

Voto particular concurrente que formula el magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1327-2019

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría, formulo voto particular concurrente por discrepar parcialmente de la fundamentación jurídica de la sentencia relativa a la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019.

No comparto el enfoque adoptado en los fundamentos jurídicos 3 y 4 al analizar el problema de constitucionalidad mediata de los preceptos que, para el ejercicio 2019, suspenden la vigencia y aplicación de las previsiones relativas a la percepción de beneficios sociales, gastos de acción social y similares, que tuvieran su origen en acuerdos, pactos o convenios suscritos entre los entes integrantes del sector público autonómico y los representantes del personal, funcionario o laboral, a su servicio.

Como se expone en el FJ 3.a), el EBEP contempla la posibilidad de suspensión del cumplimiento de pactos y acuerdos por causa grave de interés público, tanto para el personal laboral (art. 32.2) como para el personal funcionario (art. 38.10). Es causa grave de interés público, la alteración sustancial de las circunstancias económicas cuando las Administraciones Públicas deban adoptar medidas o planes de ajuste, de reequilibrio de las cuentas públicas o de carácter económico financiero para asegurar la estabilidad presupuestaria o la corrección del déficit público. Ambos preceptos, de contenido similar, responden a títulos competenciales diferentes, formando parte el primero de la legislación laboral (art. 149.1.7 CE) y el segundo de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE).

En rigor, el juicio de constitucionalidad hubiera debido basarse en lo dispuesto en la citada regulación estatal, desestimando el recurso porque no cabe apreciar contradicción efectiva e insalvable con el EBEP, en atención a dos órdenes de consideraciones, que sintetizo. De una parte, aunque los arts. 32.2 y 38.10 EBEP atribuyan la posibilidad de suspensión a los órganos de gobierno de las Administraciones públicas, ningún reproche constitucional puede merecer que dicha suspensión haya sido adoptada por el legislador autonómico, pues el Estado carece de

competencias para determinar el órgano autonómico llamado a ejercer una determinada competencia, ya que ello forma parte de la potestad autonómica de autoorganización. De otra parte, en cuanto al deber de información a las organizaciones sindicales de las causas de la suspensión, la normativa estatal nada dispone acerca de su carácter previo o posterior a la adopción de la medida, y es deber predicable no del legislador sino de la Administración pública, sin que conste que haya sido incumplido por la Comunidad de Madrid una vez aprobada la ley impugnada. Las diferencias apreciables entre ambos textos legales no constituirían, por tanto, motivo de inconstitucionalidad de la ley autonómica.

Sin embargo, la sentencia sostiene que las medidas de contención de los gastos de personal que puedan adoptar las comunidades autónomas se sitúan en el ámbito competencial relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), afirmando que las “comunidades autónomas están obligadas a respetar las medidas de contención del gasto de personal establecidas por el Estado, pero, respetando las existentes o no existiendo tales medidas, su competencia en materia económica les faculta para llevar a cabo las medidas de contención del gasto de personal que crean necesarias. Esas medidas autonómicas de contención del gasto público serán constitucionales siempre que no entren en contradicción con las medidas que el Estado pueda establecer válidamente con esta misma finalidad al amparo de las competencias que le atribuye el art. 149.1.13 CE” (FJ 3). En la misma línea, se afirma más adelante: “Lo que sucede es que el supuesto de hecho que impugnan los recurrentes, la suspensión de los acuerdos en el marco de una decisión de política retributiva adoptada en los presupuestos autonómicos, no se contempla en la norma, pero eso no la convierte en inconstitucional por ser contraria a los preceptos del EBEP que se han traído al proceso. Es palmario que las normas que se afirman básicas se refieren a las posibilidades de actuación de los órganos de gobierno de las administraciones públicas y la ley de presupuestos es un acto del legislativo autonómico y no de la administración. Aun siendo las normas estatales de obligado cumplimiento para las administraciones públicas en sus relaciones con el personal a su servicio, sea este laboral (art.32.2 EBEP) o funcionario (art. 38.10 EBEP), eso no supondría que las comunidades autónomas no pudieran introducir otros supuestos siempre que éstos resultaran justificados. Conforme a la doctrina constitucional que antes se ha expuesto, las leyes autonómicas pueden incluir medidas adicionales de contención de gastos de ambos tipos de personal, siempre que al hacerlo respeten las competencias estatales, pues tanto el art. 149.1.13 CE como el principio de coordinación con la hacienda estatal del art. 156.1 CE presuponen la capacidad de las comunidades autónomas para definir sus gastos” [FJ 4.a)].

A mi juicio, con ello se desplaza indebidamente el análisis de constitucionalidad mediata al art. 149.1.13 CE, que una vez más aparece dotado de una inagotable *vis expansiva*, al asimilar la suspensión de unas concretas partidas de gasto social de una sola comunidad autónoma a las medidas de contención de gasto adoptadas por el Estado, de impacto general. En el ámbito del Estado, tampoco el art. 149.1.13 CE atrae cualquier regulación por la conexión que presente con las exigencias de estabilidad presupuestaria y contención de gasto, como ha señalado el Tribunal en relación con la racionalización y sostenibilidad de la Administración local (STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 3), la contención del gasto público educativo (STC 60/2016, de 17 de marzo, FJ 6) o las medidas de reducción del gasto en el sistema nacional de dependencia [STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 7.b)], por citar algunos ejemplos.

Pero me importa sobre todo destacar que, de no estar prevista la suspensión de pactos y acuerdos en el EBEP, la norma autonómica no hubiera superado el juicio de constitucionalidad, lo que corrobora que son los arts. 32.2 y 38.10 EBEP el parámetro decisivo de contraste. En efecto, sin contar con el soporte de lo dispuesto en el EBEP, la Comunidad de Madrid habría invadido la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral y vulnerado las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Lo que no cabe es sugerir, como parecería deducirse de los párrafos de la sentencia que he transcrito, que en este caso la Comunidad de Madrid puede orillar lo dispuesto en el EBEP, porque solo estaría obligada a observar las disposiciones de contención de gasto adoptadas por el Estado *ex art. 149.1.13 CE*. La autonomía de las Comunidades Autónomas para determinar su propia política de ordenación de gasto no les habilita, en modo alguno, para desconocer o invadir las competencias del Estado en otros ámbitos materiales distintos al art. 149.1.13 CE.

En tal sentido emito este voto particular concurrente.

Madrid, a treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve.