

JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA (Al hilo de la Sentencia de 4 de julio de 1991)

José-Leandro MARTÍNEZ-CARDOS RUIZ
Capitán Auditor.
Letrado del Consejo de Estado.

I. La Sentencia de 4 de julio de 1991 de la Sección 7ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo ha ultimado el recurso interpuesto contra el Real Decreto n.º: 359/1989, de 7 de abril, sobre retribuciones del personal de las Fuerzas Armadas (R. Ar. 5648).

La Sala desestima las dos pretensiones formuladas en la demanda. Tanto la relativa a la nulidad total del Real Decreto como la atinente a las cuantías de los complementos de destino y específico asignados para los empleos de Teniente y Subteniente. El pronunciamiento estima que el Gobierno adecuó de forma correcta el sistema retributivo de las Fuerzas Armadas a los criterios de la Ley 30/84, de 2 de agosto.

Uno de los magistrados de la Sala, formuló un voto particular a la sentencia, en el que sostiene que determinadas previsiones del Real Decreto impugnado no se adecúan a la Ley 30/84, de 2 de agosto.

Poco importa el contenido de la Sentencia pues se centra en el análisis de determinados extremos sobre los complementos de destino y específicos de los militares. Lo importante es lo que no trata la Sentencia.

Ni la Sala en su sentencia, ni el Magistrado discrepante en el Voto particular, abordan la cuestión primordial que el Real Decreto 359/1989, de 7 de abril suscitaba, pese a estar planteada en la demanda del recurrente según se deduce del Fundamento jurídico primero: se trata de la posibilidad de regular mediante disposición administrativa de carácter general el sistema de retribuciones de quienes integran las Fuerzas Armadas. Este tema tiene interés y por eso merece una breve consideración.

II. En efecto, la cuestión esencial que plantea el Real Decreto 359/1989, es la de su rango, en cuanto contiene una regulación completa del régimen de retri-

buciones del personal de las Fuerzas Armadas. La norma habilitante para tal pretensión es la disposición final segunda de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, que reza:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos veinticinco y veintinueve de la presente Ley, se autoriza al Gobierno para adecuar el sistema retributivo de los miembros de las Fuerzas Armadas al de los funcionarios civiles de la Administración del Estado incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, adaptándolo a la estructura jerarquizada de las Fuerzas Armadas, las peculiaridades de la carrera militar y la singularidad de los cometidos que tienen asignados».

El Gobierno entendió esta habilitación como una verdadera y propia deslegalización de la materia. Se explica así que la disposición derogatoria del Real Decreto manifestara que:

«En virtud de la autorización concedida al Gobierno por la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, quedan derogados:

— Ley 20/1984, de 15 de junio, de retribuciones del personal de las Fuerzas Armadas.

— Título II del Real Decreto-Ley 22/1977, de 30 de marzo, de reforma de la legislación sobre funcionarios de la Administración civil del Estado y personal militar de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire.

— Artículo 38 y 39 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, sin perjuicio de lo previsto en la Ley 37/1988, de Presupuestos Generales del Estado para 1989».

Esta interpretación comportó una innovación trascendental en nuestro ordenamiento ya que la materia a que afecta el Real Decreto —cubierta hasta entonces por la Ley postconstitucional 20/1984— quedaba extraída de la reserva de ley y entregada al campo de la potestad reglamentaria. Es cierto que el artículo 1.5 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, declaró la aplicabilidad supletoria de la referida Ley «a todo el personal al servicio del Estado y de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación», pero —derogada la Ley 20/1984 por el Real Decreto—, la Ley 30/1984 ofrecía un marco insuficiente para entender que las retribuciones de las Fuerzas Armadas quedaban en el ámbito de la potestad reglamentaria.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional obligaba a considerar inadecuada la interpretación de que partía el Real Decreto. La aproximación al régimen de los funcionarios civiles del Estado que inspiraba la norma, llegaba a considerar aplicable el artículo 103 de la Constitución a los militares que mantienen una relación de servicios profesionales con las Fuerzas Armadas. El artículo 103.3 de la Norma Fundamental contiene una reserva material de ley respecto del «estatuto de los funcionarios públicos», que ha sido analizada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 99/1987, de 11 de junio (Fundamento jurídico 3 a), en los siguientes términos:

«En el artículo 103.3 de la Constitución se establece, efectivamente, una reserva para la regulación por Ley de diversos ámbitos de la Función Pública, entre los que se cuenta el «Estatuto de los funcionarios públicos». Esta materia queda, así, sustraída a la normación reglamentaria, más no en el sentido de que las disposiciones del Gobierno no puedan, cuando así lo requiera la Ley, colaborar con ésta para complementar y particularizar, en aspectos instrumentales y con la debida sujeción, la ordenación legal de la materia reservada, pues esta colaboración que, en términos de política legislativa habrá de resultar pertinente en muchos casos, no será contradictoria con el dictado de la Constitución cuando la remisión al reglamento lo sea, estrictamente para desarrollar y complementar una previa determinación legislativa.

En este ámbito, por lo tanto, habrá de ser sólo la Ley la fuente introductora de las normas reclamadas por la Constitución, con la consecuencia de que la potestad reglamentaria no podrá desplegarse aquí innovando o sustituyendo a la disciplina legislativa, no siéndole tampoco posible al legislador disponer de la reserva misma a través de remisiones incondicionadas o carentes de límites ciertos y estrictos, pues ello entrañaría un desapoderamiento del Parlamento en favor de la potestad reglamentaria que sería contrario a la norma constitucional creadora de la reserva. Incluso con relación a los ámbitos reservados por la Constitución a la regulación por Ley no es, pues, imposible una intervención auxiliar o complementaria del reglamento, pero siempre —como se dijo en el fundamento jurídico 4.º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 83/1984, de 24 de julio— que estas remisiones «sean tales que se restrinjan, efectivamente, el ejercicio de esa potestad reglamentaria a un complemento de la regulación legal, que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley» de tal modo que no se llegue

a «una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta potestad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los límites u objetivos que la reglamentación ha de perseguir».

Más adelante, en el apartado e) del mismo fundamento jurídico 3.º, aclara el Tribunal que «el régimen retributivo de los funcionarios» interesa de modo directo su Estatuto propio, de necesario establecimiento por Ley, aunque admite que la potestad reglamentaria pueda entrar en la aplicación de tal régimen retributivo, siempre y cuando el mismo haya sido objeto de una regulación —siquiera sea parcial— por Ley.

Si se aplican estos criterios a la norma enjuiciada resulta que las normas legales, que permitían entender cumplida la reserva de Ley constitucionalmente exigida en materia de retribuciones del personal y de las Fuerzas Armadas, no sólo no servían de cobertura adecuada al Real Decreto 359/89 sino que, incluso, pretendían ser derogadas por éste. El bloque normativo en la materia queda reducido —por encima de normas meramente reglamentarias— a la meritada Disposición final 2.ª de la Ley de Presupuestos. Es obvio que esta consecuencia chocaba con el principio de reserva de Ley deducible no sólo de la tradición legislativa española en la regulación de las retribuciones de los funcionarios públicos de todos los Ramos de la Administración, sino también de la dicción clara y terminante del artículo 103.3 de la Constitución.

En consecuencia, la habilitación contenida en la Ley de Presupuestos no podía —ni puede— ser interpretada constitucionalmente en el sentido que se le atribuyó, ya que la Ley de Presupuestos no podía —ni puede— disponer de la reserva de ley misma, degradando a nivel reglamentario una materia cubierta por la reserva constitucional de Ley.

Como quiera que la Ley 20/1984, de 15 de junio, se separa de la regulación del Real Decreto, por lo que, en ningún caso, le puede servir de cobertura, se considera que la vía constitucionalmente idónea para expedir las normas que se contenían en el Real Decreto hubiera sido la del proceimiento legislativo ordinario.