomía de Andalucía recoge el requisito de la extraordinaria y urgente necesidad en los mismos términos que el art. 86.1 CE: «En caso de extraordinaria y urgente necesidad el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de decretos-leyes...». En lo que hace a la valoración, por parte del Tribunal Constitucional, de la concurrencia de este presupuesto habilitante, hemos establecido que «el carácter unicameral de las Asambleas Legislativas, así como su más reducido tamaño y menor actividad parlamentaria en comparación con la que se lleva a cabo en las Cortes Generales, determina que, incluso aun cuando cuente dicho procedimiento con trámites que no existen en las Cortes Generales, como la comparecencia de los agentes sociales (art. 112 del Reglamento del Parlamento de Andalucía), las medidas legislativas requeridas para solventar situaciones de necesidad podrán ser acordadas a través de leyes de un modo más rápido en las cámaras autonómicas» (STC 93/2015, FJ 5). Lo anterior supone que el Gobierno autonómico debe describir, como se le

exige al ejecutivo estatal, «la situación de necesidad de modo explícito y razonado», sin necesidad de que «se refiera expresamente a todos y cada uno de los elementos determinantes de la misma, lo que no sería coherente con que la citada doctrina constitucional califique la decisión gubernativa de dictar un decreto-ley de 'juicio político o de oportunidad' y defina la verificación de esta decisión que atañe al Tribunal como 'control externo' a realizar mediante una 'valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional'» (STC 93/2015, FJ 5).

Finalmente el Tribunal recuerda que, también en relación con los decretos-leyes autonómicos, es potestad del Tribunal valorar, de acuerdo al control externo referido, la concurrencia del presupuesto habilitante en términos más exigentes que los expresados en relación con los decretos-leyes estatales, a la hora de valorar la necesidad de «una acción legislativa que se materialice 'en un plazo más breve que el requerido para la tramitación de las Leyes' (por todas, STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 6)» y a la hora de encuadrar el ejercicio de la potestad normativa autonómica dentro del haz de competencias que son propias de la Comunidad Autónoma.

5. Entramos ya a valorar si, con los matices expuestos y siempre dentro del «control externo» que nos compete, concurría el presupuesto habilitante de extraordinaria y urgente necesidad al momento de ser aprobado el Decreto-ley 5/2010 de Andalucía.

Esa valoración exige acudir a un doble canon (por todas, STC 39/2013, de 14 de diciembre, FJ 5, y Sentencias allí citadas), aplicable también en el caso de los decretos-leyes autonómicos; consiste en la identificación, por un lado, en este caso por el Gobierno autonómico, de manera explícita y razonada de la concurrencia de esa singular situación, la extraordinaria y urgente necesidad, determinante de la aparición del presupuesto que le habilita para dictar con carácter excepcional una norma dotada de los atributos, del rango y la fuerza propios de las leyes formales (STC 237/2012, de 13 de diciembre). Por otro lado, en la verificación de la existencia de una conexión de sentido o relación de adecuación entre ese presupuesto habilitante y las medidas contenidas en la norma de urgencia, de modo que éstas han de guardar una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar.

En cuanto al primero de estos aspectos, la definición de la situación de urgencia está razonada en la exposición de motivos del Decreto-ley. Vendría a dar respuesta «al Acuerdo Marco con las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía sobre Sostenibilidad de las Finanzas Públicas para el periodo 2010-2013, adoptado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera el 22 de marzo de 2010, a raíz de la Actualización del Plan de Estabilidad y Crecimiento 2010-2013. Un Acuerdo Marco en el que se plasma el compromiso presupuestario de las Comunidades Autónomas de que el déficit del conjunto de las Administraciones públicas se sitúe en el 3 por 100 del PIB en el año 2013. La situación de inestabilidad financiera observada en los mercados obligó, asimismo, a adelantar la reducción de los objetivos de déficit y a adoptar medidas adicionales de consolidación fiscal al objeto de restaurar el nivel de confianza y reforzar el compromiso del conjunto del Estado con la reconducción de los desequilibrios fiscales. En este sentido se pronunció el Consejo de Política Fiscal y Financiera el pasado 15 de junio aprobando la modificación del Acuerdo Marco del 22 de marzo, resaltando la necesidad de avanzar en este compromiso y utilizar la reestructuración del sector público de forma que pudieran obtenerse ganancias de eficiencia, contención del gasto y ahorro orientados a la mejora de los servicios públicos. En el conjunto y en cada una de las medidas que se adoptan concurren, por la naturaleza y finalidad de las mismas, las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía como presupuesto habilitante para la aprobación de un decreto-ley».

En la misma línea, de justificación genérica, se manifiesta la Consejera de Hacienda y Administración Pública, Sr^a. Martínez Aguayo, en el trámite de convalidación del Decreto-ley ante la Diputación Permanente, publicado en el «Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía», Diputación Permanente, núm. 11, VIII Legislatura, año 2010. Al referirse a las medidas de reordenación del sector público, afirma que se acometen en el Decreto-ley actuaciones sobre veinte de las entidades instrumentales afectadas por esta reordenación

que, dada su naturaleza jurídico-pública, exigen la aprobación de una norma con rango de ley según los arts. 56 y 59 de la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía, y que «teniendo en cuenta que la tramitación ordinaria de tal proyecto de ley hubiera impedido cumplir en plazo con los requerimientos contenidos por el referido Consejo de Política Fiscal y Financiera», se opta por tramitar la norma como decreto-ley, en los términos establecidos por el art. 110 EAA.

La justificación contenida en la exposición de motivos de la norma manifestada en el trámite de convalidación se refiere a la necesidad de articular el acuerdo adoptado en el Consejo de política fiscal y financiera de 22 de marzo de 2010, actualizado el 15 de junio de 2010 (acuerdo 14/2010, de 15 de junio) «sobre sostenibilidad de las finanzas públicas 2010-2013, así como del compromiso sobre la senda de déficit para dichos ejercicios». Este acuerdo, a su vez se justifica en la situación de deterioro, desde el mes de abril, de la «confianza sobre la situación financiera de algunos de los países de la zona euro. La desconfianza sobre la solución adoptada para la crisis griega se contagió a otros mercados de deuda soberana de la zona euro, para finalmente ponerse en riesgo la estabilidad de toda ella y, por extensión, el orden financiero internacional. Por ello, el pasado 8 de mayo los países que conforman el Eurogrupo decidieron conjugar la acción concertada del Mecanismo Europeo de Estabilización y del Banco Central Europeo con acciones individuales de los países destinadas a reforzar la sostenibilidad fiscal de la zona euro y de cada uno de ellos. Estas acciones son particularmente necesarias en aquellos países que, por distintas circunstancias en cada uno de ellos, se están viendo sometidos a la presión de los mercados financieros. España es uno de ellos. En coherencia con lo anterior, el Gobierno ha adoptado un compromiso de acelerar la reducción inicialmente prevista, asumiendo un recorte adicional sobre el inicialmente previsto por valor equivalente a medio punto del PIB en 2010 y de otro punto adicional en 2011. Se trata de un esfuerzo considerable que implica pasar, en tan sólo dos años, de un déficit del 11,2 a uno del 6 por 100 del Producto Interior Bruto, reduciendo el déficit en 5,2 puntos de PIB en dos años, lo que equivale a dos terceras partes del compromiso asumido en la actualización del programa de estabilidad para cuatro años. Para ello, el Gobierno ha aprobado un paquete de medidas de austeridad en el ejercicio de sus competencias que, para alcanzar la mayor eficacia precisa de ser completado, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, por medidas también adicionales». En este contexto se adopta el compromiso de recortar adicionalmente el déficit, sobre el inicialmente previsto, en medio punto del PIB en 2010.

En síntesis, la totalidad de las medidas contenidas en el Decreto-ley objeto del recurso de inconstitucionalidad se justifican en el cumplimiento de los objetivos de déficit contenido en el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Reconociéndose que el ejecutivo autonómico expone de manera explícita y razonada la concurrencia de una singular situación de extraordinaria y urgente necesidad, no podemos obviar que este Tribunal también ha exigido que, cuando se denuncia la vulneración del presupuesto habilitante, no de la totalidad de la norma, sino únicamente en relación con uno o alguno de sus preceptos, ha de analizarse la concurrencia de la necesaria justificación ad casum de la extraordinaria y urgente necesidad, en relación con los preceptos concretamente impugnados (SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6; 170/2012, de 4 de octubre, FJ 5, y 29/2015, de 19 de febrero, FJ 3). Este argumento nos lleva a preguntarnos si existe una justificación de la concurrencia del presupuesto habilitante relativa al art. 1, apartados 9 y 12, y a la disposición adicional cuarta del Decreto-ley 5/2010, y la respuesta más inmediata es que no existe la justificación ad casum, puesto que el único alegato presente es aquel al que ya hemos hecho referencia, que es absolutamente genérico.

Cabría plantearse si la justificación expuesta da cobertura específica a las medidas contenidas en los preceptos a que se limita nuestro examen; para ello es preciso analizar, siquiera de forma somera, el contenido de los artículos impugnados. El art. 1.9 del Decreto-ley 5/2010 da nueva redacción al art. 69 de la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía. Establece el régimen de Derecho público o de Derecho privado a que se someten las agencias públicas empresariales, según cuál sea el objeto principal de su

actividad; también el tipo de potestades administrativas que ejercerán y el modo en que habrán de hacerlo. A su vez, el art. 1.12 da nueva redacción al art. 78.2 de la Ley 9/2007, para referirse al régimen de Derecho laboral que se aplicará al personal al servicio de las fundaciones del sector público andaluz, así como al régimen de nombramiento del personal no directivo. Por último, la disposición adicional cuarta se refiere al régimen de integración del personal en las agencias públicas empresariales o de régimen especial en los casos en que, como consecuencia de la reestructuración del sector público andaluz, se produzca la supresión de centros directivos de Consejerías o la extinción de entidades instrumentales públicas o privadas. Se establece específicamente la previsión de que «la masa salarial del personal laboral al servicio de la nueva entidad no podrá superar, como consecuencia de la reordenación regulada por este Decreto-ley, la del personal de las entidades que se extingan o se transformen».

Esta disposición adicional cuarta, al referirse a la reestructuración del sector público andaluz y, en particular, a la supresión o extinción de centros directivos de consejerías y entidades instrumentales, conecta directamente con los objetivos de contención del déficit público, que son los que justifican –según la exposición de motivos y el trámite de convalidación, y por referencia a los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 15 de junio de 2010– la aprobación del Decreto-ley. En consecuencia, procede descartar respecto de ella la vulneración del presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad (arts. 110 EAA y 86.1 CE).

El resto de medidas puede de algún modo conectarse con la reforma del sector público, pero no tienen una relación inmediata y directa con el objetivo de reducción del déficit público. No existiendo, por tanto, una justificación específica relativa a las medidas impugnadas, ni pudiendo entenderse implícitamente justificada la concurrencia del presupuesto habilitante por subsunción en la justificación genérica expuesta, es preciso estimar la impugnación de los recurrentes. Consecuentemente, corresponde declarar que, no habiendo sido adecuadamente justificado el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad que se deriva de la aplicación conjunta de los arts. 86 CE y 110 EAA, el art. 1, apartados 9 y 12 del Decreto-ley 5/2010, es inconstitucional y nulo.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y en consecuencia:

1.º Declarar la extinción del recurso por desaparición sobrevenida del objeto respecto de los arts. 3 a 12, 18, 19 y 22 a 24 del Decreto-ley de Andalucía 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público.

2.º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 1, apartados 9 y 12, del indicado Decreto-ley.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a cinco de noviembre 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.