



Roj: **STS 1377/2010** - ECLI: **ES:TS:2010:1377**

Id Cendoj: **28079130072010100096**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **7**

Fecha: **09/02/2010**

Nº de Recurso: **266/2006**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **NICOLAS ANTONIO MAURANDI GUILLEN**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a nueve de Febrero de dos mil diez.

Visto por la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los señores arriba anotados, el recurso contencioso-administrativo que con el número 266/2006 ante la misma pende de resolución, interpuesto por STERM-LA INTERSINDICAL (Sindicato de Trabajadores de la Región de Murcia) y las personas que más adelante se indican, representados por la Procuradora doña Isabel Cañedo Vega, frente a la desestimación de las solicitudes que, con igual objeto, fueron dirigidas el 24 de mayo de 2005 al Consejo de Ministros y a los Ministerios de Administraciones Públicas y de Trabajo y Asuntos Sociales en relación con el Plan de Pensiones de la Administración General del Estado.

Siendo parte demandada la ADMINISTRACION GENERAL DEL ESTADO, representada y defendida por el Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo que ha dado origen a al actual proceso fue inicialmente dirigido frente a las desestimaciones de esas solicitudes a que se ha hecho referencia en el anterior encabezamiento y, también, frente a las siguientes actuaciones:

- el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de noviembre de 2002 por el que se aprobó el Acuerdo Administración-Sindicatos para el periodo 2003-2004, para la modernización y mejora de la Administración Pública, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 18 de noviembre de 2002, pero exclusivamente en lo relativo a la promoción de un Plan de Pensiones en el ámbito de la Administración General del Estado; y
- el Proyecto de Especificaciones del Plan, aprobado el 7 de octubre de 2003 por la Mesa General de la Función Pública, y las Especificaciones de dicho Plan aprobadas el 6 de julio de 2004 por la Comisión Promotora (publicadas en el Boletín Oficial del Estado de 14 de octubre de 2004).

Ese escrito de interposición fue presentado por STERM-LA INTERSINDICAL (Sindicato de Trabajadores de la Región de Murcia) y por las siguientes personas:

doña Santiago ,
don Domingo ,
doña Celestina ,
don Joaquín ,
don Salvador ,
don Juan Miguel ,
don Eduardo ,



don Juan ,
doña Trinidad ,
don Teofilo ,
doña Delia ,
don Alfredo ,
don Emilio ,
don Laureano ,
don Severiano ,
don Abelardo y
don Donato .

SEGUNDO.- Por providencia de 4 de septiembre de 2006 se acordó oír a las partes litigantes, con carácter previo a resolver la sobre admisibilidad del recurso contencioso-administrativo, sobre estas cuestiones: la competencia de la Sala y la posible extemporaneidad del recurso.

TERCERO.- Una vez las partes presentaron sus alegaciones, por auto de 18 de enero de 2007 se acordó lo siguiente:

"1.- Admitir el recurso contencioso-administrativo en cuanto a la impugnación deducida contra la desestimación de las solicitudes de 25 de mayo de 2005 que se mencionan en el escrito de interposición.

2.- Inadmitir el recurso contencioso-administrativo, por ser extemporáneo, en cuanto a las impugnaciones deducidas contra:

a) el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el Acuerdo Administración- Sindicatos para el periodo 2003-2004, en lo que establece sobre la promoción de un Plan de Pensiones en el ámbito de la Administración General del Estado;

b) el Proyecto de Especificaciones del Plan aprobado el 7 de octubre de 2003; y

c) las Especificaciones del Plan de Pensiones de la Administración General del Estado aprobadas el 6 de julio de 2004".

El auto de 10 de mayo de 2007 desestimó el recurso de súplica que frente al anterior había sido presentado.

CUARTO.- El 19 de octubre de 2007 STERM-LA INTERSINDICAL y sus litisconsortes formalizaron su demanda con el siguiente " *SUPLICO*":

"(...) dicte, en su día, Sentencia por la que estimando la demanda en su totalidad, declare la nulidad de pleno derecho de las resoluciones impugnadas (Tanto de las impugnadas directamente, como de las impugnadas indirectamente) y, en todo caso:

1. Reconozca el derecho de todos y cada uno de mis representados, a lucrar, en el supuesto de optar por no participar en el Plan de Pensiones, la cantidad anual que les hubiera correspondido, en concepto de aportación al Plan, de haber participado en el mismo, como salario directo o, subsidiariamente, para aportarla a otro Plan de Pensiones; y ello, con efectos desde la fecha de puesta en marcha o inicio del Plan de Pensiones.

*2. Ordene al Consejo de Ministros a dar el curso debido a nuestra petición de "Establecer las disposiciones necesarias y realizar las reformas normativas precisas, a fin de disponer el sistema adecuado de mejora de prestaciones de Seguridad Social, mediante el cual, a los empleados **públicos** que opten por no participar en el Plan de Pensiones, se les incrementen las prestaciones de Seguridad Social en la cuantía que corresponda, en función del incremento de cotización que suponga adicionar la cantidad que les hubiese correspondido de haber participado en el Plan, en concepto de aportación; con efectos desde la fecha de puesta en marcha o inicio del Plan de Pensiones"; y a comunicarnos la respuesta oportuna".*

QUINTO.- El señor ABOGADO DEL ESTADO, en la representación que le es propia, se opuso a la demanda pidiendo la desestimación del recurso contencioso-administrativo.

SEXTO.- Hubo recibimiento a prueba y posteriormente se confirió a los litigantes el trámite de conclusiones escritas.



SÉPTIMO.- Verificado lo anterior, se señaló para votación y fallo la audiencia del día 16 de diciembre de 2009 , pero la deliberación se prolongó en fechas correspondientes a señalamientos posteriores debido a la acumulación de asuntos.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Nicolas Maurandi Guillen, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Son hechos y datos normativos relevantes para decidir las cuestiones debatidas en el actual proceso contencioso- administrativo los siguientes:

1.- El Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de noviembre de 2002, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 18 de noviembre de 2002, aprobó el "Acuerdo Administración-Sindicatos para el periodo 2003-2004, para la modernización y mejora de la Administración Pública" , incluyendo un Capítulo XIX, referido a "Medidas de ordenación retributiva. Modernización y mejora de la calidad", en el que se establecía lo siguiente:

"Para el cumplimiento de los objetivos de modernización y mejora de la Administración contenidos en este Acuerdo, se articulan las siguientes medidas:

c) *Plan de Pensiones.*

*La Administración General del Estado llevará a cabo durante el año 2003 los análisis y estudios técnicos necesarios para la configuración y aplicación de un plan de pensiones durante el periodo de vigencia de este Acuerdo. Este plan será de la modalidad de **empleo** y de aportación definida.*

La Administración General del Estado destinará como aportación al plan de pensiones, en concepto de salario diferido, para el personal incluido dentro de la Mesa General de Negociación 24,65 millones de euros".

2.- La Mesa General de la Función Pública aprobó el 7 de octubre de 2003 un Proyecto de Especificaciones para dicho Plan y el 16 de diciembre de 2003 designó a los miembros de la Comisión Promotora; y esta última el 6 de julio de 2004 aprobó las *Especificaciones del Plan de Pensiones de la Administración General del Estado.*

Lo anterior fue publicado en el Boletín Oficial del Estado de 14 de octubre de 2004.

El artículo 12 de esas especificaciones establecía lo siguiente:

"Las personas físicas que reúnan las condiciones para ser participes causarán alta en el Plan de Pensiones de forma automática en el momento en que alcancen los requisitos exigibles.

Si algún potencial participe decidiera no formar parte del presente Plan de Pensiones deberá comunicar su renuncia por escrito a la Entidad Promotora en el plazo de dos meses desde el momento en que se produjo su incorporación automática. La Entidad Promotora comunicará estas renunciaciones a la Entidad Gestora y a la Comisión de Control".

3.- Ese mismo Boletín Oficial del Estado de 14 de octubre de 2004 **publicó** el Acuerdo de la Comisión de Control del Plan por el que se ponía en conocimiento de los participes su incorporación a dicho Plan de Pensiones y la comunicación a estos, entre otros extremos, de lo siguiente:

"6. Que la incorporación de los potenciales participes se realiza de manera automática al Plan de Pensiones, de acuerdo con el artículo 12 de las Especificaciones, el artículo 9.4, párrafo segundo, del Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, y conforme al Acuerdo de la Mesa General de Negociación de 7 de octubre de 2003 que aprobó el Proyecto de Especificaciones, y sin perjuicio de lo indicado en el punto siguiente.

*7. Que si algún potencial participe decidiera no formar parte del presente Plan de Pensiones deberá comunicar su renuncia por escrito a la entidad promotora (Departamento ministerial, Organismo **publico** o entidad gestora o servicio común de la Seguridad Social) antes del 10 de noviembre de 2004, de acuerdo con 10 establecido en el artículo 12 de las Especificaciones.*

*8. Que la renuncia a formar parte del plan de pensiones supondrá la pérdida del derecho a que la Administración General del Estado o sus Organismos **públicos** que tengan la condición de promotores del presente plan de pensiones efectúen contribuciones a su favor, y sin que el importe de tales contribuciones pueda tampoco percibirse como salario directo".*

4.- La Ley 61/2003, de 30 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el 2004 , en su artículo 19, tres , dispuso:



"Además del incremento general de retribuciones previsto en el apartado anterior, las Administraciones, entidades y sociedades a que se refiere el apartado Uno del presente artículo, podrán destinar hasta un 0,5 por ciento de la masa salarial a financiar las aportaciones a planes de pensiones de **empleo** o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación, para el personal incluido en sus ámbitos, de acuerdo con 10 establecido en la disposición final segunda del texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones".

La posterior Ley 2/2004, de 27 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el 2005 incluyó un artículo 19, tres, de similar contenido.

5.- El 24 de mayo de 2005 STERM-LA INTERSINDICAL y las demás personas que actúan como recurrentes en el actual proceso presentaron ante el Consejo de Ministros un escrito que terminaba así:

"SOLICITO: Que tenga por presentado en tiempo y forma el presente escrito, por hechas las manifestaciones en el contenidas y, en su virtud, proceda a:

1. Reconocer el derecho de todos y cada uno de mis representados, a lucrar, en el supuesto de optar por no participar en el Plan de Pensiones, la cantidad anual que nos hubiera correspondido, como aportación al Plan, de haber participado en el mismo.

2. Establecer las disposiciones necesarias y realizar las reformas normativas precisas, a fin de disponer el sistema adecuado de mejora de prestaciones de Seguridad Social, mediante el cual, a los empleados **públicos** que opten por no participar en el Plan de Pensiones, se les incrementen las prestaciones de Seguridad Social en la cuantía que corresponda, en función del incremento de cotización que suponga adicionar la cantidad que les hubiese correspondido de haber participado en el Plan, en concepto de aportación.

3. De forma subsidiaria al apartado anterior; reconocer el derecho de todos y cada uno de mis representados, a lucrar, en el supuesto de optar por no participar en el Plan de Pensiones, la cantidad anual que nos hubiera correspondido, como aportación al Plan, de haber participado en el mismo, como salario directo.

4. Todo lo anterior, con efectos desde la fecha de puesta en marcha o inicio del Plan de Pensiones".

Similares solicitudes presentaron esa misma fecha ante los Ministerios de Administraciones Públicas y de Trabajo y Asuntos Sociales.

6.- La respuesta a esas solicitudes, según se alega en la demanda, fue lo siguiente.

Una Resolución de la Directora de la División de Recursos y Derecho de Petición (Ministerio de la Presidencia), de fecha 7 de junio de 2005, mediante la cual se indicaba que la solicitud se remitía al Ministerio de Administraciones Públicas, "por afectar al ámbito de competencias de ese Departamento".

Una Resolución del Subdirector General de Ordenación y Desarrollo de los Recursos Humanos de los Organismos Autónomos y de la Seguridad Social (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), de fecha 17 de junio de 2005, en la cual se indicaba que la solicitud se había remitido a la Oficina del Participe del Plan de Pensiones, "por tratarse de un asunto de su competencia".

Y una resolución de la Directora de la Oficina del Participe del Plan de Pensiones de la Administración General del Estado (Ministerio de Administraciones Públicas), de fecha 24 de junio de 2005, en la cual indicaba que no era posible acceder a lo solicitado en los puntos 1, 3 y 4, y que respecto del punto 2 "esta unidad carece de competencias al respecto".

SEGUNDO.- El presente recurso contencioso administrativo, interpuesto por STERM-LA INTERSINDICAL (Sindicato de Trabajadores de la Región de Murcia) y ese grupo de personas individuales que se han expresado en los antecedentes, ha sido admitido, como también ya se ha indicado en esos mismos antecedentes, contra la desestimación de la solicitud, mencionada en el apartado 5 del fundamento de derecho anterior, que el 24 de mayo de 2005 los ahora demandantes presentaron ante el Consejo de Ministros.

La demanda formalizada en el actual proceso tiene una parte inicial en la que se señala que, a través de ella, se deducen dos grupos de impugnaciones.

Una impugnación directa frente a la desestimación de esa solicitud de 24 de mayo de 2005 que se viene mencionando.

Y una impugnación directa contra las siguientes actuaciones:

(1) el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de noviembre de 2002 por el que se aprobó el Acuerdo Administración-Sindicatos para el periodo 2003-2004, para la modernización y mejora de la Administración



Publica, en lo atinente exclusivamente al contenido relativo a la promoción de un Plan de Pensiones en el ámbito de la Administración General del Estado;

(2) el Acuerdo de la Mesa General de la Función Pública de 7 de octubre de 2003 que aprobó el Proyecto de Especificaciones del Plan; y

(3) el Acuerdo de la Comisión de Control de Plan que puso en conocimiento de los partícipes su incorporación a dicho Plan.

Luego incluye un apartado de "HECHOS" coincidente en lo esencial con el relato que se ha efectuado en el anterior fundamento de derecho de esta sentencia.

Esa misma demanda continúa más adelante con un apartado de "FUNDAMENTOS DE DERECHO", y en el quinto de ellos se aclara que son dos las pretensiones que se ejercitan, como luego se confirma en el "suplico".

Esas dos pretensiones, expuestas aquí en lo esencial (puesto que ese "suplico" ha sido transcrito en los antecedentes), consisten en lo que continúa.

La primera reitera en el actual proceso la solicitud de reconocimiento a los actores del derecho a lucrar, en el supuesto de optar por no participar en el Plan de Pensiones, la cantidad anual que les hubiera correspondido como aportación de haber participado en el mismo, y bien como salario directo o, subsidiariamente, para aportarla a otro Plan de Pensiones.

La segunda es que se ordene al Consejo de Ministros que dé el curso debido a la petición de realizar las reformas normativas precisas a fin de disponer un sistema de mejora de prestaciones de Seguridad Social por el que, a quienes opten por no participar en el Plan, se les incrementen las prestaciones de Seguridad Social en la cuantía correspondiente al incremento de cotización que suponga adicional la cantidad que les hubiese correspondido de haber participado en dicho Plan.

TERCERO.- Los argumentos jurídicos sustantivos que desarrolla la demanda en apoyo de sus dos pretensiones se encuentran en sus fundamentos sexto a décimo.

Los argumentos dedicados a la primera pretensión (la de reconocimiento del derecho a lucrar la cantidad correspondiente a la aportación a quienes opten por no participar en el Plan de Pensiones) se pueden sintetizar en esta idea principal: que se permite renunciar voluntariamente al Plan de Pensiones y, sin embargo, no está prevista la que debería ser la normal consecuencia de esa renuncia, como sería el reconocimiento, a favor de quienes opten por la misma, del derecho a percibir las cantidades correspondientes a la aportación.

Sobre la falta de previsión de este último derecho (que es el que se reclama en este proceso), dice en concreto la demanda, en su fundamento séptimo, que no aparece en el Acuerdo Administración-Sindicatos de 2002 ni en los Acuerdos de la Mesa General de Negociación sobre el Plan de Pensiones; añade que tampoco las Leyes de Presupuestos han contemplado el destino de las aportaciones correspondientes a los empleados que renuncien a la condición de partícipes; y aduce, así mismo, que la única referencia negativa a ese derecho se encuentra en el Acuerdo de la Comisión de Control del Plan, pero esta decisión ha de considerarse que excede de su ámbito de competencia.

El que acaba de exponerse es el núcleo básico de la argumentación, cuya defensa se completa con estas concretas invocaciones constitucionales y legales:

- 1.- Los valores de la libertad y la igualdad proclamados en los artículos 1, 9.2 y 14 de Constitución.
- 2.- La inexistencia de la previsión de una retribución diferida en los artículos 23 y 24 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto de Medidas de Reforma para la Función pública, ya que la directa regulación de tal modalidad retributiva aparece por vez primera en el artículo 29 de la Ley 7/2007, de 12 de abril [del Estatuto Básico del Empleado **Público**] y este último texto legal es posterior al Plan de Pensiones que es aquí objeto de discusión.
- 3.- La regulación, por lo que se refiere al personal laboral, contenida en el Estatuto de los Trabajadores, pues su articulado no contempla el salario diferido y lo que sí dispone son los derechos a no ser discriminados [artículo 4.2 .c)], a la percepción puntual de la remuneración] [artículo 4.2 .f)] y a la indisponibilidad de las disposiciones de derecho necesario.
- 4.- Los mandatos constitucionales sobre protección social, económica y jurídica de la familia (artículo 39 CE); régimen **público** de Seguridad Social y asistencia y prestaciones complementarias libres (artículo 41 CE); y garantía de pensiones adecuadas y suficiencia económica durante la tercera edad (artículo 50 CE).
- 5.- La voluntariedad de las mejoras de la acción protectora de la Seguridad Social (artículos 191 y siguientes del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social).



6.- La prohibición de discriminación salarial contenida en la Carta Social Europea.

7.- El mandato de regulación por ley del régimen de Seguridad Social de los funcionarios del artículo 67.2 de la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado (aprobada por Decreto 315/1964, de 7 de febrero); así como lo establecido en Texto Refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, que no contempla la posibilidad de una privatización de la protección social de los funcionarios.

CUARTO.- Los alegatos anteriores se completan, en el fundamento noveno, con la sugerencia a esta Sala de que plantee cuestión de inconstitucionalidad en relación con el Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones (aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre) por los siguientes motivos:

"1. Resultar ineficaz la voluntariedad que establece en relación con la participación de los empleados en los Planes de Pensiones.

2. No contemplar un destino constitucional al montante de las participaciones de quien decida no participar en el Plan, de modo que no discrimina al empleado por no decidir voluntariamente su no participación.

3. Obligar al trabajador a invertir parte de su salario en un Plan privado de Pensiones concreto, impidiéndosele la posibilidad de invertirlo en cualquier otro, coartando su libertad de elección.

4. Establecer un régimen privado de pensiones no garantizadas, al margen de lo dispuesto en el artículo 3 del Título I de la Constitución".

QUINTO.- Por lo que se refiere al derecho de petición que se dice ejercitar, la argumentación aparece desarrollada en el Fundamento Décimo de la demanda.

En él se afirma que la mejor solución al destino de las aportaciones de quienes renuncien a la condición de partícipe del Plan sería el establecimiento de mejoras voluntarias en el Régimen General de Seguridad Social y de prestaciones complementarias en el Régimen especial de Seguridad Social de los funcionarios civiles del Estado, pero que tal solución precisaría una reforma de la normativa vigente.

Y se señala también que a esa finalidad ha estado dirigida la solicitud que se dirigió por los recurrentes al Estado, solicitud que se planteó de conformidad con lo establecido en el artículo 29 de la Constitución y que, aún cuando no genere el derecho a una respuesta favorable, sí debió ser objeto del curso debido y, por último, haber dado lugar a la comunicación de la resolución adoptada.

SEXTO.- Entrando ya en el análisis de los argumentos esgrimidos a favor de la primera pretensión de la demanda, las principales cuestiones que en ellos se suscitan, todas ellas estrechamente relacionadas, son estas tres que se exponen a continuación.

La primera está referida a si es o no de compartir esa obligatoriedad de la permanencia como partícipe en el Plan que se viene a sostener, y ello sobre la base de considerar que a ese resultado conduce necesariamente la falta de previsión actualmente existente sobre el abono, a quienes opten por renunciar al Plan, de la cantidad correspondiente a sus aportaciones.

La segunda lo que viene a cuestionar es que la retribución diferida que significan las aportaciones al aquí polémico Plan carece de la debida cobertura legal.

Y la tercera es si el controvertido Plan significa una vulneración de la regulación legalmente establecida sobre la retribución de los funcionarios **públicos**.

La solución a dichas cuestiones lo que exige es realizar unas consideraciones previas sobre el alcance general de la negociación colectiva y, así mismo, sobre las características especiales que esta tiene dentro del ámbito de la función pública.

En relación con lo que acaba de apuntarse, lo primero que debe recordarse es que la negociación colectiva (que, según es sabido, es una manifestación del derecho de libertad sindical) lo que comporta es el reconocimiento de que determinados aspectos del vínculo de servicios puedan ser convenidos libremente, con alcance supraindividual, entre las representaciones de los empleados y el empleador.

Significa, pues, fundamentalmente dos cosas: la existencia de una unidad de negociación, que está constituida por los grupos o colectivos de personas a quienes se extiende la representación de quienes legalmente tienen reconocida la legitimación para intervenir como parte directamente negociadora; y el carácter vinculante de lo así negociado (artículo 37.2 CE) para las personas que formen parte de esos grupos o colectivos que hayan sido representados por las partes negociadoras.



Por lo que hace a la negociación colectiva de los funcionarios **públicos**, su posibilidad ha estado reconocida y regulada en el Capítulo III de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas, que expresamente la ha permitido sobre las materias de índole asistencial [artículo 32.k)]. Y lo está actualmente en el Capítulo IV de la Ley 7/2007, de 12 de abril [del Estatuto Básico del Empleado **Público**], que directamente la permite también para los planes de Previsión Social complementaria [artículo 37.1 .e)] y, además, incluye este otro precepto:

"Artículo 29 . Retribuciones diferidas.

*Las Administraciones Públicas podrán destinar cantidades hasta el porcentaje de la masa salarial que se fije en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado a financiar aportaciones a planes de pensiones de **empleo** o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación, para el personal incluido en sus ámbitos, de acuerdo con lo establecido en la normativa reguladora de los Planes de Pensiones.*

Las cantidades destinadas a financiar aportaciones de Planes de Pensiones o contratos de seguros tendrán a todos los efectos la consideración de retribución diferida".

SÉPTIMO.- Esas consideraciones que acaban de hacerse no permiten, en relación con esas tres cuestiones que inicialmente han sido enunciadas, una respuesta favorable a la tesis de la parte recurrente.

En primer lugar, porque, siendo el controvertido Plan una medida de asistencia social dispuesta en el marco de la negociación colectiva, no puede entenderse que sea una imposición contraria a la voluntad de quienes estuvieron representados en la unidad de negociación que convino ese Acuerdo Administración-Sindicatos de 2002 alcanzado como resultado de tal negociación colectiva. En segundo lugar, porque el tan repetido Plan no altera los regímenes retributivo y de Seguridad Social legalmente previstos para los empleados **públicos**, al limitarse a establecer una ventaja adicional a lo que comportan esos regímenes.

Y, en último lugar, por que su posibilidad ha tenido el aval del legislador: de un lado, en las leyes que permiten la negociación colectiva en esta materia; y de otro, por lo que hace a su montante económico, en las sucesivas Leyes de Presupuestos.

Por tanto, la primera pretensión de la demanda debe ser desestimada.

OCTAVO.- La segunda pretensión de la demanda formalizada en su actual proceso va dirigida a que se imponga a la Administración demandada una respuesta a la petición de reformas normativas que los recurrentes dedujeron en los escritos que presentaron simultáneamente el 24 de mayo de 2005 ante el Consejo de Ministros y los Ministros Ministerios de Administraciones Públicas y de Trabajo y Asuntos Sociales.

Esa petición se incluía en el punto 2 del *SOLICITO* con que acababan esos escritos en estos literales términos:

"2. Establecer las disposiciones necesarias y realizar las reformas normativas precisas, a fin de disponer el sistema adecuado de mejora de prestaciones de Seguridad Social, mediante el cual, a los empleados **públicos que opten por no participar en el Plan de Pensiones, se les incrementen las prestaciones de Seguridad Social en la cuantía que corresponda, en función del incremento de cotización que suponga adicionar la cantidad que les hubiese correspondido de haber participado en el Plan, en concepto de aportación".**

El estudio y decisión de esta segunda pretensión de la demanda exige partir, como se hace a continuación, de la regulación constitucional y legal del derecho de petición.

En relación con lo anterior, lo primero que debe destacarse es que el artículo 29 de la Constitución, incluido en el Capítulo segundo de su Título I, reconoce el derecho de petición en estos términos: *"en la forma y con los efectos que determine la ley"*; y que a dicho derecho le es de aplicación lo que el artículo 53.1 dispone para los derechos y libertades de ese Capítulo Segundo y Título Primero:

" Sólo por Ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161 .a)".

Debe también resaltarse que la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición, ha procedido, según dice su Exposición de Motivos, *"a la actualización del desarrollo normativo del derecho fundamental de petición desde una perspectiva constitucional"*.

Y que esa misma Exposición de Motivos hace referencia a lo que constituye el contenido esencial del derecho de petición con estas palabras:

*"En los términos establecidos por la doctrina del Tribunal Constitucional se regula la obligación de los destinatarios **públicos** de las peticiones de acusar recibo de las recibidas y, salvo excepciones tipificadas*

restrictivamente, la obligación de tramitarlas y contestarlas adecuadamente, lo que constituye el desarrollo del contenido esencial de este derecho".

Finalmente, debe también ponerse de manifiesto que la parte normativa de dicha L. O. 4/2001 regula, entre otras cosas, lo que continúa.

El artículo 7 dispone como debe efectuarse su inicial tramitación.

Los artículos 8, 9 y 10 se refieren a los casos en que procederá su inadmisión y a los requisitos que habrán de ser observados por la correspondiente declaración de inadmisibilidad. Entre éstos últimos, figura el de que « *será siempre motivada* » y éste otro: *"Cuando la inadmisión traiga causa de la existencia en el ordenamiento jurídico de otros procedimientos específicos para la satisfacción del objeto de la petición, la declaración de inadmisión deberá indicar expresamente las disposiciones a cuyo amparo deba sustanciarse, así como el órgano competente para ella".*

El artículo 11 regula la "Tramitación y contestación de peticiones admitidas" y dispone lo siguiente:

"1. Una vez admitida a trámite una petición, la autoridad u órgano competente vendrán obligados a contestar y a notificar la contestación en el plazo máximo de tres meses a contar desde la fecha de su presentación. Asimismo podrá, si así lo considera necesario, convocar a los peticionarios en audiencia especial.

2. Cuando la petición se estime fundada, la autoridad u órgano competente para conocer de ella, vendrá obligado a atenderla y a adoptar las medidas que estime oportunas a fin de lograr su plena efectividad, incluyendo, en su caso, el impulso de los procedimientos necesarios para adoptar una disposición de carácter general.

3. La contestación recogerá, al menos, los términos en los que la petición ha sido tomada en consideración por parte de la autoridad u órgano competente e incorporará las razones y motivos por los que se acuerda acceder a la petición o no hacerlo. En caso de que, como resultado de la petición, se haya adoptado cualquier acuerdo, medida o resolución específica, se agregará a la contestación.

4. La autoridad u órgano competente podrá acordar, cuando lo juzgue conveniente, la inserción de la contestación en el diario oficial que corresponda.

5. Anualmente la autoridad u órgano competente confeccionará una memoria de actividades derivadas de las peticiones recibidas".

El artículo 12 está dedicado a la protección jurisdiccional del derecho de petición y dispone lo siguiente:

" Podrán ser objeto de recurso contencioso-administrativo, por el procedimiento de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona (...):

a) La declaración de inadmisibilidad de la petición.

b) La omisión de la obligación de contestar en el plazo establecido.

c) La ausencia de los requisitos mínimos establecidos en el artículo anterior ".

NOVENO.- Lo anterior pone de manifiesto que, si bien el derecho de petición no se traduce en la necesidad de que su destinatario lo admita, dando una concreta contestación sobre lo que haya sido objeto de ese ejercicio, sí comprende la obligación de ese destinatario de tramitar la petición y observar en su eventual declaración de inadmisibilidad determinadas exigencias legales.

Que esa obligación, según la Exposición de Motivos que antes parcialmente se transcribió, *"constituye desarrollo del contenido esencial de ese derecho".*

Y que la especial tutela jurisdiccional prevista para dicho derecho puede ser ejercitada sobre cualquiera de las conductas que haya sido observada por la institución pública, Administración, autoridad, organismo o entidad que haya sido el destinatario de la solicitud ejercitada invocando el derecho fundamental de petición.

Todo ello impone considerar justificada la segunda pretensión de la actual demanda de que, en relación con la petición de la promoción de reformas normativas en materia de Seguridad Social incluida como punto 2 en el "SOLICITO" de la parte final del escrito presentado el 24 de mayo de 2005 ante el Consejo de Ministros, no se procedió en los términos que establece la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.

DÉCIMO.- Todo lo que se ha razonado hace procedente desestimar el recurso contencioso-administrativo en su primera pretensión y estimarlo en cuanto a la segunda, en los términos que se expresarán en el fallo.

Y no son de apreciar circunstancias que justifiquen un especial pronunciamiento sobre costas.



FALLAMOS

1.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por STERM-LA INTERSINDICAL (Sindicato de Trabajadores de la Región de Murcia) y las personas que se indicaron en los antecedentes de esta sentencia frente a la desestimación de la solicitud fue dirigida el 24 de mayo de 2005 al Consejo de Ministros (y simultáneamente se presentó también en los Ministerios de Administraciones Públicas y de Trabajo y Asuntos Sociales) en relación con el Plan de Pensiones de la Administración General del Estado, por no ser contraria a Derecho esa desestimación, con la salvedad de lo que se expresa a continuación.

2.- Declarar el derecho de los recurrentes a que la petición de reformas normativas en materia de Seguridad Social que dedujeron en el punto 2 del "SOLICITO" final incluido en los escritos que presentaron simultáneamente el 24 de mayo de 2005 ante el Consejo de Ministros y los Ministros Ministerios de Administraciones Públicas y de Trabajo y Asuntos Sociales sea tramitado, como manifestación del ejercicio del derecho de petición, en los términos que establece la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.

3.- No hacer especial pronunciamiento sobre costas.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos **PUBLICACIÓN**.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal, el mismo día de su fecha, lo que certifico.