

En Logroño, a 6 de julio de 2010, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

62/10

Correspondiente a la consulta trasladada por el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja en relación con la constitucionalidad del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La publicación en el B.O.E núm. 126, de 24 de mayo de 2010, con rectificaciones o corrección de errores en los núms. 127 y 128, de 25 y 26 de mayo, del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, ha suscitado en el Gobierno de La Rioja dudas sobre la constitucionalidad de algunos de sus preceptos, tal y como se expone en el escrito remitido a este Consejo a que se alude en el Antecedente Primero de la consulta.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 30 de junio de 2010, registrado de entrada en este Consejo en la misma fecha, el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja solicita a este Consejo Consultivo la emisión de dictamen sobre el asunto referido, en los términos siguientes:

“El Boletín Oficial del Estado del pasado 24 de mayo publicó el Real Decreto-Ley (RDL) 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Por expresa determinación de su Disposición Final Segunda, tiene carácter básico lo dispuesto en el artículo 1, apartados 2 y 3, y la Disposición Adicional Novena, al dictarse al amparo de lo establecido en los artículos 149.1.13ª, 149.1.18ª y 156.1 de la Constitución.

Los apartados del artículo 1 del RDL 8/2010 que se declaran básicos modifican parcialmente el artículo 22 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, titulado *‘Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público’*. El artículo 22 contiene disposiciones en materia retributiva que afectan a todo el sector público estatal, incluidas también las Comunidades Autónomas, pues su apartado uno.1º considera como tal *‘las Administraciones de las Comunidades Autónomas, los Organismos de ellas dependientes y las Universidades de su competencia’*. El apartado 2 del artículo 1 RDL 8/2010 modifica el apartado 2 del artículo 22 de la Ley 26/2009; mientras que el apartado 3 hace lo propio con el apartado cinco de ese mismo artículo 22.

Por su parte, la Disposición Adicional Novena del RDL 8/2010, también básica, contiene normas especiales con relación a determinadas entidades del sector público, a efectos de la aplicación de la reducción salarial prevista en el RDL con efectos de 1 de junio de 2010.

En principio, las dudas que podrían suscitarse sobre la constitucionalidad del RDL 8/2010 estarían referidas, fundamentalmente, a esos preceptos que se declaran básicos.

El Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia del Estado para fijar con carácter global las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas, competencia que tendría su fundamento en los artículos 149.1.13ª y 156.1 de la Constitución. Consecuentemente, las normas básicas que se contienen en el RDL 8/2010, que modifican la Ley 26/2009 en cuanto a las retribuciones del personal del sector público, dictadas al amparo de esos preceptos (amén del 149.1.18 a), obligan a la Comunidad Autónoma que ha de ejercer la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la normativa básica estatal, en términos ajustados a la misma. Ello sin perjuicio, obviamente, de la posibilidad de recurrir el RDL ante el Tribunal Constitucional, si estima que infringe la Constitución, en especial, el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En este caso, la Comunidad Autónoma de La Rioja ha adoptado ya las medidas oportunas para cumplir lo que se ha presentado como *‘norma básica’*, aunque es cierto también que la radicalidad de las medidas adoptadas (sin precedentes en la historia de la democracia española), hace dudar acerca del respeto a *‘lo básico’* por parte del Gobierno central. Es sabido que el Estado invadirá el ámbito competencial autonómico cuando al dictar una norma, en apariencia básica, establezca una ordenación que, por su minuciosidad, vacíe las competencias de las Comunidades Autónomas y no deje espacio a su competencia de desarrollo legislativo, produciéndose un resultado que privará a lo presentado como básico de su condición de tal (SSTC 147/1991 y 50/1999). Entre otros aspectos, y sin perjuicio de otras infracciones constitucionales, las pretendidas *‘normas básicas’* del RDL 8/2010 podrían menoscabar la autonomía financiera de la Hacienda riojana, reconocida en el artículo 156 de la Constitución y 43 del Estatuto de Autonomía de La Rioja; o la competencia establecida a favor de la Comunidad Autónoma en los artículos 8.uno.1 y 31.5 del Estatuto respecto al establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios.

Es, por otra parte, al Tribunal Constitucional al que corresponde enjuiciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de las leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley, a través, entre otros procedimientos, del recurso de inconstitucionalidad regulado en el Título II de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre. No existe duda, por otro lado, de que el RDL 8/2010 puede ser impugnado por el Consejo de Gobierno de La Rioja ante el Alto Tribunal por esa vía procesal, previo acuerdo adoptado al efecto, y con dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, solicitado con carácter previo o posterior a la interposición del recurso [artículo 11 .d) Ley 3/2001, de 31 de mayo].

Por tanto, en atención a lo que antecede, y con base en lo dispuesto en la citada Ley 3/2001, de 31 de mayo, se someten a dictamen de ese órgano consultivo las siguientes cuestiones:

- 1.- Si los preceptos que el RDL 8/2010 declara básicos tienen realmente ese carácter o si, por el contrario, exceden de lo básico e invaden competencias propias de la Comunidad Autónoma, de manera que pueda hacerse viable un recurso de inconstitucionalidad contra los mismos.
- 2.- Si dichos preceptos contravienen otras disposiciones integrantes del bloque de la constitucionalidad, al margen de la materia competencial, que pudiera fundamentar ese hipotético recurso de inconstitucionalidad.
- 3.- Finalmente, si en el resto del contenido del RDL 8/2010 se aprecia alguna otra tacha de inconstitucionalidad que pueda ser esgrimida por la Comunidad Autónoma de La Rioja al plantear el recurso.

Al estar sujeta la interposición de! recurso de inconstitucionalidad al plazo establecido de tres meses establecido en el artículo 33.1 de la Ley Orgánica 2/1979, y habiendo transcurrido ya un tercio de dicho plazo, se hace constar expresamente la urgencia del dictamen a los efectos prevenidos en el artículo 14.2 del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por Decreto 8/2004, de 24 de enero”.

Segundo

Mediante escrito de fecha 30 de junio de 2010, registrado de salida el 1 de julio de 2010, el Excmo. Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen

La competencia de este Consejo Consultivo para emitir el presente dictamen resulta claramente de lo dispuesto en el artículo 11.b) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora de dicho órgano, el cual señala que, con carácter preceptivo, deberá recabarse su dictamen en relación con los *"recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias que se planteen ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo o posterior a la interposición de recurso. En este último caso, el Gobierno acordará, en la misma sesión, interponer el recurso y formular la consulta"*. La misma disposición se contiene en el artículo 12.2.D) de nuestro Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En el presente caso, la consulta reviste carácter previo a la adopción del Acuerdo que el Gobierno de La Rioja debe adoptar para la interposición del recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, por lo que es oportuno recordar que el tenor del Acuerdo que, en su caso, se adopte limita la extensión posible del recurso que finalmente se formule (véase, en este sentido, la STC 61/1997, F. 4).

Segundo

Legitimación de la Comunidad Autónoma de La Rioja para interponer recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Con arreglo al artículo 32.2 LOTC, *"para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados —para interponer recurso de inconstitucionalidad— los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto"*.

Así pues, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja está legitimado para formular recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, en cuanto éste pueda *"afectar a su propio ámbito de autonomía"*. Pero esta limitación no puede ser interpretada restrictivamente. Como, corrigiendo la primera lectura del artículo 32.2 LOTC que efectuara la STC 25/1981, de 14 de julio, dijera la STC 84/1982, de 23 de diciembre (F. 1), dicha legitimación:

*"(...) no está objetivamente limitada a la defensa de **sus competencias** si esta expresión se entiende en su sentido habitual, como acción dirigida a reivindicar para sí la titularidad de una competencia ejercida por otro. Se extiende objetivamente al ámbito de **sus intereses** peculiares que, evidentemente, se ven afectados por la regulación estatal de una materia acerca de la cual también la Comunidad Autónoma en cuestión dispone de competencias propias, aunque distintas de las del Estado. El haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación positiva de su ámbito de autonomía, es, simplemente, el lugar en donde ha de situarse el **punto de conexión** entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta, pero el objetivo que ésta persigue, la pretensión a que da lugar, no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, sino **la depuración objetiva del ordenamiento** mediante la invalidación de la norma inconstitucional".*

En sentido análogo se han pronunciado luego, entre otras, las SSTC 63/1986, 99/1986 o 26/1987, señalando más ampliamente la STC 199/1987, de 16 de diciembre (cuya doctrina siguen, entre otras, las 56/1990, 62/1990 o 28/1991), que:

*"(...) la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la **reivindicación de una competencia** violada, sino de la **depuración del ordenamiento jurídico**, y en este sentido, dicha legitimación se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un **punto de conexión material** entre la Ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente tanto por el propio interés en la constitucionalidad que prima a la hora de habilitar la acción frente a las leyes estatales, como por hecho de que el artículo 32.2 LOTC contiene una precisión sobre el alcance de la legitimación para los recursos de inconstitucionalidad frente a leyes estatales que establece el artículo 162.1 CE. Por ello, la exigencia específica de posible afectación 'a su propio ámbito de autonomía' **no puede ser interpretado de forma restrictiva**, sino a favor del reconocimiento de la legitimación.*

En definitiva, la Comunidad Autónoma que recurre contra una Ley del Estado está legitimada para actuar, no sólo en defensa de su propia competencia en la materia, sino también para la depuración objetiva del orden jurídico que regula, en la medida en que el ejercicio o despliegue de las funciones que le correspondan pueda verse afectado -como textualmente dispone el art. 32.2 de la Ley Orgánica de esta Tribunal- por la norma recurrida".

De acuerdo con estos criterios, se analiza la constitucionalidad del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, en el presente dictamen, en el que, partiendo de las inequívocas competencias, exclusivas y de desarrollo legislativo, que ostenta la Comunidad Autónoma de La Rioja, entre otras cuestiones, en materia económica y financiera y para establecer el régimen de su personal y funcionarios públicos, así como la incidencia de aquél en sus intereses y en el ejercicio de sus potestades, debe analizarse si la regulación contenida en dicho Real Decreto-Ley encuentra verdaderamente amparo en títulos competenciales específicos del Estado y si, esto supuesto, respeta la Constitución desde un punto de vista sustantivo.

Tercero

Análisis de la constitucionalidad del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

A) Las competencias constitucionales del Estado y el contenido normativo del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo.

La Disposición Final Primera del Real Decreto-Ley 8/2010 establece, en cuanto a los títulos competenciales esgrimidos por el Estado para dictarlo, lo siguiente:

“Los artículos del presente Real Decreto-ley que no constituyen disposiciones modificativas de otras vigentes, se dictan al amparo de los siguientes preceptos de la Constitución:

- a) Al amparo de lo dispuesto en el apartado 13º del artículo 149.1 y en el artículo 156.1 de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda Pública estatal y de solidaridad entre todos los españoles.
- b) Al amparo de lo establecido en el apartado 14º del artículo 149.1 de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de Hacienda general y Deuda del Estado.
- c) Al amparo de lo dispuesto en el apartado 16º del artículo 149.1 de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar legislación sobre productos farmacéuticos.
- d) Al amparo de lo dispuesto en el apartado 17º del artículo 149.1 de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social.
- e) Al amparo de lo dispuesto en el apartado 18º del artículo 149.1 de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios”.

Como se ve, la norma se refiere sólo a los preceptos que no modifican otros hasta ese momento vigentes, lo que hay que entender es consecuencia de que los que sí consisten en esa modificación no son sino un nuevo ejercicio de las competencias ejercidas en su momento para dictarlos, las cuales se entiende que no necesitan de reiteración expresa. Sin embargo, si se analiza el contenido modificativo de normas anteriores por el Real Decreto-Ley, se alcanza la conclusión de que las competencias ejercidas son sustancialmente las mismas que invoca su Disposición Final Primera para el dictado de nuevas normas, competencias cuya atribución al Estado por la Constitución no ofrece —al menos en abstracto— ninguna duda, si bien entran en juego otras distintas a las que no se alude y que, en algún caso, resultan más dudosas.

Así, partiendo de estas premisas, nos parece que no ofrece duda la existencia de título competencial estatal suficiente para dictar los artículos 4 (suspensión de la revalorización de pensiones por una disposición legal singular o excepcional, esto es, como dice el artículo 4.2 del Código civil, no aplicable a supuestos ni momentos distintos de los comprendidos expresamente en ella, para cuyo dictado la competencia del Estado resulta del artículo 149.1.17 CE), 6 y 7 (medidas en materia tributaria y de Seguridad Social que parecen cubiertas por el artículo 133.1 CE y los apartados 14 y 17 del artículo 149.1 CE), 8 a 12 (medidas en materia de sanidad amparables en los apartados 16 y 17 del artículo 149.1 CE), 14 y 15 (medidas en materia económico-financiera de las entidades locales, que estimamos cubiertas por las atribuciones competenciales que resultan del artículo 149.1.18ª CE) y 16 y 18 (también incardinables en el último precepto constitucional citado); siendo extensibles estas conclusiones a las Disposiciones Adicionales, dado su contenido y ámbito material de regulación limitado al sector público estatal, de la que únicamente constituye una excepción, a nuestro juicio y por las razones que enseguida explicitaremos, la Disposición Adicional Sexta.

Las dudas de constitucionalidad imputables al Real Decreto-Ley objeto de análisis afectan, en nuestro criterio, a los siguientes extremos:

a) Este Consejo Consultivo ya ha manifestado con reiteración, con doctrina detallada ya en el Dictamen 128/2007, de 11 de noviembre, y luego en el 29/2010, de 23 de marzo, aunque aludida y ratificada en otros, la inconstitucionalidad, a nuestro juicio, de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Como en esos Dictámenes, a los que nos remitimos para no ser de nuevo reiterativos, se expone con profundidad, la competencia exclusiva en esa materia corresponde a las Comunidades Autónomas por el título *asistencia social*, lo que se concreta, en nuestro caso, en la expresa atribución de competencia *exclusiva* autonómica en materia de "*asistencia y servicios sociales*" (artículo 8.1.30 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, tras la reforma operada por la LO 2/1999, de 7 de enero), complementada con la también exclusiva de "*promoción e integración de discapacitados y tercera edad*" (artículo 8.1.31 EAR'99); y el título competencial esgrimido por el Estado, renunciando al que podría haber invocado en materia de Seguridad Social para excluir los costes que ello supondría a sus arcas en el sistema vigente de *caja única*, que no es otro que el indicado en su Disposición Final Octava — conforme a la cual "*esta Ley se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, conforme al artículo 149.1.1.a de la Constitución*"—, según la nítida doctrina del Tribunal Constitucional, ni puede tener un objeto como el regulado, ni puede servir para dejar prácticamente sin contenido, como de hecho sucede, la indicada competencia exclusiva autonómica.

Pues bien, en clara coherencia con nuestro criterio sobre la inconstitucionalidad de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, no podemos sino considerar contrarios a la Constitución, por la misma razón de incompetencia del legislador estatal e insuficiencia del título competencial esgrimido para dictar la misma, que lógica e inevitablemente es el mismo que ahora se pretende utilizar, los cambios y restricciones que introduce en dicha Ley el Real Decreto-Ley 8/2010, lo cual afecta a su artículo 5, a su Disposición Adicional Sexta y a su Disposición Transitoria Tercera.

b) La segunda cuestión o bloque de preceptos que puede suscitar dudas de constitucionalidad en el Real Decreto-Ley sometido a nuestra consideración es, como explicita la solicitud de dictamen remitida a este Consejo Consultivo, la relativa a la puesta en juego de competencias estatales ceñidas al dictado de *bases* o *normas básicas* que, por su propia naturaleza, limitan pero no pueden impedir el correspondiente ejercicio por las Comunidades Autónomas de las competencias de *desarrollo normativo* de las mismas que vengan a contemplar sus Estatutos de Autonomía y comportan la posibilidad de ejercer diversas opciones derivadas de su autonomía política.

A este respecto, llama la atención que, a la naturaleza *básica* de sus normas, solo alude el Real Decreto-Ley en su Disposición Final Segunda, según la cual: *“lo dispuesto en el artículo 1, apartado dos y tres, y Disposición Adicional Novena de este Real Decreto-Ley, tienen carácter básico y se dictan al amparo de los artículos 149.1.13ª, 149.1.18ª y 156.1 de la Constitución”*. El artículo 1 modifica la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010 en lo que se refiere a las retribuciones de los funcionarios y personal al servicio de las Administraciones Públicas, comprendiendo sus apartados 2 y 3 a los autonómicos; y la Disposición Adicional Novena determina la no aplicación de las reducciones salariales que de aquél resultan al personal laboral no directivo de determinadas Sociedades mercantiles y Entidades públicas empresariales, que pueden ser dependientes de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, como ya hemos explicado, hay otras normas del Real Decreto-Ley que no pueden sino estimarse establecidas al amparo de preceptos constitucionales que atribuyen al Estado la competencia para dictar *bases* o *normas básicas* en materias distintas. Aquí, en síntesis, no podemos sino destacar la doctrina al respecto del Tribunal Constitucional, que pasa por vincular el contenido posible de las normas estatales con ese fundamento competencial al *interés general* en que exista una normativa uniforme en lo sustancial, *“un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco que la Constitución y el Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia”* (STC 28 enero 1982); que, a continuación, reconoce que, *“en virtud de esa definición material de lo básico, corresponde al legislador estatal delimitar su*

contenido y alcance, pero sin alterar el orden constitucional y estatutario de competencias y sin que ello suponga que debe aceptarse en todo caso el criterio del legislador estatal, pues si la calificación de un precepto como básico resulta impugnada, corresponde a este Tribunal, en tanto que intérprete supremo de la Constitución, revisar dicha calificación y deducir, en última instancia, si la misma es o no materialmente básica” (STC 141/1993, con cita de otras anteriores); que, tras ocuparse de ese, indeterminado pero necesario, contenido material que puede tener lo *básico*, ha tratado de exigir que se adopte, como regla general, mediante ley formal, lo que incluye —y es lo que aquí interesa— la posibilidad de que se haga por Real Decreto-Ley (así, por todas, SSTC 23/1993 y 11/2002); y que, en definitiva, ha remitido la decisión del Tribunal Constitucional a la valoración de las circunstancias concurrentes caso por caso, no —aparte lo indicado— a la aplicación de una doctrina general capaz de generar seguridad jurídica, hasta el punto de que, en caso de aprobación de medidas coyunturales y no de carácter abstracto y general —que es lo que sucede, atendiendo a su finalidad, con el Real Decreto-Ley que nos ocupa—, ha llevado incluso a aquél a afirmar que la distinción material entre lo básico y lo no básico *“resulta inutilizable por artificiosa”* (STC 179/1985, a la que siguen las 95 y 96/1986).

Pues bien, en esa valoración de lo *básico* efectuada casuísticamente por el Tribunal Constitucional, no podemos sino recordar que, tal y como reconoce el escrito de solicitud de este dictamen, aquél ha considerado conforme a la Constitución la fijación por la Ley de Presupuestos del Estado correspondiente a cada ejercicio de las retribuciones de los funcionarios públicos y el carácter vinculante para las Comunidades Autónomas de las que vengan a establecerse, que es el sistema que arbitró la Ley 30/1984 y que sigue estableciendo el vigente Estatuto básico del empleado público, objeto de la Ley 7/2007, de 12 de abril.

Así resulta, entre otras, de las SSTC 202/2003, 1/2003, 37/2002 y 222/2002, que coinciden con la 24/2002 en que, *«en tanto la definición de los diversos conceptos retributivos de los funcionarios públicos se incardina en la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.18ª CE, su cuantificación o el establecimiento de límites a la misma, con lo que ello supone de limitación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en su vertiente de poder de gasto, debe reconducirse tanto al título competencial contenido en el art. 149.1.13 CE como al principio de coordinación al que se refiere el art. 156.1 CE»*.

De ello resulta la constitucionalidad del sistema arbitrado por el Estatuto básico del empleado público, en el que las retribuciones básicas (sueldo y trienios) de los funcionarios al servicio de cualquier Administración son las que fije para cada ejercicio la Ley de Presupuestos Generales del Estado (art. 23 EBEP) y las complementarias (a las que se ciñe la posibilidad de tener políticas propias) las que fije, en el caso de las Comunidades Autónomas, su propia Ley de Presupuestos (art. 24 EBEP). En

consecuencia, pues, desde el punto de vista exclusivamente competencial, no parecen ofrecer dudas de constitucionalidad los apartados 2 y 3 del artículo 1 del Real Decreto-Ley objeto de este dictamen, aunque debamos ya anticipar que sí las plantea, a nuestro juicio, desde otras perspectivas distintas que luego abordaremos.

En lo demás, a juicio de este Consejo Consultivo, aunque en muchos aspectos el contenido del Real Decreto-Ley 8/2010 resulte sorprendente por su radical contenido, sin precedentes equiparables en la práctica normativa y mucho menos en las decisiones del Tribunal Constitucional que, caso por caso, han afrontado la posible entidad de las *bases o normas básicas* para cuyo establecimiento o dictado tiene el Estado competencias, no hay, desde esta perspectiva de análisis, criterios objetivos suficientes para afirmar la inconstitucionalidad de aquél o de parte de su contenido; aunque, a la vez, debe reconocerse la posibilidad de plantear la cuestión al Tribunal Constitucional en la medida en que éste ha afirmado su aptitud exclusiva para rectificar la decisión normativa estatal que atribuye a uno o más preceptos la condición de *bases o normas básicas*.

En este sentido, lo que nos parece más factible es denunciar la posible inconstitucionalidad de los supuestos en que el Real Decreto-Ley realiza una exclusión o derogación singular de sus propios preceptos, lo que ha sido considerado contrario a la Constitución por el propio Tribunal Constitucional en no pocas ocasiones (véanse, así, las SSTC 213, 220 y 259/1988, 148/1991 y 159/2001) y, a nuestro juicio, ocurre, en particular, en su Disposición Adicional Novena, al no aplicar las reducciones salariales establecidas con carácter general al personal no directivo de determinadas Sociedades mercantiles de fundación pública y Entidades públicas empresariales.

B) La posible inexistencia de los presupuestos constitucionales para el dictado de un Real Decreto-Ley.

Como es obvio, con independencia del análisis efectuado desde el punto de vista de las competencias del Estado en el apartado anterior, para superar un juicio de constitucionalidad todo Real Decreto-Ley, y por supuesto el 8/2010 objeto de este dictamen, debe reunir los presupuestos constitucionales que habilitan al Gobierno para dictarlo, que son los derivados del artículo 86.1 de la Constitución, a cuyo tenor “*en caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas, ni al Derecho electoral general*”.

A este respecto, la STC 68/2007, de 28 de marzo, expresa con gran claridad la reiterada doctrina del Tribunal de que el presupuesto habilitante para el dictado de un Real Decreto-Ley es que exista una situación de “*extraordinaria y urgente necesidad*” que justifique su dictado; que ese concepto no es una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante Decretos-leyes cuya inobservancia constituye una infracción que sólo puede repararse con una declaración de inconstitucionalidad, no corrigiéndose esos defectos por su convalidación mediante Ley; y, finalmente, que su control por el Tribunal Constitucional comporta una valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal y excepcional, los cuales se reflejan en la Exposición de Motivos, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de elaboración de la misma, debiendo tenerse presentes las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación del Decreto-Ley enjuiciado.

Por su parte, la STC 189/2005, de 7 de julio, cita expresamente diversas Sentencias con fallo favorable a su constitucionalidad por concurrir su presupuesto habilitante, en que —dice— “*los Decretos-leyes enjuiciados en ellas afectaban a lo que la STC 23/1993, de 21 de enero, F. 5, denominó «coyunturas económicas problemáticas» para cuyo tratamiento el Decreto-ley representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro, según tenemos reiterado, que subvenir a «situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las Leyes» (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, F. 5; 11/2002, de 17 de enero, F. 4 y 137/2003, de 3 de julio, F. 3)*”.

Parece claro, pues, que, si se admite la explicación proporcionada por el Gobierno de las medidas normativas adoptadas en el Real Decreto-Ley 8/2010, esta última doctrina del Tribunal Constitucional podría alegarse a favor de su validez constitucional, ya que se trata de resolver un elemento de una “*coyuntura económica problemática*” que no sería otro que un perjudicial incremento del déficit público. Sin embargo, atendiendo tan sólo a lo que durante el último año ha trascendido a los medios de comunicación pública y suponiendo que existan datos oficiales que lo confirmen —a los que no tiene pleno acceso este Consejo Consultivo, pero sí seguramente los órganos de la Administración autonómica especializados en cuestiones económicas—, lo cierto es que la existencia del problema que pretende resolver el Real Decreto-Ley está constatada al menos desde finales de 2008 o principios de 2009.

Así la Comisión Europea, en el informe de evaluación del programa de estabilidad y convergencia (que considera que el déficit presupuestario no debe superar el 3%) emitido el 18 de febrero de 2009 (IP/09/274), ya apreció la existencia en España, en 2008, de un déficit público superior al 3,4% del PIB y predijo que el mismo fuera superior al 6% en 2009 y 2010; por eso, el 24 de marzo de 2009 (IP/09/458), tras señalar que *“la deuda pública, que se había reducido al 36,2 % del PIB en 2007, subió hasta el 40,3 % del PIB en 2008 y se espera que aumente hasta por encima del 50 % en 2010”*, fijó el 2012 como límite para la corrección del déficit presupuestario en España, lo que fue asumido por el Consejo en su sesión núm. 2938, celebrada en Luxemburgo el 27 de abril de 2009; y luego, la propia Comisión, en su sesión de 11 de noviembre de 2009 (IP/09/1694), retrasó a 2013 tal límite temporal indicando que, para ello, *“España tiene que garantizar, a partir de 2010, un esfuerzo de ajuste presupuestario anual medio igual a 1,75 puntos porcentuales del PIB para que el déficit pueda situarse por debajo del 3 % en 2013 . Esto es necesario también para detener el crecimiento de la ratio de endeudamiento público, que, desde menos del 40 % registrado en 2008, se prevé que supere un 60 % en 2010. Además, frente a los riesgos que amenazan actualmente la sostenibilidad a largo plazo de su hacienda pública, se anima a España a proseguir la reforma de sus sistemas de pensiones y de salud pública”*.

Pues bien, a la vista de estas decisiones y recomendaciones de la Unión Europea, resulta jurídicamente inexplicable que las oportunas medidas no se adoptaran en el Proyecto y consiguiente aprobación por las Cortes Generales de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010 (Ley 26/2009, de 23 de diciembre) que ahora se modifican y adicionan por Decreto-Ley, transcurridos tan sólo cinco meses en los que no hay constancia de un incremento del déficit público inesperado o coyuntural —distinto, en definitiva, del conocido, valorado y asumido al aprobar la Ley de Presupuestos— que pueda y deba considerarse como una situación sobrevenida *“de extraordinaria y urgente necesidad”* que habilite al Gobierno para el dictado del citado Real Decreto-Ley.

En conclusión, pues, si resulta posible confirmar que el incremento del déficit público que pretende resolver el Real Decreto-Ley 8/2010 fue valorado y asumido por las Cortes Generales al aprobar la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010 y que no ha habido ninguna mutación relevante posterior, a juicio de este Consejo Consultivo ello permitiría denunciar la vulneración del artículo 86.1 de la Constitución al menos en los preceptos de dicho Real Decreto-Ley que modifican la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, por la inexistencia de una situación de hecho sobrevenida *“de extraordinaria y urgente necesidad”* capaz de justificar el dictado de tal norma.

Y, desde luego, incurren en tal defecto todos los preceptos del indicado Real Decreto-Ley que, no afectando a la indicada Ley de Presupuestos Generales del Estado, difieren expresamente su aplicación a un momento posterior al de su entrada en vigor, pues ello manifiesta con evidencia la ausencia del requisito constitucional que habilita al

Gobierno para recurrir a tal mecanismo normativo excepcional y no a la presentación y defensa ante las Cortes Generales del normal, oportuno y correspondiente Proyecto de ley.

C) Posible inconstitucionalidad de las normas del Real Decreto-Ley 8/2010 que modifican las retribuciones salariales previstas en la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado.

Finalmente, en nuestro criterio, la conclusión alcanzada en el apartado anterior alcanza en mayor medida, por razones distintas, a las normas del Real Decreto-Ley 8/2010 que modifican las retribuciones salariales previstas en la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado.

En este sentido, hay que empezar por recordar la nítida doctrina contenida en la STC 3/2003, de 16 de enero, de que la Ley de Presupuestos Generales del Estado es:

“(…) una Ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno concurren las tres funciones que expresamente el art. 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales: es una Ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno.

Y para que, mediante la aprobación de los presupuestos, esta labor de control pueda ser efectiva, el art. 134.2 CE establece que los presupuestos generales del Estado *«incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal»*, recogiendo de este modo los principios de unidad (los presupuestos deben contenerse en un solo documento) y universalidad (ese documento debe acoger la totalidad de los gastos e ingresos del sector público). Como hemos dicho en reiterada doctrina, este precepto constituye el contenido *«propio, mínimo y necesario»* de la Ley de presupuestos [STC 109/2001, de 26 de abril, F. 5; en el mismo sentido, SSTC 65/1987, de 21 de mayo, F. 4; 65/1990, de 5 de abril, F. 4; 76/1992, de 14 de mayo, F. 4 a); 234/1999, de 16 de diciembre, F. 4; 32/2000, de 3 de febrero, F. 5; y 67/2002, de 21 de marzo, F. 3]. Esto es, el contenido que en todo caso debe aparecer en la Ley de presupuestos que cada año debe ser aprobada por el Parlamento. Se trata, en definitiva, de una *«Ley de contenido constitucionalmente definido»* (SSTC 76/1992, de 14 de mayo, F. 4; 16/1996, de 1 de febrero, F. 6; 61/1997, de 20 de marzo, F. 2; 174/1998, de 23 de julio, F. 6; 130/1999, de 1 de julio, F. 8; 131/1999, de 1 de julio, F. 2; 234/1999, de 16 de diciembre, F. 4; 32/2000, de 3 de febrero, F. 5; y 274/2000, de 15 de noviembre, F. 4), de manera que puede hablarse en propiedad de la existencia en la Constitución de una reserva de un contenido de Ley de presupuestos (STC 131/1999, de 1 de julio, F. 4)”.

Pues bien, la lógica consecuencia de esta doctrina es la existencia de una reserva de ley en sentido formal, que garantice la intervención esencial de las Cortes Generales, no sólo para aprobar, sino razonablemente también para modificar la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio en lo que constituye su contenido necesario. Así lo afirma expresamente el artículo 134.1 de la Constitución, según el cual *“corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación”*; precepto constitucional en el que, razonablemente, la expresión *enmienda* no se refiere sólo a la eventual modificación del

proyecto de Ley de Presupuestos como tal, sino también a toda modificación posterior de la Ley de Presupuestos que se haya aprobado, que es la razón por la que el artículo 134.5 de la Constitución dispone expresamente que “*aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario*”.

En definitiva, pues, corresponde siempre a las Cortes Generales, y siempre a instancia del Gobierno mediante la presentación por éste del correspondiente *Proyecto de ley*, aprobar y modificar el contenido necesario de los Presupuestos Generales del Estado; y, por tanto, es notoriamente contraria a la Constitución la pretensión de que sea el Gobierno quien los apruebe o modifique por Real Decreto-Ley, incluso en la hipótesis de que alegue la concurrencia de los requisitos habilitantes, *in genere*, contemplados en el artículo 86.1 CE.

En conclusión, pues, la previsión expresa del artículo 86.1 CE de que los Decretos-Leyes que puede aprobar el Gobierno en caso de extraordinaria y urgente necesidad “*no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas, ni al Derecho electoral general*”, no constituye una lista de excepciones cerrada, pues de la propia Constitución pueden inferirse otros contenidos materiales vedados a los Decretos-Leyes por resultar esencial su aprobación por una ley en sentido formal, aprobada necesariamente por las Cortes Generales, lo cual ocurre justamente, *ex* artículos 134.1 y 134.5 CE, con la aprobación y modificación de lo que constituye el contenido necesario y propio de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Y, dicho esto, debe recordarse la nítida doctrina del Tribunal Constitucional, ya expuesta y evidente por lo demás, de que la convalidación de un Real Decreto-Ley por las Cortes Generales no salva los defectos de constitucionalidad de aquél.

Esto sentado, hay que reconocer que podría defenderse que, en orden a la modificación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, la reserva de ley en sentido estricto, con necesaria propuesta del Gobierno a través del correspondiente Proyecto de ley y posibilidad de aprobación sólo por las Cortes Generales, se refiere tan solo a las hipótesis de incremento del gasto público (cfr. art. 134.5 CE), lo que no concurre en las modificaciones de la misma por el Real Decreto-Ley 8/2010, que justamente lo que pretenden es disminuir ese gasto y, en definitiva, el déficit público. Y lógicamente, de admitirse esta premisa, no estaría vedado en el caso que nos ocupa, de existir —lo que ya hemos dicho que puede ser dudoso— el requisito habilitante de la “*extraordinaria y urgente necesidad*”, la modificación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010 sirviéndose de un Real Decreto-Ley.

A nuestro juicio, sin embargo, semejante argumentación no puede aplicarse en ningún caso a la fijación por la Ley de Presupuestos Generales del Estado de las retribuciones de los funcionarios y del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

En efecto, como concreción del derecho al trabajo que consagra el artículo 35 CE, que incluye expresamente la percepción de las correspondientes retribuciones y la aprobación por ley un *estatuto* de los trabajadores, el artículo 103.3 CE dice que “*la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos*”. Tales *estatutos* —el propio término lo indica— constituyen una garantía de los correspondientes derechos para los titulares de éstos, que incluyen el régimen y la entidad de sus retribuciones, en lo cual enlazan directamente con la garantía por la Constitución de la *seguridad jurídica* que, como principio esencial del Estado de Derecho, proclama su artículo 9.3.

Naturalmente tal *régimen estatutario*, que incluye lo relativo a las retribuciones, aprobado por ley, puede igualmente cambiarse por ley (siempre, eso sí, respetando, también en materia retributiva, el *contenido esencial* del derecho al trabajo: art. 53.1 CE). Pero sucede que el propio Estatuto básico del empleado público en vigor, contenido en la Ley 7/2007, de 12 de abril, especifica, como parte de su derecho a percibir las correspondientes retribuciones [cfr. art. 14.d) EBEP], que: “*las cuantías de las retribuciones básicas y el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias de los funcionarios, así como el incremento de la masa salarial del personal laboral, deberán reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente Ley de Presupuestos*” (art. 21 EBEP).

Así pues, según esta última disposición del Estatuto Básico del Empleado Público, las cuantías de las retribuciones básicas y el incremento global de las complementarias no puede ser otro que el fijado por la Ley de Presupuestos Generales del Estado *para cada ejercicio presupuestario*, es decir, para cada año, pues los Presupuestos Generales del Estado tienen, como explicita el artículo 134.2 CE, *carácter anual*. Esto supone que los funcionarios y el personal al servicio de las Administraciones públicas tienen, como parte de su régimen estatutario, los derechos retributivos, fijados en su cuantía *para cada año* en dicha Ley de Presupuestos, lo cual constituye indudablemente una *garantía* adoptada en aras de la *seguridad jurídica* de sus destinatarios que el legislador ha adoptado como *contenido esencial* del derecho regulado. Ciertamente, tal garantía es *anual*, porque consiste, no en que no pueda cambiarse la fijación de la cuantía de las retribuciones, incluso eventualmente reduciéndolas, sino en que tal cambio sólo puede hacerse al aprobar, para un ejercicio presupuestario posterior, la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Como es evidente, el Real Decreto-Ley 8/2010 desconoce y vulnera lo dispuesto en el artículo 21 EBEP, lo que creemos resulta inconstitucional. En efecto, por lo pronto, nos parece que dicho precepto, coherente con la legislación anterior, incorpora al menos la cuantía de las retribuciones básicas a percibir cada año al *contenido necesario* de la Ley de Presupuestos Generales del Estado que, como hemos explicado, requiere para su modificación que ésta sea aprobada mediante Ley por las Cortes Generales, lo que excluye la viabilidad constitucional de un Real Decreto-Ley con tal contenido. Pero, además, entendemos que el *Estatuto básico del empleado público*, como su propio nombre indica, precisa y conforma en este punto, en aras de la seguridad jurídica de sus destinatarios, un *contenido esencial* —el retributivo— del derecho al trabajo, que es uno de “*los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I*” a los que, según el artículo 86.1 CE, no pueden afectar los Decretos-Leyes, ni siquiera concurriendo realmente el requisito de la “*necesaria y urgente necesidad*” que habilita al Gobierno para su dictado.

En último término, lo que ocurre es que la aprobación de la cuantía de las retribuciones básicas a percibir por los funcionarios y el personal al servicio de las Administraciones públicas por la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, generó para aquéllos un *derecho de crédito* y para el Estado —y las Comunidades Autónomas y otras Administraciones públicas vinculadas por lo en ella dispuesto— una *obligación o deber de pago*, siendo uno y otra de *cumplimiento periódico* (mensual) pero de *duración anual* (o superior, en caso de prórroga de los Presupuestos: cfr. artículo 134.4 CE). En consecuencia, la cuantía de esos derechos de crédito y obligación anual no puede ser otra, hasta su extinción por su pago o cumplimiento, que la que resulta de la legislación vigente en el momento de su nacimiento, que conforma su cuantía y percepción para todo el ejercicio presupuestario de 2010 (art. 21 EBEP); por lo que la disminución de esa cuantía a partir de junio de este año que ordena el Real Decreto-Ley 8/2010 supone una reducción sobrevenida en la consistencia de las prestaciones que son objeto de un derecho de crédito ya nacido y de duración anual que forma parte del derecho constitucional al trabajo, lo que, desde esa perspectiva, obliga a imputar a tal norma una infracción de la prohibición de retroactividad de las disposiciones “*restrictivas de derechos individuales*” contenida en el artículo 9.3 CE.

A nuestro juicio, los argumentos expuestos en este último apartado permiten afirmar la inconstitucionalidad del artículo 1 en su integridad (no sólo de sus apartados 2 y 3, que el Real Decreto-Ley considera *básicos* y, en tal concepto, afectan directamente a las Comunidades Autónomas) y, por su relación con él, de las Disposiciones Adicionales Primera y Segunda de la norma objeto de este dictamen. En particular, la suspensión del Acuerdo para la función pública 2010-2012, entre el Gobierno y los Sindicatos, que establece la Disposición Adicional Segunda, está contemplada —“*excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias*”

económicas”— en el artículo 38.10 EBEP; pero este precepto no puede interpretarse, en relación con las retribuciones y de acuerdo con el artículo 21 EBEP, sino posibilitando su posible abandono por una subsiguiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, no por otra Ley ni mucho menos por un Decreto-Ley.

CONCLUSIONES

Primera

A juicio de este Consejo Consultivo, **pueden considerarse contrarios a la Constitución los siguientes preceptos del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo**, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público:

a) El **artículo 5**, la **Disposición Adicional Sexta** y la **Disposición Transitoria Tercera**, en cuanto corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia exclusiva en materia de asistencia y servicios sociales (art. 8.1.30 EALR) y de promoción e integración de discapacitados y tercera edad (art. 8.1.31 EALR) sin que pueda menoscabar su contenido en las cuestiones reguladas la competencia que al Estado atribuye el artículo 149.1.1.^a CE, en la que pretendió fundarse el dictado de la Ley 39/2006 que tales normas pretenden ahora modificar o condicionar en su aplicación.

b) La **Disposición Adicional Novena**, por no poder considerarse la misma *norma básica*, delimitadora de las competencias de desarrollo normativo y ejecución de las Comunidades Autónomas, dado su contenido de exclusión o derogación singular para un caso determinado de los preceptos de reducción salarial contenidos en el Real Decreto-Ley.

c) Los **artículos 4, 6, 7 y 14.2**, en cuanto, al diferir expresamente su aplicación a un momento muy posterior al de entrada en vigor del Real Decreto-Ley, ponen de manifiesto la no concurrencia para su dictado de la situación de “*extraordinaria y urgente necesidad*” que exige el artículo 86.1 CE como presupuesto habilitante para el dictado de tal clase de normas por el Gobierno de la Nación, con preterición del procedimiento ordinario de presentar a las Cortes Generales el correspondiente Proyecto de ley.

d) El **artículo 1** en su integridad y, por su relación con él, las **Disposiciones Adicionales Primera y Segunda**, por infringir la reserva a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, que establecen expresamente los artículos 134.1 y 5 de la Constitución, no respetar el contenido esencial del derecho al trabajo de los funcionarios y el personal al servicio de las Administraciones públicas (artículos 35 y 103.3 CE, desarrollo *estatutario* de los mismos por el art. 21 EBEP y artículo 53.1 CE), que limita la

viabilidad constitucional del Decreto-Ley *ex* artículo 86.1 CE, y vulnerar la prohibición de retroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales contenida en el artículo 9.3 CE.

Segunda

El contenido restante del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, podría considerarse inconstitucional en cuanto existan datos económicos fiables que permitan poner de manifiesto la no concurrencia de la situación de “*extraordinaria y urgente necesidad*” que exige el artículo 86.1 CE como presupuesto habilitante para el dictado de tal clase de normas por el Gobierno de la Nación con desplazamiento del procedimiento ordinario de presentar a las Cortes Generales el correspondiente Proyecto de ley.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero