

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 17640** *Pleno. Sentencia 127/2019, de 31 de octubre de 2019. Recurso de inconstitucionalidad 1327-2019. Interpuesto por más de cincuenta diputados, integrantes del Grupo Parlamentario confederal de Unidos Podemos-En Comú y Podem-En Marea en relación con diversos preceptos de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019. Competencias sobre empleados públicos y ordenación general de la economía, libertad sindical y derecho de negociación colectiva, derechos a la igualdad y a la tutela judicial efectiva (acceso a la jurisdicción): constitucionalidad de los preceptos legales autonómicos que suspenden temporalmente las previsiones relativas a la percepción de beneficios sociales, gastos de acción social y similares que tuvieran su origen en acuerdos suscritos entre los entes integrantes del sector público autonómico madrileño y los representantes del personal a su servicio. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2019:127

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente, la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón, y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1327-2019, interpuesto por más de cincuenta diputados, integrantes del Grupo Parlamentario confederal de Unidos Podemos-En Comú y Podem-En Marea, contra los arts. 21.7 y 27.5 y las disposiciones adicionales decimotercera, decimocuarta y decimoctava de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019. Ha comparecido y formulado alegaciones la representación procesal del Gobierno de la Comunidad de Madrid. Ha sido ponente la magistrada doña Encarnación Roca Trías.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 1 de marzo de 2019 se ha promovido recurso de inconstitucionalidad por más de cincuenta diputados, integrantes del grupo parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú y Podem-En Marea, contra los arts. 21.7 y 27.5 y las disposiciones adicionales decimotercera, decimocuarta y decimoctava de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019.

Los motivos del recurso son, sucintamente expuestos, los siguientes:

Tras la reproducción de los preceptos impugnados y entender cumplidos los presupuestos procesales para la interposición del recurso, se alude a la fuerza vinculante de los convenios como expresión del derecho fundamental a la negociación colectiva que forma parte de la acción sindical de las organizaciones sindicales. De esta manera, una lesión a la fuerza vinculante del convenio colectivo afecta al contenido esencial del derecho a la negociación colectiva, tal como el mismo viene reconocido constitucionalmente. Dicha fuerza vinculante se plasma en la legislación ordinaria, de un lado, en el ámbito de la negociación colectiva laboral (art. 82.3 del Estatuto de los trabajadores) y, en relación a las administraciones públicas, en los arts. 32.2 y 38.10 del texto refundido de la Ley del Estatuto básico del empleado público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, (en adelante, TRLEEP). Alude después a los límites o condicionamientos a la fuerza vinculante de lo pactado en la negociación colectiva que han sido especialmente relevantes en un contexto de crisis económica. De un lado, que lo pactado ha de atenerse a la legalidad, vigente o sobrevenida, lo cual no es sino manifestación de la jerarquía de la ley sobre la negociación colectiva. De otro, que lo pactado en la negociación colectiva puede ser objeto de inaplicación, modificación o suspensión por concurrir razones de orden superior que así lo justifiquen. Estas posibilidades de establecer limitaciones o restricciones a la fuerza vinculante de lo negociado presentan características propias y más intensas en el ámbito de la negociación colectiva de las administraciones públicas. Estas limitaciones y condicionantes se han desarrollado mediante la promulgación, en el contexto de la crisis económica y de la normativa general dirigida al control del gasto y del déficit de las administraciones públicas, de un conjunto de disposiciones legales que han supuesto la modificación, reducción o eliminación directa de derechos reconocidos a los empleados públicos en los correspondientes convenios colectivos, acuerdos o pactos y a través de la utilización de los procedimientos de suspensión o modificación de la negociación colectiva en las administraciones públicas. En concreto, mediante la ampliación al ámbito de los convenios colectivos suscritos por las administraciones públicas (art. 32.2 TRLEEP) de la fórmula, ya recogida en el art. 38.10 TRLEEP, que habilita a la administración para la inaplicación de lo acordado por causas justificadas.

Para la demanda, se trata de dos técnicas completamente distintas, lo que es imprescindible para situar adecuadamente el objeto del recurso, en cuanto se dirige contra las medidas suspensivas de la negociación colectiva adoptadas mediante las mencionadas disposiciones de la Ley 9/2018, eludiendo los instrumentos previstos en la norma estatal para la adopción de tales medidas. La primera de ellas remite a las relaciones de jerarquía entre la ley y el convenio colectivo. De esta manera, si una cláusula de un pacto, acuerdo o convenio colectivo contraviene una norma de rango legal, aun sobrevenida, no se suspende, sino que se anula, siendo inviable su aplicación por ilegalidad, careciendo por tanto de efectos jurídicos. La segunda consecuencia es que la recuperación de las cláusulas anuladas requiere obligatoriamente de la modificación de la norma legal que las anuló por una norma posterior, de modo que se posibilite un nuevo y necesario proceso de negociación de tales cláusulas. Por el contrario, la posibilidad de que la administración unilateralmente modifique, suspenda o deje sin efectos temporales cláusulas convencionales se basa en los arts. 32.2 y 38.10 TRLEEP, que contienen una habilitación a la administración que justifican la suspensión a partir de una presunción de existencia de causas graves de interés público. Estos preceptos tienen el carácter de norma básica al amparo del art. 149.1.7, 13 y 18 CE. Si, conforme a la doctrina constitucional (cita las SSTC 99/2016 y 158/2016), la reserva competencial del Estado incluye la regulación de los aspectos centrales de las relaciones laborales y de las obligaciones y los derechos de los funcionarios, ha de incluir la regulación mediante norma estatal de los procedimientos y las causas de inaplicación de la propia negociación colectiva de los empleados públicos, funcionarios y laborales. Las comunidades autónomas, por tanto, carecen de competencias para regular de modo distinto y para desconocer la regulación establecida por la ley estatal para proceder a la

inaplicación temporal de las condiciones establecidas en los convenios, pactos y acuerdos suscritos por las administraciones. La vulneración de la norma estatal que establece con carácter básico y general las reglas para la inaplicación de la negociación colectiva de los empleados públicos, por una disposición legal autonómica, es un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta (cita la STC 102/2016). La demanda sostiene que es en este contexto, el del conflicto entre la normativa básica y las disposiciones de la comunidad autónoma de Madrid a través de las cuales se suspenden diversos pactos, acuerdos y convenios colectivos, en el que ha de situarse el debate sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones legales impugnadas, y no en el del análisis de las relaciones de jerarquía entre las disposiciones legales y los citados convenios, pactos y acuerdos. La norma básica resulta de obligado cumplimiento, de tal modo que, si pretende suspender temporalmente condiciones de trabajo de los empleados públicos suscritas por la administración autonómica en la negociación colectiva, ha de cumplir obligatoriamente con los procedimientos establecidos por la normativa estatal dictada en ejercicio de sus competencias a tal fin. La regulación legal autonómica no pone en duda la legalidad ni la vigencia de la regulación contenida en los convenios, acuerdos o pactos a los que afecta, lo que excluye la existencia de un conflicto que haya de resolverse conforme al principio de jerarquía normativa, sino que lo que establece es una suspensión temporal de disposiciones contenidas en ellos. Finalmente, son las propias disposiciones impugnadas las que sitúan su actuación y fundamentan su regulación en el ámbito de las facultades suspensivas reconocidas en los arts. 32.2 y 38.10 TRLEEP.

El recurso sostiene que la regulación impugnada vulnera la normativa estatal en materia de procedimiento de inaplicación de la negociación colectiva en el empleo público de la Comunidad de Madrid, mediante un cauce, la promulgación de una ley, «cómodo, expeditivo e inmune a los controles ordinarios y al sistema de controles y garantías previstos en la norma estatal. Una vulneración de las reglas estatales que, por su dimensión, y su relación, supone, además, una infracción del derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE) y del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE)». La demanda también destaca la amplitud de la medida de suspensión, tanto desde el punto de vista de los derechos materiales como del alcance territorial y subjetivo de las medidas adoptadas y de su dimensión temporal, ya que vienen incluyéndose en las leyes de presupuestos de la Comunidad de Madrid desde el año 2012. El recurso insiste en la idea de que, aun existiendo causas justificativas por razones económicas excepcionales, las decisiones suspensivas han de someterse, al menos, a procedimientos adecuados, garantías suficientes y duración mínima. Garantías que derivan de los arts. 32.2 y 38.10 TRLEEP, lo que descarta directamente la posibilidad de que tales medidas se puedan adoptar en el marco de disposiciones legales autonómicas prolongadas en el tiempo, que impiden cualquier forma de tutela jurisdiccional, así como la eventual valoración por parte de los tribunales de la concurrencia de los requisitos y condiciones legalmente previstos. Señala la demanda que «la impugnación central, por tanto, de este recurso se refiere a la inconstitucionalidad mediata de las disposiciones legales de la Comunidad de Madrid que imponen una suspensión de carácter general para la materia de acción social, y otros aspectos retributivos previstos en la negociación colectiva de todo el ámbito de su sector público, incumpliendo las exigencias previstas por la normativa estatal de carácter básico al respecto establecida en el EBEP».

A continuación se exponen las razones en las que se fundamenta la denunciada inconstitucionalidad mediata de los preceptos impugnados.

Se denuncia que los mismos suponen un incumplimiento de la normativa estatal, lo que se corrobora con el análisis pormenorizado de los requisitos y garantías previstos en los arts. 32.2 y 38.10 TRLEEP, y su grado de cumplimiento por la norma autonómica impugnada. Así, estos preceptos atribuyen a los órganos de gobierno de las administraciones públicas la posibilidad de modificar o suspender los convenios, pactos o acuerdos por ellas suscritos cuando concurren las causas previstas legalmente. Estamos ante una facultad administrativa, no susceptible de ser desarrollada por

órganos distintos a los designados por la ley estatal, ni siquiera los que tienen competencias legislativas, a la vista de los requisitos y garantías que acompañan este procedimiento administrativo: la información a los sindicatos, la justificación o explicación de la procedencia de las medidas y la posibilidad de someter la decisión del órgano de gobierno a un eventual y posterior control jurisdiccional.

La demanda señala la necesidad de información a los sindicatos para que estos tengan el adecuado conocimiento de las causas y circunstancias que justifican las medidas a adoptar, lo que viene exigido por la obligación de la administración de motivar sus decisiones y de proporcionarles información suficiente para poder someter a un posterior control judicial la decisión adoptada. La tramitación legal y adopción de las medidas suspensivas no ha sido objeto de ningún proceso específico de información en los términos exigidos por la norma estatal y tampoco hay la información requerida por la misma, siendo, a tales efectos, insuficiente lo afirmado por la exposición de motivos de la norma. Tampoco se cumplirían las exigencias materiales para habilitar a la administración a adoptar la decisión suspensiva que exigen que se trate de una situación realmente cualificada.

Por el contrario, la suspensión afecta indiferenciadamente a todos los organismos y entes del sector público de la Comunidad de Madrid, sin distinción entre aquellos que incurran en déficit o requieran de un control de su gasto y aquellos otros que no se encuentren en las circunstancias que pudieran justificar la aplicación de tales medidas suspensivas a lo negociado colectivamente con su personal laboral y funcionarial. Suspensión que se combina con un muy destacado incremento de gasto en servicios públicos y en gastos sociales y en materia de empleo, así como una muy favorable política fiscal. Por último, la demanda llama la atención sobre el reconocimiento del mantenimiento de la acción social a algunos colectivos específicos.

Todo ello pone directamente en duda la propia existencia de las circunstancias que justifiquen una decisión con tanto alcance material, personal y funcional como la suspensión de la negociación colectiva de los empleados públicos en materia de acción social en el conjunto del sector público de la Comunidad de Madrid. El recurso reitera que estamos ante una excepción al principio general de eficacia y aplicación de lo pactado que requiere de la concurrencia de circunstancias justificativas suficientes o, al menos, proporcionales al sacrificio de los derechos afectados. De otro lado, las circunstancias condicionantes del ejercicio de las facultades de suspensión suponen el carácter de último recurso, que esté justificada su necesidad y no se trate de una medida adoptada por oportunidad o facilidad en su ejecución.

En relación con la anterior infracción de los arts. 32.2 y 38.10 TRLEEP, se denuncia la vulneración de la libertad sindical en su vertiente funcional del derecho a la negociación colectiva (art. 28.1 CE). La demanda cita doctrina constitucional de la que deriva que negar u obstaculizar el ejercicio de la facultad negociadora por los sindicatos o desvirtuar su eficacia han de entenderse no solo como prácticas vulneradoras del art. 37.1 CE y de la fuerza vinculante de los convenios declarada por dicho precepto, sino también como violaciones del derecho de libertad sindical que consagra el art. 28.1 CE. Eso es lo que ocurriría en el presente caso en el que la suspensión se ha realizado prescindiendo absolutamente del procedimiento previsto por la norma estatal. De modo que lo que podría ser una excepción compatible con el principio general de la fuerza vinculante de los convenios, si se actuase de acuerdo con las condiciones y límites previstos en el procedimiento regulado legalmente (arts. 32.2 y 38.10 TRLEEP), deja de serlo y pasa a constituir una vulneración del art. 37.1 CE y de la fuerza vinculante de los convenios declarada por dicho precepto, así como una violación del derecho de libertad sindical que consagra el art. 28.1 CE.

La vulneración de las normas básicas también conlleva la infracción del art. 24.1 CE y del derecho a libertad sindical en su vertiente de derecho a la tutela judicial efectiva, en la medida en que el procedimiento adoptado por la Comunidad de Madrid para suspender los acuerdos, pactos o convenios supone una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso al proceso. La suspensión de la

negociación colectiva por el inadecuado procedimiento de su aprobación mediante ley impide la posibilidad de que las personas afectadas puedan acudir a la jurisdicción y conseguir una resolución fundada en Derecho. Por lo que se refiere a los titulares del derecho a la tutela judicial efectiva, «no puede dejar de mencionarse la especial y reforzada tutela de los derechos de impugnación de los sindicatos, más aun teniendo en cuenta que, de acuerdo con el TRLEEP son los destinatarios de la información acerca de las causas que justifican la suspensión de la negociación colectiva y directos interesados en la medida en que se afecta a los convenios, acuerdos y pactos por ellos suscritos y, cuyos incumplimientos suponen como se indicó en el punto anterior, una vulneración del derecho a la libertad sindical».

Finalmente, se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 21.7 y 27.5 y disposición adicional decimoctava de la Ley 9/2018 por vulneración del art. 14 CE. De estos preceptos se derivaría que la Ley 9/2018 establece tres regímenes diferenciados: los beneficios sociales contemplados en convenios, pactos o acuerdos suscritos antes del 1 de enero de 2018, que permanecen suspendidos; aquellos contemplados en los suscritos entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018, que están plenamente vigentes y los beneficios sociales contemplados en convenios, pactos o acuerdos suscritos a partir del 1 de enero de 2019 que, sin perjuicio de sus límites en cuanto a la financiación, serán plenamente válidos y vigentes. La demanda destaca que los convenios y pactos suscritos por la Comunidad de Madrid durante el año 2018 con sus propios empleados no son objeto de suspensión alguna por lo que se refiere a los capítulos de acción social pactados, y se beneficiarán sin ninguna restricción durante el año 2019, a diferencia de lo que sucede con otros convenios, pactos o acuerdos. Se considera contrario al art. 14 CE que, concurriendo las graves causas que justifican la adopción de medidas extraordinarias de suspensión de importantes derechos económicos contenidos en la negociación colectiva de todos los empleados del sector público de la Comunidad de Madrid, tales suspensiones se apliquen solamente a algunos colectivos y a otros no, sin que exista ningún motivo que justifique de manera objetiva y razonable tales diferencias.

2. Por providencia de 26 de marzo de 2019 el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través del ministro de Justicia, así como al Gobierno de la Comunidad de Madrid y a la Asamblea de Madrid, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid».

3. Por escritos registrados en este Tribunal Constitucional los días 5 y 8 de abril el presidente del Senado y la presidenta del Congreso de los Diputados comunican los acuerdos de las mesas de sus respectivas cámaras, de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. El abogado del Estado se personó en el proceso el día 15 de abril de 2019, exclusivamente a los efectos de que se le notifiquen las resoluciones que se dicten.

5. La letrada de la Comunidad de Madrid, en representación del Gobierno de esa comunidad autónoma presentó, el 23 de abril de 2019, sus alegaciones en el presente recurso de inconstitucionalidad, solicitando su desestimación.

Comienza destacando la competencia de la Comunidad de Madrid para, conforme al art. 156.1 CE, determinar, a través del presupuesto, su política sobre gasto público para la prestación de los servicios a su cargo, sin perjuicio de las exigencias en materia de estabilidad presupuestaria y de los demás criterios derivados de la normativa de la Unión

Europea y de la legislación del Estado. La Comunidad de Madrid goza de autonomía financiera y le corresponde la aprobación de su propio presupuesto, conforme a lo previsto en los arts. 51 y 61.1 del Estatuto de Autonomía. La representación procesal de la Comunidad de Madrid recuerda la doctrina constitucional acerca del posible contenido de las leyes de presupuestos (cita STC 99/2016), e indica que los preceptos impugnados se ajustan a dicha doctrina.

Se refiere a continuación al contenido de los preceptos impugnados. Así, respecto al art. 21.7 de la Ley 9/2018, señala que se trata de una regla que viene reproduciéndose en las leyes de presupuestos anuales de la Comunidad de Madrid desde el ejercicio 2012, como efecto de las medidas de contención en materia de gasto público. En este caso, tal y como se dispuso ya para el año anterior, la medida se dirige exclusivamente respecto de lo contenido en acuerdos, pactos, convenios y cláusulas contractuales suscritos con anterioridad al 1 de enero de 2018. El art. 27.5 incluye, en materia de retribuciones del personal estatutario de los servicios de salud, y en concordancia con lo establecido en el art. 21.7 para el conjunto del personal del sector público autonómico, el régimen aplicable a la acción social para dicho colectivo, manteniendo, como en años precedentes, la suspensión de las previsiones de percepción de beneficios sociales y conceptos de naturaleza análoga, si bien exclusivamente respecto de las contenidas en acuerdos, pactos, convenios y cláusulas contractuales suscritos con anterioridad al 1 de enero de 2018.

El contenido de la disposición adicional decimotercera se remonta al año 2010, si bien presenta novedades respecto a años anteriores, consecuencia de la activación de la negociación colectiva en el ámbito educativo, lo que se materializa en el hecho del levantamiento de la suspensión del artículo 6 del apartado B), letra e) del acuerdo sectorial del personal funcionario docente al servicio de la administración de la Comunidad de Madrid, que imparte enseñanzas no universitarias para el periodo 2006-2009. Tal previsión deriva del art. 19 del acuerdo de 9 de enero de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba expresa y formalmente el acuerdo de 15 de diciembre de 2017, de la mesa general de negociación del personal funcionario, por el que se ratifica el acuerdo de 21 de junio de 2017, de la mesa sectorial de personal docente no universitario de la Comunidad de Madrid, para la mejora de las condiciones de trabajo de los funcionarios docentes.

La disposición adicional decimocuarta traería causa de los preceptos básicos de la normativa estatal presupuestaria que prohíben el incremento de la masa salarial más allá del aumento retributivo máximo que esté permitido para el personal al servicio del sector público.

La disposición adicional decimoctava también deriva de la prohibición de incremento de la masa salarial vía negociación colectiva fijada, con carácter general, en las disposiciones de la normativa básica. No obstante, en determinadas condiciones, es posible un incremento adicional del 0,25 por 100 de la masa salarial para, entre otras medidas, la implantación de planes o proyectos de mejora de la productividad o la eficiencia, la revisión de complementos específicos entre puestos con funciones equiparables, la homologación de complementos de destino o la aportación a planes de pensiones. Ello ha sido aplicado por la Comunidad de Madrid en el apartado tercero del acuerdo de 15 de enero de 2019, del Consejo de Gobierno, sobre incremento retributivo del personal al servicio del sector público de la Comunidad de Madrid en el ejercicio 2019.

La letrada de la Comunidad de Madrid entiende que los preceptos impugnados contienen medidas dirigidas indudablemente a la contención del gasto público, en aras a hacer efectiva la política económica del gobierno, con respeto a la normativa básica en la materia. Las normas impugnadas tienen un objetivo y fundamento económico y financiero, que pretenden racionalizar el gasto público, sin que incurran en las vulneraciones constitucionales que la demanda denuncia. Indica que la no suspensión de dichos acuerdos, unida a la subida retributiva que deriva de las normas estatales y que se ha hecho efectiva para los empleados al servicio del sector público de la

Comunidad de Madrid, supondría la superación de los límites de incremento presupuestario que permite la propia norma básica estatal. Por ello, el legislador de la Comunidad de Madrid opta en la ley impugnada por integrar el incremento retributivo que permitiera, en su caso, el Estado para todos los empleados de su sector público, en lugar de reactivar los pactos que en materia de acción social habían sido suscritos anteriormente.

La demanda parte de una premisa, que no puede aceptarse, como es que la suspensión que cuestiona está sustraída al poder legislativo y reservada a los órganos de gobierno de las administraciones firmantes del convenio o acuerdo, a través de la habilitación de los arts. 32.2 y 38.10 del TRLEEP. Partiendo de lo anterior, se llega a la conclusión de que existe una vulneración de la normativa estatal, en materia de reglas para la inaplicación de la negociación colectiva, por parte de una disposición autonómica, lo que determina su inconstitucionalidad mediata o indirecta. Con ello se obvia que el debate que plantean estos preceptos debe situarse en el contexto del análisis de las relaciones de jerarquía entre las disposiciones impugnadas de la ley de la comunidad autónoma y los pactos, convenios y acuerdos suscritos en el ámbito del sector público de esta Comunidad de Madrid. Resulta indudable que el legislador estatal, en ejercicio de sus competencias constitucionalmente reconocidas, puede regular el procedimiento y requisitos para proceder a la suspensión de convenios, pactos y acuerdos por parte de las administraciones públicas, en cuanto empleadoras, normativa que ha de ser respetada por todas las comunidades autónomas.

Cosa bien distinta es que se pueda hacer abstracción de lo que estas normas básicas establecen en cuanto a su ámbito de aplicación y tratar de trasladar e imponer sus exigencias al poder legislativo, en este caso, autonómico, pues supone desconocer, de forma absoluta, tanto la doctrina sobre la primacía de la ley sobre los convenios colectivos como la división de poderes que preside nuestro Estado de Derecho. De la doctrina constitucional se desprende que los convenios colectivos no solo están subordinados a normas estatales, o siquiera a normas de rango legal, sino más ampliamente a normas de mayor rango jerárquico y la intangibilidad del convenio colectivo no está configurada como uno de los elementos del contenido esencial del derecho de libertad sindical ni del derecho a la negociación colectiva. Estas normas, jerárquicamente superiores al convenio, pueden ser tanto estatales como autonómicas, pues las competencias estatales no pueden impedir la intervención del legislador al amparo de otros títulos jurídicos, convirtiendo, de este modo, en intangible para el autonómico, lo negociado en convenio colectivo. En este caso concreto, los preceptos impugnados constituyen una manifestación de la autonomía financiera de la Comunidad de Madrid, instrumentalizada a través de la ley de presupuestos. Su finalidad y ámbito de aplicación en nada incide sobre la normativa básica dictada en el marco de las competencias estatales sobre legislación laboral y establecimiento de las bases del régimen jurídico de los funcionarios públicos, por cuanto se ciñe a la materialización de la política económica del gobierno y, en concreto, a adoptar específicas medidas de disciplina presupuestaria del gasto público. Negar esta posibilidad al legislador madrileño en relación con lo negociado en convenio colectivo supone desconocer, por una parte, la posición de estos instrumentos en la jerarquía de fuentes, como normas supeditadas a la ley, cualquiera que sea el poder legislativo del que emanen y, por otra parte, negar la autonomía financiera de la Comunidad de Madrid. El tipo de norma que ha utilizado la Comunidad de Madrid es la adecuada, al incluirla en los presupuestos generales de la comunidad autónoma, y resulta idónea para el fin perseguido, en el contexto económico previsto para el año 2019, por razones de interés general, para alcanzar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera.

La doctrina constitucional no encuadra en la competencia sobre legislación laboral (art. 149.1.7 CE) las medidas legislativas estatales de contención del gasto público en materia de personal, ni en la competencia estatal en materia de funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE), sino en las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del artículo 149.1.13 CE. Además, considera que este tipo de

medidas de contención de gastos de personal encuentra cobertura competencial también en el principio de coordinación con la hacienda estatal reconocido en el artículo 156.1 CE, pues se relaciona con la responsabilidad del Estado de garantizar el equilibrio económico general. Dentro del respeto a los principios constitucionales, el legislador ordinario es libre para fijar el momento de entrada en vigor de las leyes y, al hilo de lo anterior, se afirma la no pertenencia al contenido esencial del derecho a la negociación colectiva del art. 37.1 CE de lo convenido frente a modificaciones legales sobrevenidas. Estos argumentos son perfectamente trasladables al caso que nos ocupa en que lo que pretende la ley impugnada es suspender la eficacia aplicativa temporal de los convenios, pero no su derogación. Por tanto, cuando esas medidas legislativas se adoptan por las comunidades autónomas, también el parámetro de contraste ha de ser la autonomía financiera y el respeto a la normativa básica en materia de planificación general de la actividad económica. El debate no puede centrarse en si los preceptos estatales resultan o no de aplicación al legislador autonómico, pues sus destinatarios son las administraciones públicas y ello, aunque los artículos 21.7 y 27.5 de la Ley 9/2018 mencionen de forma expresa estos preceptos, mención que ha de entenderse referida al efecto suspensivo que se logra a través de ambos mecanismos.

La letrada de la Comunidad de Madrid destaca que tanto el art. 32.2 como el art. 38.10 TRLEEP establecen el principio general de vinculación de las partes a los acuerdos adoptados en materia de personal cuando el empleador es una administración pública, y una excepción al mismo, por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas. Por lo tanto, podría discutirse, en sede de jurisdicción ordinaria, si se han cumplido los requisitos establecidos en los citados artículos y las posibles consecuencias de dichos incumplimientos, siempre que la suspensión o modificación del acuerdo firmado fuera llevada a cabo por un órgano de gobierno de una administración o sujeto público a través de una norma o actuación emanada del mismo y ejercitando la habilitación. Sin embargo, en el presente supuesto, lo que se impugna por presunto incumplimiento de los requisitos establecidos en los arts. 32.2 y 38.10 TRLEEP es la suspensión de acuerdos en materia de prestaciones o beneficios sociales llevada a cabo por la Ley 9/2018, cuyos títulos habilitantes y ordenadores se corresponden con la potestad legislativa y los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera exigidos por la normativa básica y las directrices de gasto de la Unión Europea. Por esta razón, no es posible apreciar una inconstitucionalidad mediata de la ley madrileña por incumplimiento de la normativa básica. Es obvio que en el contraste entre las disposiciones del TRLEEP y los preceptos de la ley autonómica impugnados no se aprecian puntos de conexión, más allá del efecto suspensivo de los pactos, acuerdos y convenios, que en el caso de la ley autonómica es de general aplicación.

A efectos meramente dialécticos, la letrada de la Comunidad de Madrid contesta los argumentos de la demanda en lo que se basa la supuesta contradicción con las normas estatales. Así, en cuanto al supuesto defecto de procedimiento invocado, consistente en que la suspensión debe producirse por acto del órgano de gobierno de la Comunidad y no por ley aprobada por la Asamblea de Madrid, recuerda que los únicos destinatarios de la habilitación suspensiva contemplada en los precitados artículos del TRLEEP son los órganos de gobierno de las administraciones firmantes de acuerdos, pactos y convenios, naturaleza de la que no participa a estos efectos la Asamblea de Madrid en cuanto titular del poder legislativo autonómico. La interpretación propugnada por la parte recurrente supone tratar de imponer una restricción al ejercicio de la potestad legislativa, más allá de las limitaciones que el propio texto constitucional impone a las leyes de presupuestos. En relación a la suspensión de los acuerdos en materia de acción social, las distintas leyes presupuestarias de la Comunidad de Madrid han ido manteniendo dicha suspensión, garantizando la aplicación de dicha disposición, dada su dimensión restrictiva, con criterios de igualdad y homogeneidad en todo el sector público de la Comunidad de Madrid. Respecto a la falta de información a las organizaciones sindicales, no puede obviarse que la suspensión no se ha producido por el procedimiento

regulado en el TRLEEP, esto es, un acuerdo o acto del órgano de gobierno de la Comunidad de Madrid, sino por una norma de rango legal, con la tramitación y publicidad que su aprobación conlleva. En relación a la supuesta no concurrencia de las circunstancias excepcionales que justifiquen la adopción de la medida, señala que la Comunidad de Madrid incumplió la regla de gasto en el ejercicio 2017, presentando a tal efecto el plan económico-financiero exigido por la normativa sobre estabilidad presupuestaria. En definitiva, el cumplimiento de la normativa en materia de estabilidad presupuestaria avala la adopción de las medidas suspensivas objeto de impugnación.

Se descarta a continuación la queja relativa a la vulneración del derecho a la libertad sindical en su vertiente de negociación colectiva. Dentro del derecho de libertad sindical, y como contenido esencial, se encuentran otros también reconocidos constitucionalmente como el derecho a la negociación colectiva, el derecho al planteamiento de conflictos colectivos y el derecho de huelga. No toda infracción del derecho a la negociación colectiva implica necesariamente una violación del derecho a la libertad sindical, requiriéndose que sea de especial relevancia y de trascendencia en relación a la actividad sindical, situación que no se produce en modo alguno en el caso enjuiciado. Los arts. 32.2 y 38.10 TRLEEP no resultan de aplicación ni en la elaboración y tramitación ni en la aprobación de la ley de presupuestos autonómica objeto de impugnación. La omisión del deber de información a las organizaciones sindicales no podría considerarse, en ningún caso, como vulneradora del derecho a la libertad sindical. Si la finalidad última del requisito fijado en el TRLEEP es la comunicación de la medida a adoptar a los sindicatos, la tramitación parlamentaria ha permitido conocer no solo a los sindicatos, sino a cualquier ciudadano, las medidas legislativas proyectadas antes de su aprobación, entre las que estaban incluidas las ahora recurridas.

Tampoco habría vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y de la libertad sindical en su vertiente de derecho a la tutela judicial efectiva (art. 28.1 CE). La regulación por ley de una materia no la convierte *per se* en lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el art. 24.1 CE, dadas las relaciones existentes entre la jurisdicción ordinaria y la constitucional (cita la STC 118/2016).

Por último se alega que los arts. 21.7 y 27.5 y la disposición adicional decimoctava no incurrir en la denunciada vulneración del art. 14 CE. La regulación responde a una única premisa, cual es la del mantenimiento de la suspensión de los beneficios y acción social establecidos en acuerdos, pactos o convenios anteriores a la entrada en vigor de la Ley 12/2017, de 26 de diciembre, al tiempo que se contempla la posibilidad de ir acordando nuevas mejoras y beneficios a partir de su promulgación, tras una serie años sin ni siquiera contemplarse esta opción por razones presupuestarias. Todo ello para lograr un correcto equilibrio entre la progresiva mejora de las condiciones del personal al servicio del sector público de la Comunidad de Madrid, coincidiendo con un contexto de recuperación económica tras unos años de grave crisis, y la necesidad de cumplir con los objetivos de cumplimiento del déficit y de estabilidad presupuestaria establecidos a nivel estatal y comunitario, y cuya observancia se podría ver seriamente comprometida si se suprimiesen repentinamente todas las cautelas y restricciones adoptadas, optando en su lugar por una recuperación y levantamiento gradual de las mismas, a lo largo de sucesivos ejercicios. Los recurrentes entienden que la igualdad se ve vulnerada ya que, durante 2018, se han suscrito un nuevo convenio colectivo para el personal laboral de la Comunidad de Madrid y un nuevo acuerdo sectorial para su personal funcionario. Sin embargo, la diferencia de trato denunciada no viene impuesta por los artículos recurridos, sino por la negociación colectiva desarrollada en los respectivos ámbitos del personal que presta sus servicios en el sector público de la Comunidad de Madrid. Bien al contrario, los preceptos impugnados cumplen plenamente con el requisito de generalidad que es exigible de las disposiciones generales. No hay distinciones entre el personal que presta sus servicios en el sector público de la Comunidad de Madrid, siendo su regulación legal común para todos ellos, sin que se aporte un término de comparación válido que permita valorar la pretendida vulneración del principio de igualdad. Tampoco se habría acreditado la desigualdad producida por la norma recurrida

y, caso de apreciar que se hubiera producido un tratamiento desigual, dicho tratamiento diferenciado resultaría constitucionalmente admisible, siempre y cuando existiese una justificación objetiva y razonable, que en el caso se vincularía a la necesidad de cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

6. El 26 de abril de 2019 la Asamblea de Madrid comunicó el acuerdo de la mesa en el sentido de no proponer a la junta de portavoces la elevación al pleno de la cámara en orden a personarse en plazo y formular alegaciones en el presente recurso de inconstitucionalidad.

7. Por providencia de 29 de octubre de 2019 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 31 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El objeto de la presente resolución es resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados, integrantes del grupo parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú y Podem-En Marea, contra los arts. 21.7 y 27.5 y las disposiciones adicionales decimotercera, decimocuarta y decimoctava de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019.

Los preceptos impugnados disponen lo siguiente:

«Artículo 21. De las retribuciones.

[...]

7. Durante el año 2019, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32.2 y 38.10 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, en adelante EBEP, queda suspendida y sin efecto la aplicación de cualquier previsión relativa a la percepción de beneficios sociales, gastos de acción social y de todos aquellos de naturaleza similar, tanto en metálico como en especie, que tuvieran su origen en acuerdos, pactos, convenios y cláusulas contractuales suscritos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 12/2017, de 26 de diciembre, para el personal al servicio del sector público de la Comunidad de Madrid contemplado en el presente artículo, excluidos préstamos, anticipos y las ayudas y pluses al transporte de los empleados públicos.

Dicha suspensión se aplicará al personal estatutario en los términos previstos en el artículo 27.5 de la presente ley.

La autorización de la masa salarial por la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda regulada en el artículo 24 de esta ley se hará teniendo en cuenta la suspensión prevista en este apartado.»

«Artículo 27. Retribuciones del personal estatutario de los servicios de salud.

[...]

5. Durante el año 2019, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38.10 del EBEP, se suspenden y quedan sin efecto las previsiones establecidas en cualquier acuerdo, pacto o convenio que habiendo sido suscrito con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 12/2017, de 26 de diciembre, sea de aplicación al personal incluido en el artículo 2.1 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, relativas a la percepción de ayudas, pluses y premios de cualquier clase, beneficios sociales, gastos de acción social y de todos aquellos de naturaleza similar, tanto en metálico como en especie, excluidos préstamos y anticipos.»

«Disposición adicional decimotercera. Suspensión de acuerdos.

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 7 del artículo 21 de la presente ley, durante el año 2019 se mantiene la suspensión de las siguientes disposiciones del

acuerdo sectorial del personal funcionario docente al servicio de la administración de la Comunidad de Madrid, que imparte enseñanzas no universitarias para el período 2006-2009:

- a) Artículo 17, en lo relativo a la incentivación de la jubilación anticipada.
- b) Artículo 18, en lo relativo a las licencias retribuidas por estudios, de modo que no se aprobarán nuevas convocatorias de dichas licencias.
- c) Artículo 19, denominado 'Ayudas a la formación fuera de la red propia y para cursar estudios de enseñanzas de régimen especial y para la matriculación en centros públicos de enseñanza no universitaria y universitaria'.
- d) Artículo 23, denominado 'Formación', en lo relativo al fondo destinado a acciones formativas incluidas en los respectivos planes anuales de formación que gestionan las organizaciones sindicales presentes en la mesa sectorial del personal docente no universitario.
- e) Artículo 24, apartado A), punto 1, relativo al tiempo retribuido para realizar funciones sindicales, siendo de aplicación en su lugar lo establecido en el artículo 41.1 d) del EBEP, que recoge los créditos de horas mensuales dentro de la jornada de trabajo que son retribuidas como de trabajo efectivo, con arreglo a la siguiente escala:
 - Hasta 100 funcionarios: 15.
 - De 101 a 250 funcionarios: 20.
 - De 251 a 500 funcionarios: 30.
 - De 501 a 750 funcionarios: 35.
 - De 751 en adelante: 40.
- f) Artículo 25, apartado 1, relativo al derecho de los sindicatos considerados de especial audiencia sobre dispensa total de asistencia al trabajo de funcionarios docentes.

2. Asimismo, se mantiene la suspensión de la disposición transitoria primera del referido acuerdo, «Ayudas para gastos de administración del acuerdo», salvo acuerdo entre administración y organizaciones sindicales que posibilite su percepción».

«Disposición adicional decimocuarta. Suspensión de normas convencionales.

En el año 2019, con aplicación en el conjunto del sector público autonómico delimitado en el artículo 21.1 de esta ley y en coherencia con lo dispuesto en el artículo 21.4 de la misma, quedan suspendidas todas las previsiones que hubieran tenido su origen en acuerdos, tanto de ámbito general como sectorial, o en convenios colectivos para el personal laboral, suscritos con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley y que puedan dar lugar a incremento de la masa salarial para el año 2019, cualquiera que sea el ejercicio del que procedan.»

«Disposición adicional decimoctava. Acción social.

Los acuerdos, pactos, convenios y cláusulas contractuales para todo el personal al servicio del sector público de la Comunidad de Madrid relativos a la percepción de beneficios sociales, gastos de acción social y de todos aquellos de naturaleza similar, tanto en metálico como en especie, que se suscriban a partir de la entrada en vigor de la presente ley, se financiarán exclusivamente con cargo a los incrementos adicionales de la masa salarial que, en su caso, la normativa básica autorice para el ejercicio presupuestario 2019, todo ello sin perjuicio de la aplicación de la normativa básica que se dicte para el restablecimiento de las retribuciones minoradas en cuantías no previstas en la misma.»

El recurso solicita la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos impugnados, ya que entiende que contienen medidas suspensivas de la negociación colectiva del personal al servicio de la Comunidad de Madrid que han sido adoptadas contraviniendo lo que al efecto dispone, con carácter básico, la legislación estatal, en concreto, los arts. 32.2 y 38.10 del texto refundido de la Ley del estatuto básico del

empleado público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TRLEEP). Según la demanda, tales decisiones suspensivas han de someterse a los procedimientos previstos en dichos preceptos, lo que descartaría directamente la intervención del parlamento autonómico adoptando disposiciones legales que impiden cualquier forma de tutela jurisdiccional, así como la eventual valoración por parte de los tribunales de la concurrencia de los requisitos y condiciones legalmente previstos. Se plantea así la inconstitucionalidad mediata de las normas impugnadas por incumplir las exigencias previstas por la normativa básica establecida en el TRLEEP. Esta suspensión también afectaría a derechos fundamentales como la libertad sindical, en su vertiente funcional del derecho a la negociación colectiva (art. 28.1 CE) en relación con la fuerza vinculante de los convenios (art. 37.1 CE), a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y, en alguno de los preceptos impugnados, al derecho a la igualdad ante la ley del art. 14 CE.

La representación procesal del gobierno de la Comunidad de Madrid ha negado las vulneraciones constitucionales denunciadas, interesando, en consecuencia, la desestimación del recurso.

2. Orden de examen de los motivos de impugnación.

Como ha quedado expuesto, los diputados que han planteado el recurso entienden que todos los preceptos impugnados tienen como objetivo, de uno u otro modo, suspender para el ejercicio 2019 la vigencia y aplicación de cualquier previsión relativa a la percepción de beneficios sociales, gastos de acción social y de todos aquellos de naturaleza similar, tanto en metálico como en especie, que tuvieran su origen en acuerdos, pactos o convenios suscritos entre los entes integrantes del sector público de la Comunidad de Madrid y los representantes del personal a su servicio. Medida suspensiva respecto de la que plantean diversas quejas de inconstitucionalidad como la inconstitucionalidad mediata de los preceptos impugnados, la vulneración del derecho a la libertad sindical en su vertiente funcional del derecho a la negociación colectiva y, finalmente, la infracción del art. 24.1 CE. Tales motivos de inconstitucionalidad, formulados de modo global para todos los preceptos impugnados, se examinarán en el orden en el que se plantean en la demanda.

En su caso, también resultará procedente analizar si, como se añade en la demanda, determinados preceptos impugnados por el motivo anterior serían contrarios al principio constitucional de igualdad del art. 14 CE. Es lo que ocurriría con los arts. 21.7 y 27.5 y disposición adicional decimotercera, por cuanto introducirían limitaciones temporales a la aplicación de la suspensión de los acuerdos, pactos y convenios establecida con carácter general.

3. Sobre la inconstitucionalidad mediata de los arts. 21.7 y 27.5 y disposiciones adicionales decimotercera, decimocuarta y decimotercera de la Ley 9/2018. Títulos competenciales aplicables.

La primera queja que plantean los recurrentes sobre la totalidad de los preceptos impugnados es un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta por derivar la posible infracción, no de las prescripciones establecidas en la Constitución, sino de los preceptos básicos estatales dictados en su aplicación. Según nuestra reiterada doctrina (STC 82/2017, de 22 de junio, FJ 5), para que dicha infracción constitucional exista será necesaria la concurrencia de dos circunstancias: primera, que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea una norma básica, en el doble sentido material y formal. Por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado y segunda, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa (STC 104/2018, de 4 de octubre, FJ 3, y las allí citadas).

El recurso sostiene que los preceptos impugnados contienen medidas suspensivas de la negociación colectiva del personal al servicio de la Comunidad de Madrid que han sido adoptadas contraviniendo lo que al efecto disponen, con carácter básico, los arts.

32.2 y 38.10 TRLEEP. Según la demanda, tales decisiones suspensivas han de someterse a los procedimientos previstos en dichos preceptos, lo que implica que la suspensión de los acuerdos, pactos o convenios fruto de la negociación colectiva, solo puede ser acordada por los órganos de gobierno de las administraciones públicas, mediante los procedimientos y garantías que exige la norma básica para el ejercicio de esta facultad. Se descartaría, por tanto, que tales medidas se puedan adoptar por el legislador, impidiendo cualquier forma de tutela jurisdiccional, así como la eventual valoración por parte de los tribunales de la concurrencia de los requisitos y condiciones legalmente previstos.

Por el contrario, la letrada de la Comunidad de Madrid ha defendido que las medidas suspensivas pueden ser adoptadas por el legislador presupuestario, pues responden a la autonomía financiera de la comunidad autónoma reconocida en el art. 156.1 CE, a la vez que supone un modo de cumplir con las exigencias derivadas de la normativa en materia de estabilidad presupuestaria.

Los arts. 32.2 y 38.10 TRLEEP permiten que, excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las administraciones públicas puedan suspender o modificar el cumplimiento de convenios, pactos y acuerdos ya firmados, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público, informando a las organizaciones sindicales de las causas de la suspensión o modificación. Entre otras se entenderá que concurre causa grave de interés público derivada de 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.

a) La controversia sobre la que tenemos que resolver se encuadra en el ámbito del régimen jurídico del personal del sector público autonómico, pues los diputados recurrentes entienden que las normas autonómicas han de respetar lo dispuesto en los arts. 32.2 y 38.10 TRLEEP, aplicables respectivamente al personal laboral y al personal funcionario al servicio de las administraciones públicas. Como se acaba de mencionar, dichas normas permiten a los órganos de gobierno de las administraciones públicas, en las condiciones y mediante el procedimiento previsto en los mismos, suspender o modificar unilateralmente el cumplimiento de pactos y acuerdos negociados por causa de grave interés público.

En ese sentido, las dos normas que los recurrentes entienden vulneradas se refieren a la misma cuestión y establecen una regulación similar, si bien dicha normativa también atiende al hecho de que en las administraciones públicas pueden prestar servicios dos tipos de personal, funcional y laboral, que se regirán en cada caso por sus propias normas reguladoras. Esta diferenciación entre personal laboral y personal sujeto al régimen funcional que justifica el tratamiento de la cuestión en dos preceptos distintos del TRLEEP obedece a que las dos regulaciones, pese a su similitud, responden a títulos competenciales diferentes. En cuanto tiene por destinatarios al personal laboral del sector público y a los acuerdos suscritos en relación con este tipo de personal, el art. 32.2 TRLEEP ha de entenderse dictado al amparo de las competencias estatales en materia de legislación laboral (en un sentido similar, STC 99/2016, de 25 de mayo, FJ 7, allí respecto a la fijación de una jornada mínima para los trabajadores del sector público), mientras que el art. 149.1.18 CE fundamentaría la regulación equivalente del art. 38.10, referido a los pactos o acuerdos que afecten a los funcionarios públicos.

De acuerdo con el art. 149.1.18 CE y la doctrina constitucional que lo ha interpretado, el Estado tiene competencia para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que ha de entenderse referida a los de todas las administraciones públicas, incluyendo al personal estatutario de los servicios de salud (STC 20/2017, de 2 de febrero, FJ 2). Materialmente extiende su ámbito, en principio, a «la normación relativa ‘a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios’ (por todas, STC 165/2013, de 26 de septiembre, FJ 13)» (STC 99/2016, de 25 de mayo,

FJ 7). Como hemos señalado en la STC 158/2016, de 22 de septiembre, FJ 3, «el Estado es competente ex art. 149.1.18 CE para establecer la regulación básica de los derechos y deberes del personal del sector público que tenga la condición de funcionario, incluido el que forme parte de la función pública autonómica. Así lo ha declarado este Tribunal en relación a la determinación básica de sus retribuciones (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 4; 103/1997, de 22 de mayo, FJ 2, y 148/2006, de 11 de mayo, FJ 6, entre otras), de sus permisos y vacaciones (STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8) y, últimamente, de su jornada de trabajo (STC 99/2016, de 25 de mayo, FJ 7)». También se encuadra en dicho título la regulación básica de la acción social, conforme a la STC 33/2017, de 1 de marzo, FJ 6, relativa al personal estatutario de los servicios de salud, pero cuya doctrina es aplicable a todo el personal funcionario al servicio de las administraciones públicas.

Respecto al personal laboral del sector público, ha de tenerse en cuenta que el art. 149.1.7 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación laboral. El Tribunal tiene establecido que el título competencial «legislación laboral» tiene un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual, como referido solo al trabajo por cuenta ajena, entendiéndose por consiguiente como legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral, es decir, para recoger los términos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios» (SSTC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2, y 95/2002, de 25 de abril, FJ 8, entre otras muchas, y, en el mismo sentido, ATC 228/2015, de 15 de diciembre, FJ 4).

b) Expuesto lo anterior, procede hacer dos precisiones acerca del planteamiento de los recurrentes en esta concreta queja de inconstitucionalidad mediata.

La primera es que «en materia de legislación laboral la competencia estatal no es básica, sino exclusiva y plena, comprendiendo por ello tanto las leyes y normas con rango de ley como los reglamentos, de conformidad con el art. 149.1.7 CE; esto excluye absolutamente la intervención legislativa de las comunidades autónomas en esta materia (por todas, SSTC 18/1982, de 4 de mayo, FFJJ 2 y 5; 35/1982, de 14 de junio, FJ 2; 7/1985, de 25 de enero, FJ 2; 86/1991, de 25 de abril, FJ 3; 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4, y 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 4). Está fuera de lugar, por tanto, traer a colación en este caso el canon de la inconstitucionalidad mediata o indirecta por contradicción con la legislación básica» (ATC 55/2016, de 1 de marzo, FJ 3).

La segunda es que el tenor de los preceptos impugnados y el objetivo que persiguen, relacionado con los gastos de personal en la vertiente de la acción social previamente pactada, hace que debamos tener en cuenta la doctrina de este Tribunal que encuadra las medidas estatales de contención del gasto de personal en las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3, y 139/2005, de 26 de mayo, FJ 7). Esta doctrina encuentra un doble fundamento: i) que las medidas no solo alcanzan a los funcionarios públicos sino también a todo el personal al servicio del sector público; y ii) que su carácter coyuntural y su eficacia limitada en el tiempo impiden integrarlas en la relación de servicio que delimita estructuralmente el régimen del personal al servicio del sector público. Este tipo de medidas de contención de gastos de personal, con la consecuente limitación de la autonomía presupuestaria de las comunidades autónomas, encuentra cobertura competencial también en el principio de coordinación con la hacienda estatal reconocido en el art. 156.1 CE, pues se relaciona con la responsabilidad del Estado de garantizar el equilibrio económico general (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2; 103/1997, de 22 de mayo, FJ 1, y 148/2006, de 11 de mayo, FJ 6).

La doctrina de este Tribunal ha señalado que tanto el art. 156.1 CE como el art. 149.1.13 CE presuponen la capacidad de las comunidades autónomas para definir sus gastos (AATC 55/2016, de 1 de marzo, FJ 6; 83/2016, de 26 de abril, FJ 4, y 145/2016, de 19 de julio, FJ 4). Esa capacidad se incardina precisamente dentro de la autonomía financiera que la Constitución reconoce a las comunidades autónomas (art. 156.1 CE). De conformidad con su autonomía financiera, por tanto, cada comunidad autónoma fija las

retribuciones y establece para su personal, tanto el sometido al régimen funcional como al laboral, las compensaciones, ventajas y ayudas que considera oportunas o que resulten de la negociación colectiva, respetando los límites impuestos con carácter general por el Estado. La capacidad de las comunidades autónomas para definir sus gastos en los correspondientes presupuestos solo queda desplazada o modulada en la medida en que el Estado haya ejercido sus competencias ex art. 149.1.13 CE o al amparo de otro título competencial. 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.

Corresponde también a las comunidades autónomas, respecto de todo el personal a su servicio, independientemente de que su vínculo sea funcional o laboral, y en virtud de las competencias que sus estatutos les reconozcan para organizar sus instituciones en general, y el personal a su servicio en particular, la determinación de las condiciones concretas de trabajo de dicho personal (AATC 55/2016, FJ 5, y 83/2016, FJ 3, y STC 99/2016, FJ 7). Ahora bien, el ejercicio que cada comunidad autónoma haga de esta competencia se entiende «sin perjuicio de las competencias estatales ex art. 149.1 CE» (STC 99/2016, FJ 7), esto es, será un ejercicio constitucionalmente legítimo mientras no desconozca o menoscabe las decisiones que el Estado pueda adoptar en virtud de sus competencias propias.

4. Examen de la denunciada inconstitucionalidad mediata de los arts. 21.7 y 27.5 y las disposiciones adicionales decimotercera, decimocuarta y decimooctava de la Ley 9/2018.

A partir de lo anterior estamos ya en condiciones de analizar la queja principal que plantean los recurrentes respecto a la totalidad de los preceptos impugnados en este recurso.

Esa queja se fundamenta en que las normas impugnadas habrían eludido los instrumentos previstos en la norma estatal para la adopción de medidas suspensivas de los acuerdos en materia de acción social, pues dichas actuaciones estarían vedadas al legislador autonómico y reservadas a los órganos de gobierno de las administraciones públicas, de lo que se deduce la inconstitucionalidad mediata, por vulneración de los arts. 32.2 y 38.10 TRLEEP, de los preceptos impugnados.

Dicho planteamiento no puede ser aceptado por las razones que se expresan a continuación, relativas tanto al recto entendimiento del ámbito de aplicación de las normas estatales que se proponen como canon de enjuiciamiento (a), cuanto al sentido de los preceptos autonómicos que han sido impugnados por este motivo (b).

a) Conforme a la doctrina constitucional que se ha expuesto, las medidas coyunturales de contención de los gastos de personal funcionario o laboral que puedan adoptar las comunidades autónomas no se encuadran, por lo que hace a las competencias estatales, en el marco del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE) o de la legislación laboral (art. 149.1.7 CE), sino que 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).

Los preceptos estatales que se proponen como parámetro de los impugnados regulan efectivamente una facultad de los órganos de gobierno de las administraciones públicas sometida a los requisitos y condiciones que derivan de los mencionados preceptos estatales. 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 TRLEEP 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 TRLEEP) o funcionario (art. 38.10 TRLEEP), eso no supondría que las comunidades autónomas no pudieran introducir otros supuestos siempre que estos 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. Bajo estas premisas, el hecho de que la normativa básica no contemple ninguna previsión al respecto no impide que el legislador autonómico, y sobre todo el presupuestario, pueda intervenir en este caso.

La negociación colectiva regulada en el TRLEEP «no es límite ni condición para la potestad legislativa del parlamento autonómico, solo limitado en Derecho por la norma suprema y por el control estrictamente jurídico derivado de ella que este Tribunal tiene encomendado» (STC 87/2018, de 19 de julio, FJ 3). No puede deducirse de los arts. 32.2 y 38.10 TRLEEP que el legislador estatal haya querido reservar un margen de libertad a las administraciones, sin someterse a normas legales de ningún tipo, de modo que no pueda el legislador (aquí el legislador presupuestario de la Comunidad de Madrid) interferir ni regular ningún aspecto del régimen de los acuerdos, pactos o convenios suscritos con el personal laboral y funcionario del sector público autonómico, so pena de inconstitucionalidad de la ley que así lo establezca. Una restricción tan intensa de las competencias autonómicas, como la que deriva de la interpretación que los recurrentes proponen, que impediría la intervención del parlamento autonómico en la cuestión de las retribuciones del personal al servicio del sector público, mediante el concreto mecanismo de la suspensión de los pactos y acuerdos suscritos entre las administraciones y los representantes del personal a su servicio, hubiera debido establecerse expresamente en la norma estatal (en un sentido similar, STC 106/2019, de 19 de septiembre, FJ 9), sin perjuicio del juicio que, en su caso, tal restricción mereciera desde la perspectiva de su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias.

Además, no puede pasarse por alto que los acuerdos, pactos o convenios están subordinados a las normas con rango de ley, por lo que estas pueden acordar su suspensión o modificación, sin que resulte de aplicación lo dispuesto en los arts. 32.2 y 38.10 TRLEEP. No cabe aquí hablar de una «reserva de administración» de determinadas decisiones que serían así inaccesibles al legislador. Finalmente, se trata de un caso ya examinado por la doctrina constitucional, bien que desde una perspectiva diferente, pues la STC 104/2015, de 28 de mayo, FJ 12, ya descartó tanto la vulneración del art. 33.3 CE, como la quiebra del principio de protección de la confianza legítima en su manifestación del principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE, respecto a una medida consistente en la suspensión de la convocatoria y concesión de cualquier ayuda en concepto de acción social contenida en el art. 9 del Decreto-ley del Consell 1/2012, de 5 de enero, de medidas urgentes para la reducción del déficit en la Comunitat Valenciana.

b) El sentido de las normas impugnadas confirma lo anteriormente expuesto, pues es claro que se trata de normas presupuestarias de contención de gastos de personal, adoptadas en ejercicio de la autonomía presupuestaria de la comunidad autónoma (art. 156.1 CE y 51 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid) y al amparo de las competencias de auto-organización (art. 26.1.1 del Estatuto de Autonomía), en relación con la determinación de las condiciones concretas de trabajo del personal al servicio del sector público de la Comunidad de Madrid.

Los preceptos cuestionados no son propiamente normas en materia de empleo público sino que, en uso de las potestades autonómicas de auto-organización y disponibilidad de sus propios recursos, pretenden coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria de la comunidad autónoma, afectando a la política retributiva de los empleados públicos. No persiguen regular con carácter general el régimen de suspensión o modificación de los acuerdos, pactos o convenios que hayan alcanzado las administraciones públicas con los representantes del personal a su servicio, sean estos funcionarios o laborales. Tienen un objetivo mucho más específico, ligado a condiciones concretas reconocidas a los empleados públicos de la Comunidad de Madrid, en el marco de las competencias que el Estatuto de Autonomía le atribuye para la organización de su propio personal y de la disciplina presupuestaria en relación con los gastos de personal, sin perjuicio de las competencias estatales *ex art.* 149.1 CE. Guarda relación con un variado conjunto de medidas legales, tanto estatales como autonómicas, de reducción del gasto y déficit público que han incidido en los últimos años en las condiciones laborales de quienes prestan servicios en la administración y en el sector público en general. Se trata, sin embargo, de una opción legítima que entra dentro del margen de libertad con que cuenta el legislador democrático, limitando la potestad de auto-organización de la administración respectiva.

Así, una de las facetas más significativas de la autonomía presupuestaria que las comunidades autónomas tienen constitucionalmente reconocida como manifestación de su autonomía política y financiera (arts. 2, 137 y 156.1 CE), es la capacidad para definir y ordenar sus gastos en los correspondientes presupuestos. Como ya se ha señalado, de los preceptos estatales que los recurrentes proponen como parámetro de enjuiciamiento de los autonómicos no es posible inferir la existencia de límites legales a la potestad de ordenación del gasto público, propia de los presupuestos, que traigan causa de una posible vinculación de los acuerdos suscritos entre administración y sindicatos. La asamblea autonómica forma parte del sistema institucional de la Comunidad de Madrid, pero no se confunde con el gobierno o la administración de esa comunidad autónoma [en un sentido parecido, STC 33/2019, de 14 de marzo, FJ 3 c), respecto a las Cortes Generales y el Gobierno y la administración del Estado]. El legislador presupuestario, autonómico en este caso, tiene la potestad para decidir, en el marco de los procesos de consolidación fiscal, las partidas de gasto público que se van a ver afectadas, incluyendo, por tanto, las relativas a los gastos de personal y, por extensión, aquellos contenidos convencionales que afecten a los gastos de personal. La exposición de motivos de la Ley 9/2018 expresa la misma idea de compromiso con los objetivos de estabilidad presupuestaria al afirmar que «también en 2019 los presupuestos se apoyan en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera», así como que «en cuanto a la regla de gasto, el crecimiento del gasto computable previsto en el presupuesto es compatible con dicha regla, fijada, para 2019, en el 2,7 por 100». En relación con los gastos de personal se afirma específicamente que «se mantienen en este capítulo las medidas que pretenden garantizar un control eficiente de los gastos de personal respecto de las entidades que componen el sector público».

En ese sentido, ha quedado justificado en el proceso que la necesidad de cumplimiento de los objetivos en materia de estabilidad presupuestaria, en concreto el incumplimiento de la regla de gasto establecida en el art. 12 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, llevó a la Comunidad de Madrid a presentar el correspondiente plan económico financiero para el período 2018-2019, que fue aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 31 de julio de 2018. En coherencia con lo anterior, el art. 8 de la Ley 9/2018 habilita, caso de apreciarse un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, al Consejo de Gobierno para «aprobar una declaración de no disponibilidad de créditos consignados en el presupuesto de gastos de la Comunidad de Madrid para 2019, en la cuantía y distribución necesarios, así como cualesquiera otras medidas preventivas o correctivas, para reconducir la

ejecución presupuestaria dentro de los límites que garanticen el cumplimiento de los objetivos».

Es constante la doctrina constitucional que ha subrayado el papel de los presupuestos como vehículo de dirección de la política económica del ejecutivo e instrumento fundamental para la realización de su programa de gobierno (STC 223/2006, FJ 5; con cita de las SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2, y 76/1992, de 14 de mayo), pues «el presupuesto es, a la vez, requisito esencial y límite para el funcionamiento de la administración» (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4). No debe olvidarse tampoco que el control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse por el Tribunal Constitucional de forma que no se impongan constricciones indebidas al poder legislativo y se respeten sus opciones políticas. No le corresponde, pues, a este Tribunal revisar desde criterios técnicos o de mera oportunidad las decisiones adoptadas por el legislador (STC 32/2019, de 28 de febrero, FJ 3 y las allí citadas).

Dentro de los márgenes que se han expuesto, no puede discutirse la libertad del legislador autonómico para diseñar y expresar sus prioridades en materia de gastos de personal y, más en concreto, para conciliar las subidas retributivas previstas por el legislador básico con la necesidad de que los gastos de personal del sector público, considerados en su totalidad, no superasen los límites a los que ha de ajustarse el presupuesto autonómico (art. 3 del Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público; disposición adicional decimonovena apartado segundo de la Ley 9/2018 y el acuerdo, de 15 de enero de 2019, del Consejo de Gobierno, sobre incremento retributivo del personal al servicio del sector público de la Comunidad de Madrid en el ejercicio 2019). Se trata bien de reducir costes de personal o bien de impedir su incremento más allá del límite que el legislador ha considerado tolerable o compatible con los objetivos de estabilidad presupuestaria que necesariamente ha de cumplir la comunidad autónoma. Se integra, por tanto, en el ámbito de una decisión general de política económica que esta puede adoptar.

En suma, por todo lo expuesto, este primer motivo de inconstitucionalidad ha de ser desestimado.

5. Vulneración del art. 28.1 CE.

La demanda también denuncia la vulneración del derecho de libertad sindical en la vertiente del derecho de negociación colectiva (art. 28.1 CE). Aunque las condiciones pactadas en el ámbito de la función pública puedan ser objeto de suspensión o modificación, se han realizado prescindiendo absolutamente del procedimiento previsto por la norma estatal, de modo que lo que podría ser una excepción compatible con el principio general de la fuerza vinculante de los convenios si se actuase de acuerdo con las condiciones y límites previstos en el procedimiento regulado legalmente (32.2 y 38.10 TRLEEP), deja de serlo y pasa a constituir una vulneración del art. 37.1 CE y de la fuerza vinculante de los convenios declarada por dicho precepto, así como una violación del derecho de libertad sindical que consagra el art. 28.1 CE. Dicha vulneración es negada por la representación procesal del gobierno de la Comunidad de Madrid para la que los arts. 32.2 y 38.10 TRLEEP no son de aplicación al caso que ahora se cuestiona.

El derecho a tener en cuenta en una cuestión como la considerada, referida al alcance y valor normativo de los acuerdos, pactos o convenios, es el derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE), pues solo si se considerara afectado este derecho podría llegar a plantearse si además hay una afectación del derecho a la libertad sindical, toda vez que la alegada afectación del primero es presupuesto para poder considerar la posible afectación del segundo (STC 104/2015, FJ 8, citando el ATC 85/2011, FJ 7).

A juicio de los recurrentes, la vulneración del derecho a la negociación colectiva y a la libertad sindical estriba en que se ha quebrado la eficacia vinculante de los acuerdos y convenios en vigor en el sector público, los cuales solo podrían suspenderse o modificarse aplicando lo previsto en los arts. 32.2, para el personal laboral, y 38.10

TRLEEP, para el funcionario. Esta queja se presenta así directamente relacionada con la vulneración de los citados preceptos del TRLEEP. Dicha vulneración ya se ha desestimado en el fundamento jurídico anterior, en el que se ha concluido que no resultan de aplicación al legislador autonómico, en el sentido de que el mismo no está impedido por ellos para incluir, si aprecia causa justificada, medidas que en el ejercicio presupuestario supongan un ajuste de los gastos previstos en materia de retribuciones de ambos tipos de personal. Por lo demás, no está de más recordar ahora que la doctrina constitucional ha reconocido que «el legislador pueda establecer restricciones a la fuerza vinculante de los convenios colectivos en aras a la protección o preservación de otros derechos, valores o bienes constitucionalmente protegidos o intereses constitucionalmente relevantes (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 24)» (STC 119/2014, de 16 de julio, FJ 4).

No obstante, procede también precisar que, en rigor, los preceptos estatales supuestamente infringidos no prescriben obligación de negociación alguna, ni se refieren a un proceso negociador que haya sido puesto en cuestión. Únicamente exigen que se informe a las organizaciones sindicales de las causas de la suspensión o modificación, con lo que la hipotética violación sería procedimental y no sustantiva, careciendo de la nota de radical y arbitraria eliminación o desconocimiento de la autonomía colectiva que pudiera propiciar la vulneración del derecho fundamental a la libertad sindical. Causas de la suspensión puestas de manifiesto, más allá de la mayor o menor corrección técnica de las normas cuestionadas, en las referencias de los arts. 21.7 y 27.5 a los arts. 32.2 y 38.10 TRLEEP, en lo relativo a la necesidad, contemplada en ambos preceptos, de «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». Por otra parte, la propia publicidad de los trabajos parlamentarios hubiera podido facilitar el conocimiento por cualesquiera interesados del procedimiento legislativo que condujo a la aprobación de la Ley 9/2018 y, en concreto, de las disposiciones aquí cuestionadas.

Finalmente, como ha recordado la STC 104/2015, de 28 de mayo, FJ 8, «en cuanto a este derecho a la negociación colectiva y a la fuerza vinculante de los convenios, hemos declarado también en el citado ATC 85/2011, FJ 8, y en los que le siguen, que no puede confundirse ni identificarse esta con una pretendida intangibilidad o inalterabilidad del convenio, toda vez que, como ya ha tenido ocasión de declarar este Tribunal 'del art. 37.1 CE no emana ni deriva la supuesta intangibilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la norma legal, incluso aunque se trate de una norma sobrevenida (STC 210/1990, de 20 de diciembre, FFJJ 2 y 3), insistiendo el Tribunal en el contexto de esta declaración en que, en virtud del principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse no solo a la ley formal, sino, más genéricamente, a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario (en el mismo sentido, SSTC 177/1988, de 10 de octubre, FJ 4; 171/1989, de 19 de octubre, FJ 2; 92/1994, de 21 de marzo, FJ 2, y 62/2001, de 1 de marzo, FJ 3, y ATC 34/2005, de 31 de enero, FJ 5)».

Consecuentemente, este motivo de inconstitucionalidad debe ser desestimado.

6. Examen de la vulneración del art. 24.1 CE.

Entiende el recurrente que el haber recurrido a una ley y no a actos administrativos para suspender los acuerdos negociados supone una vulneración del artículo 24.1 CE, al impedir el acceso al control judicial de derechos e intereses legítimos afectados, eliminando la posibilidad de control judicial de las medidas suspensivas, lo que se agrava ya que el derecho a la tutela judicial efectiva se impetra para la defensa de un derecho sustantivo fundamental como es el derecho a la libertad sindical. La representación procesal del gobierno de la Comunidad de Madrid ha sostenido, de contrario, que la regulación por ley de una concreta materia no la convierte en lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva.

El reproche que se formula descansa así sobre un sustrato muy similar al anteriormente examinado, la imposibilidad de que el legislador tome ciertas decisiones por invadir una esfera supuestamente reservada a la administración en los arts. 32.2 y 38.10 TRLEEP.

En el examen de esta queja debemos partir de la consideración de que el legislador no tiene vedada la regulación de materias que no le están materialmente reservadas, de suerte que, dentro del marco de la Constitución y respetando sus específicas limitaciones, la ley puede tener en nuestro ordenamiento cualquier contenido. Además, en este concreto caso, se observa que el tipo de norma utilizada, unas disposiciones legales incluidas en los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid, resulta idónea para el fin perseguido, atendiendo a que la materia regulada está dotada de un contenido eminentemente presupuestario, la acción social del personal al servicio del sector público autonómico, desde la perspectiva de la contención del gasto en materia de retribuciones del personal. Como ya hemos expuesto, tal fin respondía al interés general de alcanzar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. Se trata de un caso en el que queda plenamente justificada la utilización de una norma con rango legal. En suma, la inclusión de esta cuestión en la ley presupuestaria anual no permite apreciar como intención del legislador la de impedir el acceso de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos a un control judicial de mayor intensidad, limitando una capacidad de reacción frente a las mismas.

Por tanto, atendiendo a lo anterior, es forzoso concluir que «tal y como señalamos en la STC 248/2000, de 19 de octubre, FJ 5, aunque el art. 24.1 CE ‘no queda vulnerado por el solo hecho de que una materia sea regulada por norma de rango legal y, por lo tanto, resulte jurisdiccionalmente inmune’, puede ocurrir que la ley resulte inconstitucional por otros motivos y se produzca, como consecuencia de ello, una vulneración del derecho reconocido en el art. 24.1 CE: ‘En otras palabras: o la ley es inconstitucional por otros motivos y cierra, por serlo, ilegítimamente el paso a pretensiones que hubieran de acceder a los jueces y tribunales, y, en este caso, puede vulnerar de forma derivada el derecho reconocido en el art. 24.1 CE (STC 181/2000, FJ 20); o la ley es conforme a la Constitución y, en tal supuesto, pertenece a su propia naturaleza de ley el no poder ser enjuiciada por los jueces y tribunales ordinarios.’» (STC 203/2013, de 5 de diciembre, FJ 8).

Queda así desestimado este motivo de inconstitucionalidad.

7. Examen de la alegada infracción del art. 14 CE por los arts. 21.7 y 27.5 y disposición adicional decimoctava de la Ley 9/2018.

Resta por examinar la vulneración del principio constitucional de igualdad del art. 14 CE que la demanda imputa a los arts. 21.7 y 27.5 y disposición adicional decimoctava de la Ley 9/2018.

Concretamente, la queja se fundamenta en la consideración de que, en la suspensión de los acuerdos relativos a acción social que llevan a cabo los preceptos impugnados, se diferencian tres regímenes temporales de aplicación, de los que se deduciría un distinto tratamiento, sin justificación razonable, en favor de los empleados públicos de la Comunidad de Madrid y en detrimento del resto del personal en el más amplio ámbito del sector público autonómico al que se aplican las normas impugnadas. La letrada de la Comunidad de Madrid ha negado tal vulneración indicando que los preceptos impugnados no hacen distinciones entre el personal del sector público autonómico, sin que se aporte un término de comparación válido para realizar el juicio de igualdad.

El examen del contenido de las normas impugnadas permite apreciar que no hacen referencia a las mismas cuestiones, pudiendo diferenciarse el régimen previsto en los arts. 21.7 y 27.5 del de la disposición adicional decimoctava. Las dos primeras disponen la suspensión de los acuerdos suscritos antes del 1 de enero de 2018, fecha de entrada en vigor de la Ley 12/2017, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para el año 2018. La disposición adicional decimoctava no

contiene, en rigor, medida suspensiva alguna. Se refiere a las condiciones en las que es posible suscribir acuerdos en materia de acción social a partir del 1 de enero de 2019 y su forma de financiación. En todo caso, los recurrentes estiman que la conjunción de las tres normas produce el efecto de suspender los acuerdos celebrados con anterioridad al 1 de enero de 2018, suspensión que no afectaría a los suscritos en el año 2018, ni tampoco a los que hipotéticamente pudieran suscribirse a lo largo del año 2019, lo que sería contrario a la igualdad.

Para apreciar una vulneración del derecho a la igualdad ante la ley debe partirse de la homogeneidad o identidad del término de comparación utilizado. Lo propio del juicio de igualdad, es «su carácter relacional conforme al cual se requiere como presupuestos obligados, de un lado, que, como consecuencia de la medida normativa cuestionada, se haya introducido directa o indirectamente una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas» y, de otro, que «las situaciones subjetivas que quieran traerse a la comparación sean, efectivamente, homogéneas o equiparables, es decir, que el término de comparación no resulte arbitrario o caprichoso». Solo una vez verificado uno y otro presupuesto resulta procedente entrar a determinar la licitud constitucional o no de la diferencia contenida en la norma (SSTC 205/2011, de 15 de diciembre, FJ 3, y 160/2012, de 20 de septiembre, FJ 7).

El artículo 14 CE solo impide la distinción infundada o discriminatoria lo que no sucede en este caso. La diferencia de trato definida en los preceptos legales impugnados no carece de explicación, sino que responde a una diferenciación por razones temporales que se aplica por igual a todo tipo de pactos, acuerdos y convenios que, en materia de acción social, se suscriban respecto al personal al servicio del sector público autonómico, tal como se define en el art. 21.1 de la Ley 9/2018. Es cierto que existen las diferencias que señalan los recurrentes, pero el diferente trato se establece en función de una circunstancia de ámbito temporal y las diferencias que derivan de esa circunstancia están justificadas y se definen con la misma generalidad en los tres casos. Su ámbito de aplicación es el mismo, todo el conjunto del personal al servicio del sector público, sin que, de los preceptos impugnados se desprendan diferencias con respecto al ámbito posible de sus destinatarios, más allá de la temporal. No hay más diferencia de trato que la que deriva de la existencia de regímenes diversos fundamentados en la distinta coyuntura económica en la que los diferentes presupuestos se aprueban y el margen de discrecionalidad que el legislador autonómico tiene para modular los cambios en la disponibilidades presupuestarias en relación a la política retributiva a aplicar en el sector público de la Comunidad de Madrid.

Así, la suspensión de la vigencia de los acuerdos anteriores a 1 de enero de 2018 es coherente con disposiciones de leyes de presupuestos anteriores y se aplica a todos los acuerdos para el personal funcionario y laboral suscritos en el ámbito de todos los entes que integran el sector público autonómico, conforme a la propia ley de presupuestos. El hecho de que dicha medida no se aplicase a los acuerdos, pactos o convenios suscritos durante 2018 y tampoco a los que, en las condiciones previstas en la disposición adicional decimoctava, pudieran suscribirse a lo largo del año 2019 no empece a la anterior conclusión. Responde a circunstancias diferentes que, en el marco de la normativa básica contenida en la Ley 3/2017, de 27 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2017, podían ser apreciadas por la comunidad autónoma, dentro del margen de disposición que otorgaba la norma básica y que se plasma en la disposición adicional decimocuarta de la Ley 12/2017, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2018 que permite suscribir «nuevos acuerdos en materia de personal que, en su conjunto, supongan, como máximo, el importe de los gastos minorados en dicha materia en las cuantías no exigidas por las normas básicas del Estado, y siempre que no resulte afectado el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera». Dicha posibilidad de negociación de acuerdos a lo largo del año 2018, condicionada en su resultado al informe favorable de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, estaba igualmente

abierta a todos los entes integrantes del sector público autonómico y a su personal, en los mismos períodos temporales y en las mismas condiciones.

Los recurrentes ejemplifican la vulneración que denuncian con la referencia al convenio colectivo para el personal laboral al servicio de la administración de la Comunidad de Madrid y al acuerdo sectorial para el personal funcionario de esa misma administración. El término de comparación que intentan traer al juicio de igualdad son las diferencias que aprecian entre el personal funcionario y laboral de la Comunidad de Madrid respecto al de otros entes que también integran el sector público autonómico. Tal diferencia que, además, no se concreta, no es relevante a estos efectos, pues la norma no hace esa distinción, que deriva, en su caso, de la aplicación de lo previsto en ella y del eventual resultado de la negociación colectiva que permite tanto para el personal laboral como para el funcionario. El que esa negociación colectiva de los empleados públicos se haya producido y dado fruto durante el año 2018 en el ámbito específico que los recurrentes citan, la administración de la Comunidad de Madrid, y no en otros, de los que, conforme al art. 21 de la Ley 9/2018, también integran a estos efectos el sector público de la comunidad autónoma, es una cuestión ajena a las normas que se impugnan. Estas se limitan a posibilitar dicha negociación en el conjunto del sector público autonómico, lo que es independiente de que esa habilitación se haya concretado en unos ámbitos y no en otros, concreción que ya no depende de la voluntad del legislador, sino, en su caso, del resultado de una eventual negociación. De hecho, tales distinciones, en cuanto vinculadas al resultado de esa negociación colectiva en distintos ámbitos dentro del sector público autonómico, podrían existir aun cuando no se hubiera suspendido ningún acuerdo, pacto o convenio.

En definitiva, conforme a cuanto se ha expuesto, puede concluirse que no se ha vulnerado el art. 14 CE.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados, integrantes del grupo parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú y Podem-En Marea, contra los arts. 21.7 y 27.5 y las disposiciones adicionales decimotercera, decimocuarta y decimoctava de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019.

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

Dada en Madrid, a treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.

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 TRLEEP 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 TRLEEP, en atención a dos órdenes de consideraciones, que sintetizo. De una parte, aunque los arts. 32.2 y 38.10 TRLEEP 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 auto-organización. 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 TRLEEP 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 TRLEEP) o funcionario (art. 38.10 TRLEEP), eso no supondría que las comunidades autónomas no pudieran introducir otros supuestos siempre que estos 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 TRLEEP, la norma autonómica no hubiera superado el juicio de constitucionalidad, lo que corrobora que son los arts. 32.2 y 38.10 TRLEEP el parámetro decisivo de contraste. En efecto, sin contar con el soporte de lo dispuesto en el TRLEEP, 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 TRLEEP, 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.—Fernando Valdés Dal-Ré.—
Firmado y rubricado.