

# 1. DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

## 1.1. Datos generales

Estado actual de los expedientes					
Año de inicio	2010	2009	2008	2007	2006
Expedientes incoados	2	3	1	8	0
Expedientes archivados	1	3	1	8	0
Expedientes en trámite	1	0	0	0	0

Informes
2010
1

Relación de expedientes más significativos		
Nº Expediente	Asunto	Resolución
1194/2010	Solicita la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 5/2010, de 24 de junio, por la que se adoptan medidas extraordinarias en el sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón para la reducción del déficit público.	Informe
1955/2010	Se abre de oficio para estudiar si se ajusta a derecho el Decreto nº 188/2010, de 23 de noviembre, de aprobación del Plan de Gestión de Cuenca Fluvial de Cataluña.	En trámite

## 1.2. Planteamiento general

En el apartado de Defensa del Estatuto de Autonomía se han incluido los expedientes 1194/2010 y 1955/2010.

El primero de ellos (expte. 1194/2010) se incoó tras la presentación de un escrito por parte de un sindicato que denunciaba la posible inconstitucionalidad de la Ley 5/2010, de 24 de junio, por la que se adoptan medidas extraordinarias en el sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón para la reducción del déficit público. Esta Ley, por su parte, se había dictado en ejecución del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Ante la petición de interposición de un recurso de inconstitucionalidad por parte de esta Institución contra la mencionada norma autonómica, se procedió a la emisión de informe sobre la cuestión. En este sentido, aun cuando El Justicia de Aragón carece de legitimación activa para la interposición de este tipo de recursos, tal y como resulta del art. 32 LO 2/1979, del Tribunal Constitucional, sí es posible que desde esta Institución se inste su interposición al Gobierno de Aragón, a las Cortes de Aragón, y, en última instancia, al Defensor del Pueblo. Ello siempre y cuando la norma que pretende ser recurrida afecte o resulte contraria al Estatuto de Autonomía de Aragón.

Partiendo de estas premisas, en el Informe emitido se realizó un estudio sobre la adecuación al texto estatutario de la Ley 5/2010, de 24 de junio, por la que se adoptan medidas extraordinarias en el sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón para la reducción del déficit público, concluyéndose que dicha norma se había dictado al amparo de diversos títulos competenciales contenidos en el Estatuto de Autonomía, por lo que, desde este punto de vista, no cabía instar a ninguna de las Instituciones antes aludidas a la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 5/2010.

Por su parte, el expediente 1955/2010 se incoó de oficio con motivo de la publicación en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, de fecha 26 de noviembre de 2010, del Decreto 188/2010, de 23 de noviembre, de aprobación del Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña. A fecha de cierre del Informe Anual 2010, este expediente continúa en tramitación. En relación con el mismo, nos proponemos estudiar si dicho Decreto se extralimita competencialmente en cuanto a la regulación de la planificación hidrológica de Cataluña, afectando la misma no sólo a recursos integrantes de cuencas intracomunitarias del territorio catalán sino también a recursos pertenecientes a la cuenca hidrográfica del Ebro. Este estudio también abordará los posibles defectos formales del Decreto en cuanto al procedimiento de elaboración y

aprobación del documento al no haber sido emitido con carácter previo y preceptivo informe del Consejo Nacional del Agua así como al carecer el mencionado Plan de la aprobación del Gobierno de la Nación.

### **1.3. Relación de expedientes más significativos**

#### **1.3.1. EXPEDIENTE 1194/2010**

**Sobre petición de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 5/2010, de 24 de junio, por la que se adoptan medidas extraordinarias en el sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón para la reducción del déficit público.**

En su escrito de queja solicita que, desde esta Institución, se proceda a la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 5/2010, de 24 de junio, por la que se adoptan medidas extraordinarias en el sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón para la reducción del déficit público. Esta Ley se ha dictado en ejecución del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Se interesa, por tanto, nuestra su actuación ante el Tribunal Constitucional mediante la interposición de recurso frente a una ley autonómica por concurrencia en la misma de posibles motivos de inconstitucionalidad.

El estudio de la cuestión hace necesario advertir que El Justicia de Aragón carece de legitimación activa para la interposición directa de recursos de inconstitucionalidad contra Leyes. Así, el art. 32 LO 2/1979, del Tribunal Constitucional, limita la legitimación para el ejercicio de este recurso frente a Estatutos de Autonomía, Leyes del Estado, disposiciones normativas y actos del Estado y de las Comunidades Autónomas con fuerza de Ley a: a) el Presidente del Gobierno, b) el Defensor del Pueblo, c) a cincuenta diputados, y d) a cincuenta senadores.

Por otra parte, el art. 27 Ley 4/1985, reguladora del Justicia de Aragón, dentro de las funciones de defensa del Estatuto de Autonomía, establece la facultad del Justicia de Aragón de dirigirse a la Diputación General de Aragón o a las Cortes de Aragón para instarles a interponer recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia en los siguientes casos:

a) Cuando el Justicia estimara que una Ley o disposición con fuerza de ley contradicen el Estatuto de Autonomía de Aragón.

b) cuando estime que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad Autónoma o del Estado no respetan el orden de competencias establecido en la Constitución.

Fuera de estos supuestos, esta Institución no puede actuar instando dicho recurso.

En el presente caso, su petición se incardinaría en el apartado a) transcrito, al ser objeto de su escrito y respecto del que se solicita la interposición de un recurso de inconstitucionalidad una Ley autonómica –la Ley 5/2010, de 24 de junio–. En este sentido, el apartado b) no sería de aplicación ya que se refiere, exclusivamente, a disposiciones dictadas por Comunidades distintas de la aragonesa así como por el Estado, circunstancias que aquí no concurren.

De esta manera, y según los propios términos de la Ley Reguladora del Justicia, desde esta Institución sólo cabría instar la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra una ley autonómica en tanto en cuanto su contenido contradijera el Estatuto de Autonomía de Aragón. Procede, por tanto, el examen de esta cuestión a los efectos de determinar las posibilidades de actuación que tiene El Justicia de Aragón ante el supuesto que aquí se plantea.

En este sentido, la Ley 5/2010, de 24 de junio, se dicta en ejecución del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Tal y como indica el propio título de esta última disposición, su redacción obedece a la necesidad de reducir el elevado déficit público de España así como de contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas. Las medidas que se adoptan en el Real Decreto-Ley 8/2010 con dichos fines son las siguientes:

- 1) reducción de la masa salarial de todo el sector público en un 5 por ciento en términos anuales.
- 2) suspensión de la revalorización de las pensiones públicas para el año 2011, excluyendo las no contributivas y las pensiones mínimas.
- 3) supresión para los nuevos solicitantes de la retroactividad del pago de prestaciones por dependencia al día de presentación de la solicitud.
- 4) supresión de la prestación por nacimiento o adopción de 2.500 euros a partir del 1 de enero de 2011.
- 5) revisión del precio de los medicamentos excluidos del sistema de precios de referencia y adecuación del número de unidades de los envases de los medicamentos a la duración estandarizada de los tratamientos, así como dispensación de medicamentos en unidosis.

6) medidas con el fin de garantizar la contribución de las entidades locales al esfuerzo de consolidación fiscal y de mejora del control de la gestión económica financiera de las citadas entidades.

7) por último, en el capítulo VII se establecen medidas adicionales tendentes a realizar un control más eficaz del gasto público.

La reducción de la masa salarial de los empleados públicos prevista en el Real Decreto-Ley 8/2010 ha supuesto la modificación -mediante este mismo Decreto-Ley- de la Ley 26/2009, de Presupuestos Generales del Estado de 2010, en lo que se refiere a gastos de personal de las Administraciones Públicas. Y dicha reducción, además, se prevé, tal y como dice la Exposición de Motivos en su apartado II, tanto sobre las retribuciones básicas como sobre las complementarias, siendo esta reducción *“de obligada aplicación a todas las administraciones, lo que supondrá un importante ahorro para las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales...”*.

El Gobierno de España ha dictado el Real Decreto-Ley 8/2010, y, en particular en lo que se refiere a la reducción de la masa salarial de los empleados públicos, en el ejercicio de las siguientes competencias atribuidas al Estado en la Constitución Española:

- a) art. 149.1.13<sup>a</sup>: Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
- b) art. 149.1.18<sup>a</sup>: Bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos.

Así resulta de las Disposiciones Finales Primera y Segunda del RD-Ley 8/2010.

En este sentido, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la competencia del Estado para dictar normativa básica ordenadora de las retribuciones de los empleados públicos, incluidos los autonómicos. Así, la STC 222/2006, de 6 de julio, en su Fundamento Jurídico 3<sup>o</sup>, ante el recurso interpuesto por el Gobierno de España contra la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que en materia de gastos de personal no se ajustó a lo contenido en la Ley de Presupuestos General del Estado de 1997, en la que, entre otras cuestiones, se preveía la congelación salarial de los empleados públicos, indica que:

*“Aunque no cabe duda de que la decisión del legislador estatal de establecer para el año 1997 un crecimiento cero para dicho personal incide en la autonomía presupuestaria de las Comunidades Autónomas, su legitimidad constitucional debe ser admitida a la luz de la doctrina que este Tribunal ha empleado reiteradamente para defender la facultad del Estado de limitar las retribuciones de los funcionarios autonómicos. En efecto, hemos señalado la vinculación directa de estos límites con la*

*fijación de la política económica general por parte del Estado ex art. 149.1.13 CE 2836) ( STC 96/1990, de 24 de mayo [ RTC 1990, 96 ] , F. 3) por cuanto se trata de una medida dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público ( STC 63/1986, de 21 de mayo [ RTC 1986, 63 ] , F. 11), sin que quepa olvidar que dicha autonomía financiera de las Comunidades Autónomas la concibe nuestra Constitución «con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles» (art. 156.1 CE) precepto éste desarrollado en el art. 2.1 b) de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas ( RCL 1980, 2165 ) (LOFCA), de modo que la incidencia en la autonomía financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas está directamente relacionada con la responsabilidad del Estado de garantizar el equilibrio económico general ( SSTC 171/1996, de 30 de octubre [ RTC 1996, 171 ] , F. 2; y 103/1997, de 22 de mayo [ RTC 1997, 103 ] , F. 1). De ello se deriva la idoneidad de que tales límites se contengan en la Ley de Presupuestos Generales del Estado en cuanto vehículo de dirección y orientación de la política general que corresponde al Gobierno de la Nación (STC 171/1996, de 30 de octubre, F. 2). Lo cual, en fin, no sólo justifica que el Estado pueda establecer topes máximos a los incrementos retributivos de los funcionarios autonómicos, sino que, como ocurre en el caso aquí enjuiciado, pueda decantarse por la congelación salarial en un ejercicio concreto. En este sentido, cabe destacar que el preámbulo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 1997 ( RCL 1996, 3181 y RCL 1997, 396 ) justifica esta decisión «en la competencia del Estado para fijar las bases y criterios de coordinación de la actividad económica» y en que se trata de una medida macroeconómica orientada, junto con otras, a posibilitar «la corrección de los desequilibrios en materia de inflación y déficit público y permitir, así, un crecimiento económico sostenido y no inflacionario a medio plazo». Y todo ello, con «el firme propósito de alcanzar los grandes objetivos irrenunciables para la sociedad española: un crecimiento de la actividad y del empleo que nos permita lograr la convergencia real con los países más prósperos de Europa, la mejora de los niveles de bienestar social y la convergencia nominal con la Unión Monetaria en materia de precios y déficit público». De donde se deduce que esta medida motivada de esta forma por el propio legislador resulta, de acuerdo con nuestra doctrina, justificada desde un punto de vista competencial, en la medida en que existe una relación evidente entre la decisión de congelar las retribuciones de todo el personal al servicio de las Administraciones públicas y la dirección de la política económica general.»*

Aplicada la doctrina constitucional que resulta de la sentencia transcrita al caso aquí planteado, podemos concluir que el Real Decreto-Ley 8/2010 –que modifica la Ley 26/2009, de Presupuestos Generales del Estado de 2010- se ha dictado por parte del Gobierno de España en el marco de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.13<sup>a</sup> CE, pudiendo incardinarse en ella aquellos aspectos de la misma que tratan de la reducción de la masa salarial de todos los empleados públicos.

Por su parte, en ejecución y desarrollo de dicho Real Decreto-Ley, las Cortes de Aragón dictaron la Ley 5/2010, de 24 de junio, por la que se adoptan medidas extraordinarias en el sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón para la reducción del déficit público. Así se expresa en su Preámbulo al indicarse que:

*“Dado su carácter de normativa básica, dictada al amparo de los artículos 149.1.13º y 18º y 156.1 de la Constitución Española, la reducción retributiva introducida por el Real Decreto-ley estatal 8/2010, es de obligada aplicación al sector público al que se refiere el artículo 22.Uno de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, que incluye el sector público de las Comunidades Autónomas.*

*Por este motivo, es preciso recoger y adaptar en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2010 las previsiones retributivas introducidas en la normativa básica estatal con el fin de que aquélla no resulte desplazada sobrevenida por ésta”.*

Esta actuación legislativa, precisamente por su carácter de desarrollo y ejecución de una normativa básica estatal sobre planificación de la actividad económica general, está también amparada estatutariamente. Así, el art. 99 EAr., al tratar del marco de actuación de los poderes públicos en materia de economía en esta Comunidad, establece que:

*“2. La Comunidad autónoma ejercerá las competencias de naturaleza económica que se le reconocen en el presente Estatuto de acuerdo con la ordenación de la actividad económica general, los objetivos de política social y económica del Estado y dentro del pleno respeto a la libertad de empresa y competencia en el marco de la economía de mercado”.* (El subrayado es nuestro).

Todo lo expuesto nos lleva a concluir –sin entrar a valorar en ningún momento el fondo del asunto así como tampoco los argumentos en los que el interesado funda la inconstitucionalidad de la ley autonómica en cuestión- que, en tanto en cuanto la Ley 5/2010, de 24 de junio, se ha dictado respetando la distribución competencial que en materia de actividad económica prevén tanto la Constitución Española como el Estatuto de Autonomía de Aragón, esta Institución carece de legitimación para instar a las Cortes de Aragón o al Gobierno de Aragón a la interposición de recurso de inconstitucionalidad frente a la citada Ley. Ya hemos indicado que el art. 27 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón limita la posibilidad de que el Justicia de Aragón solicite la interposición de este recurso a los casos en los que una Ley contradiga el Estatuto de Autonomía o en los que una disposición o acto del Estado o de otra Comunidad Autónoma contravenga el orden de competencias establecido constitucional o estatutariamente; y el supuesto que nos ocupa no es encuadrable en ninguno de ellos.



Lamento que, en este caso, no esté en mi mano serle de mayor utilidad. Ello no obstante, procedemos a remitir su petición al Defensor del Pueblo con el objeto de que proceda a su estudio y, en su caso, interponga el recurso solicitado si estimara que concurren motivos de inconstitucionalidad en la Ley 5/2010, de 24 de junio, por la que se adoptan medidas extraordinarias en el sector público de la Comunidad de Aragón para la reducción del déficit público.