

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

12880 *Pleno. Sentencia 215/2015, de 22 de octubre de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 5423-2012. Interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco respecto del artículo 2.3 del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. Límites a los decretos leyes, competencias sobre función pública y ordenación general de la economía; autonomía financiera: constitucionalidad del precepto estatal que impide temporalmente a los entes integrantes del sector público realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5423-2012, interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, contra el apartado tres del artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro José González Trevijano, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 27 de septiembre de 2012, el Procurador de los Tribunales, don Felipe Juanas Blanco, actuando en nombre y representación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el apartado tres del artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

2. Los motivos del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco son los que, sucintamente, se recogen a continuación:

a) El primer motivo de inconstitucionalidad alegado es la vulneración del art. 86.1 CE por no concurrir el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad. El precepto impugnado impone la expresa prohibición, dirigida a todas las Administraciones públicas y a las entidades de ellas dependientes, de realizar aportaciones con cargo a fondos públicos a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivo que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación. Se indica en el escrito de

presentación del recurso que en adelante, y en aras a simplificar la cita, se empleará la expresión «planes de pensiones de empleo» como comprensiva de toda la tipología de instrumentos a que se refiere el precepto cuestionado.

Considera llamativo el silencio del preámbulo del Real Decreto-ley 20/2011, que no razona específicamente la procedencia de esta medida ni el fin al que sirve, quedando amparada por la genérica motivación que aquél incorpora, cuando alude a los gastos de personal, y que concreta en el mantenimiento de las cuantías de las retribuciones del personal y altos cargos del sector público. Añade que su legitimidad constitucional resulta cuestionable si se atiende a la circunstancia de que el art. 2.3 del Real Decreto-ley 20/2011 no sirve realmente al objetivo de mantenimiento de las retribuciones –justamente al que alude el preámbulo cuando se refiere a los gastos de personal–, sino que, apartándose del mismo, impone una eventual medida de reducción del gasto de personal –no de simple contención–, que se concreta en la prohibición de realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo.

Afirma que el artículo 2.3 elimina de raíz la posibilidad de percibir durante el ejercicio 2012 un concepto retributivo, lo que, aparte de la alteración coyuntural de la estructura retributiva que tuviera definida cada Administración para su personal, incide directamente en la cuantía de las retribuciones que los empleados públicos vinieran percibiendo.

Insiste en señalar que el Gobierno, a quien corresponde acreditar la concurrencia del presupuesto habilitante del Decreto-ley, nada ha dicho en su preámbulo –ni tampoco, en fase de convalidación, las intervenciones del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas han arrojado luz al respecto– acerca de la necesidad de excepcionar las retribuciones diferidas de la declarada pretensión de mantenimiento de las retribuciones del personal al servicio del sector público. La omisión absoluta de cualquier justificación desvinculada del control del gasto público, veda cualquier posibilidad de consideración de razones socioeconómicas o de otra índole ajenas a aquel objetivo de contención del gasto en el control externo del presupuesto habilitante y, a la vez, impide su eventual incorporación en trámite del presente recurso. Señala que la intervención parlamentaria del Ministro omite cualquier referencia al efecto que las medidas de equilibrio presupuestario provocan sobre las retribuciones diferidas de los empleados públicos. Congelación salarial, que no reducción, es el mensaje recurrente del Gobierno que se ve contradicho con la prohibición impuesta a todas las Administraciones públicas de aportación a planes de pensiones de empleo.

b) El segundo motivo de inconstitucionalidad alegado es la vulneración del art. 149.1.18 CE, art. 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y arts. 21 y 29 de la Ley del estatuto básico del empleado público. Para justificar este motivo de inconstitucionalidad se examinan sucintamente los antecedentes normativos que ofrecen cobertura a la posibilidad de que las Administraciones públicas y las entidades de ellas dependientes realicen aportaciones a planes de pensiones de empleo.

Tras una breve alusión a la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, señala que la disposición adicional quinta de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, que da nueva redacción a la Ley 8/1987, de 8 de junio, de fondos y planes de pensiones y la disposición final segunda del Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de los planes y fondos de pensiones, establecen que las Administraciones públicas podrán promover planes de pensiones de empleo y realizar aportaciones a los mismos, así como a contratos de seguros colectivos, y que las prestaciones abonadas no tendrán la consideración de pensiones públicas a los efectos de la concurrencia de pensiones. Al amparo de este cambio normativo, se incorporan a partir de la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2004, y en las sucesivas leyes de presupuestos, previsiones explícitas y análogas en lo sustancial, en virtud de las cuales se permite a las Administraciones públicas efectuar aportaciones a planes de pensiones de empleo para su personal. Así, las leyes de presupuestos, asumiendo el papel constitucionalmente reconocido de instrumento de dirección de la política económica, han venido promoviendo en el sector público la

realización de aportaciones a planes de pensiones de empleo, incluyendo a tal efecto previsiones que conjugan el control del gasto de personal con el impulso de este instrumento de previsión complementaria, pero respetando en todo caso la básica autonomía de las Comunidades Autónomas para ordenar en su presupuesto las previsiones de gastos en el capítulo de personal.

A continuación señala que en este nuevo escenario jurídico en el que han venido operando las leyes de presupuestos generales del Estado desde el año 2004, se aprueba la Ley del estatuto básico del empleado público (en adelante, LEEP) en el año 2007. Con la LEEP el Estado reinterpreta el alcance de la legislación básica sobre el estatuto del empleado público, con mayor respeto a la doctrina del Tribunal Constitucional en torno al alcance y funcionalidad de la legislación básica como delimitadora del campo legislativo autonómico. Así, aunque la estructura retributiva prevista en la LEEP parte de la tradicional distinción entre retribuciones básicas y complementarias, completa aquella estructura con la incorporación como tercera categoría, de las retribuciones diferidas. Las retribuciones diferidas, al igual que las complementarias, quedan al albur de su definición autonómica que, en nuestro ámbito, se sitúa en el marco de la competencia exclusiva que el Estatuto de Autonomía del País Vasco reconoce en el artículo 10.4. Así, la intervención estatal en materia de derechos retributivos se limita prácticamente a la cuantificación de las retribuciones básicas, en tanto garante de los principios de igualdad y solidaridad y a procurar un control eficaz de los gastos de personal. Señala que es significativo que el capítulo III (arts. 21 a 30) sólo reconozca al Estado la posibilidad de cuantificar las retribuciones básicas de los funcionarios, lo que no obsta a una vigilancia eficaz del gasto público, al amparo de la competencia que el Estado ostenta *ex art.* 149.1.13 CE, a cuyo efecto define como parámetro de control el incremento de la masa salarial –comprensiva del total de retribuciones– al que expresamente alude la norma básica, y sobre el que han de operar las magnitudes de crecimiento, congelación o reducción que establezcan las respectivas leyes de presupuestos generales del Estado que resultarán vinculantes para todas las Administraciones públicas. Añade que la expresión «incremento de la masa salarial» a que se refiere el art. 21.2 LEEP deja expedita la posibilidad, reconocida a las distintas Comunidades Autónomas, de distribuir los incrementos retributivos entre sus empleados de la manera que estimen más conveniente, siendo aquél ejercicio de su legítima competencia y de la básica autonomía financiera que la Constitución Española les reconoce en su artículo 156.1.

Afirma que las leyes de presupuestos generales del Estado han procurado un control riguroso del gasto de personal en todo el sector público a partir del establecimiento de un límite al incremento global sobre el total de retribuciones que deviene infranqueable, pero sin descender, como no puede ser de otra manera, a la cuantificación de ninguna de las retribuciones –más allá de las básicas–, por situarse en un campo de acción que excede de los contornos en que ha de moverse la legislación básica. Señala, asimismo, que la LEEP atribuye dos caracteres esenciales a esta retribución: de un lado, concibe las aportaciones a planes de pensiones de empleo como retribución facultativa; y, de otro, integra esta retribución en el acervo autonómico, de forma que será el legislador autonómico a quien competará definir su régimen y determinar su cuantía.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se afirma que las retribuciones diferidas se mueven en márgenes análogos a los de las retribuciones complementarias, constituyéndose en núcleo genuino de la competencia autonómica prevista en el art. 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, precepto que responde al esquema bases-desarrollo y que admite de principio únicamente aquellas limitaciones a la competencia autonómica que deriven del legítimo ejercicio por el Estado de su competencia *ex art.* 149.1.18 CE. Señala que el art. 29 LEEP ha de interpretarse siempre en términos de respeto absoluto a ese núcleo intangible de la competencia que la Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta en virtud del art. 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, y que en todo caso integra la capacidad normativa de definir la estructura y condiciones de percepción de las retribuciones complementarias y diferidas, y de establecer, con la

coyunturalidad que demanden las circunstancias político-económicas, los parámetros para su cuantificación.

Considera que la competencia que ostenta la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre las retribuciones diferidas impide que la intervención estatal –fijando anualmente en las correspondientes leyes de presupuestos generales del Estado el porcentaje de la masa salarial que puede destinarse a aportaciones a planes de pensiones de empleo–, vacíe de contenido aquella competencia, impidiendo cualquier margen de maniobra de la Comunidad Autónoma. La limitación de la competencia autonómica que deriva del art. 29 LEEP en modo alguno permite reconocer al Estado capacidad para determinar directa o indirectamente la cuantificación de la retribución diferida de cada empleado público, facultad que escapa absolutamente de su ámbito competencial. Afirma que aunque el cumplimiento de los objetivos de política económica general permite al Estado predeterminar el límite máximo de incremento de las cuantías de las retribuciones del personal de las Comunidades Autónomas, lo cierto es que esta limitación, para ser conforme con la Constitución Española, ha de entenderse referida al volumen total de las retribuciones.

Indica, asimismo, que el art. 21.2 LEEP, en tanto opera sobre la magnitud global omnicomprendiva del total de retribuciones, sirve de muro de contención al incremento incontrolado del gasto de personal por la vía de las aportaciones a planes de pensiones de empleo, permitiendo a las Comunidades Autónomas el margen de actuación preciso que subyace a la autonomía financiera constitucionalmente reconocida y que encuentra singular expresión en el reconocimiento ineludible de su autonomía de gasto.

Desde los parámetros expuestos, señala el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco que el contraste del art. 2.3 del Real Decreto-ley 20/2011, con los límites que derivan del art. 149.1.18 CE, del art. 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y de la adecuada interpretación de los arts. 21.2 y 29 LEEP conduce a la conclusión de la inconstitucionalidad del precepto, por incidir ilegítimamente sobre una concreta retribución que se sitúa extramuros de la competencia estatal con fundamento en las siguientes consideraciones: primera, el artículo 2.3 no encuentra amparo en la competencia estatal para regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, porque la Ley del estatuto básico del empleado público, en ejercicio de la competencia ex art. 149.1.18 CE, integra en la estructura retributiva de los empleados públicos la denominadas retribuciones diferidas, al contrario de lo que ocurría con la Ley 30/1984, y este cambio revela la imposibilidad de legitimar desde el art. 149.1.18 CE la prohibición temporal que se impone a las Administraciones públicas de realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo; segunda, la prohibición de realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo que se impone a todas las Administraciones públicas excede de las fronteras en que ha de moverse el núcleo de lo básico, aquel mínimo común denominador, expresión de los intereses generales, en cuya defensa también están llamadas a participar las Comunidades Autónomas; tercera, el objetivo de política económica dirigido a la contención del gasto de personal –objetivo explicitado en la parte expositiva de la norma– debe instrumentarse necesariamente a partir de magnitudes globales, nunca incidiendo en una concreta retribución como hace el controvertido art. 2.3 del Real Decreto-ley 20/2011; cuarta, el precepto termina por absorber totalmente el espacio sustantivo que deriva de los arts. 10.4 y 44 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y que el art. 29 LEEP reconoce a todas las Administraciones públicas para determinar la cuantía de las aportaciones a planes de pensiones de empleo de su personal; quinta, no se advierte razón alguna de política económica o de planificación de la actividad económica que justifique una intervención del legislador estatal sobre una concreta retribución ajena en todo caso a su acervo competencial; y, sexta, el artículo recurrido convierte las retribuciones diferidas de los empleados públicos, bien que coyunturalmente, en una suerte de retribución básica cuyos contornos define el Estado en su totalidad suplantando a la Comunidad Autónoma en una regulación que sólo a ella compete.

c) El tercer motivo de inconstitucionalidad alegado es la infracción de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE.

Tras exponer la doctrina constitucional sobre los arts. 149.1.13 y 156.1 CE considera la representación autonómica que el precepto recurrido vulnera dicha doctrina por las siguientes razones. En primer lugar, la norma recurrida no se aviene a los términos de globalidad que de manera constante exige el Tribunal Constitucional para legitimar la intervención estatal en las retribuciones de los empleados públicos.

En segundo lugar, señala que la consecución de objetivos de coordinación presupuestaria no permite una intervención del Estado que termine por anular la competencia autonómica. El precepto sitúa a la Comunidad Autónoma en una posición de mero ejecutor de una medida de política retributiva que sólo a ella corresponde adoptar. Afirma que la prohibición de realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo en los términos en que aparece formulada en el art. 2.3 del Real Decreto-ley 20/2011 infringe el principio de autonomía financiera de la Comunidad Autónoma del País Vasco reconocido en el art. 156.1 CE, en relación con la autonomía política proclamada en los arts. 2 y 137 CE, que encuentra proyección en la capacidad de la Comunidad Autónoma de ordenar el gasto en su propio presupuesto, tal y como reconoce el art. 44 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

En tercer lugar, considera que la supresión de la retribución diferida durante el ejercicio 2012 aparece absolutamente desconectada del objetivo de mantenimiento de las retribuciones que proclama la exposición de motivos del Real Decreto-ley 20/2011 como medida necesaria para la consecución del objetivo de equilibrio en las cuentas públicas, separándose de cualquier posibilidad constitucionalmente asumible de limitación de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma.

En cuarto lugar, afirma que la supresión del concepto retributivo que instrumenta el art. 2.3 del Real Decreto-ley 20/2011 provoca un efecto disfuncional y disgregador, contrario a la legítima invocación del art. 149.1.13 CE. La unidad y la consecución de una igualdad sustancial que se hallan en el sustrato del concepto material de legislación básica quiebra en el caso presente, cuando el Real Decreto-ley actúa sobre una retribución que en esencia se presenta desigual en el espectro retributivo de los empleados públicos, al responder a un principio facultativo. Mientras en el caso de algunas Administraciones la inexistencia de aportaciones a planes de pensiones de empleo en el ejercicio 2011 convierte la prohibición que deriva del artículo 2.3 en inocua y acorde con el mandato de mantenimiento de las retribuciones y de la masa salarial, en otras se produce un efecto bien distinto y contrario al legítimo ejercicio de la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE; es el caso, añade, de aquellas Administraciones que el ejercicio 2011 hicieron uso de la previsión del art. 22.3 de la Ley 39/2010, y realizaron aportaciones a planes de empleo para sus empleados, que ahora, por mor del artículo recurrido, se ven compelidas a una reducción automática de la masa salarial, que el Real Decreto-ley 20/2011 no sólo no prevé, sino que, al contrario, hace pública bandera de su «congelación».

En quinto y último lugar, señala que el art. 2.3 del Real Decreto-ley 20/2011 se presenta, además, contrario al principio de solidaridad que ha de inspirar el sacrificio que se exige al conjunto de las Administraciones públicas, de acuerdo con el art. 2 CE.

3. El Pleno, a propuesta de la Sección Segunda, acordó, por providencia de 16 de octubre de 2012, admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

4. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el día 24 de octubre de 2012, comunicó que la Cámara se personaba en el procedimiento ofreciendo

su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. En el mismo sentido se pronunció el Presidente del Senado por escrito registrado el 31 de octubre de 2012.

5. Por escrito registrado en el Tribunal el 23 de octubre de 2012, se personó el Abogado del Estado y solicitó prórroga del plazo concedido para la presentación del escrito de alegaciones.

El Pleno del Tribunal acordó, por providencia de 24 de octubre de 2012, tener por personado al Abogado del Estado y concederle una prórroga de ocho días en el plazo para realizar alegaciones.

6. Por escrito registrado el 23 de noviembre de 2012 el Abogado del Estado solicitó la desestimación del recurso interpuesto por las razones que, resumidamente, se exponen a continuación:

a) Tras exponer el objeto y fundamento del recurso planteado por el Gobierno Vasco, el Abogado del Estado analiza la pretendida infracción del art. 86.1 CE. Señala que del examen de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 20/2011 resulta indiscutible la concurrencia de una grave situación que se corresponde con las expresiones «extraordinaria y urgente». Indica que el Gobierno resultante de las elecciones, tras tomar posesión el 22 de diciembre de 2011, tuvo que llevar a cabo una prórroga ajustada del presupuesto, realizando el ajuste antes de que acabara el año y, por tanto, disponiendo tan sólo de una semana para determinar el contenido del Real Decreto-ley que recogiera medidas urgentes para hacer frente a circunstancias graves y en gran parte imprevistas. Y es que el presupuesto de 2011 respondía inicialmente a un objetivo de déficit de las Administraciones públicas del 6 por 100, mientras que el de 2012 debería diseñarse para conseguir un déficit del 4,4 por 100, 1,6 puntos porcentuales menos que el que se debía prorrogar. El Real Decreto-ley 20/2011 que ajusta el presupuesto prorrogado realiza una consolidación fiscal de más de un punto del producto interior bruto (PIB), que incluye el de no disponibilidad de 8.900 millones de euros en los Ministerios.

Afirma que las razones de urgencia para la utilización del Real Decreto-ley son las graves razones económico-financieras a las que debe hacer frente el Gobierno entrante. Razones que asimismo fueron puestas de manifiesto por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas en el debate de convalidación del Real Decreto-ley 20/2011. Señala el Abogado del Estado que el Real Decreto-ley 20/2011 se adopta en el contexto de una crisis económica global sobre cuya gravedad no hace falta abundar en exceso. Así, indica que el Banco de España en el informe de 2009 puso de manifiesto el riesgo de que, tras «la crisis de credibilidad fiscal griega», se produjera un «contagio hacia otras economías vulnerables». Ese riesgo se agravó tras la crisis irlandesa y el aumento de los diferenciales de las deudas soberanas de Portugal y España, que finalmente desencadenó la crisis portuguesa. Y sobre la naturaleza de la crisis señala que también se volvió a pronunciar el Banco de España en sus informes de 2010 y 2011, algunos de cuyos párrafos reproduce.

Indica que el Tribunal Constitucional no se ha mostrado ajeno a la trascendencia de la crisis económica que atraviesa la zona euro y cita como ejemplo los AATC 95/2011, de 21 de junio, FJ 5; 96/2011, de 21 de junio, FJ 5; 147/2012, de 16 de julio, FJ 6, y 161/2012, de 13 de septiembre, FJ 4. En todos ellos se refiere el Tribunal a la necesidad de preservar la contención del gasto público en el actual contexto económico y financiero de reducción del déficit público.

Recuerda, asimismo, que en la senda de consolidación fiscal pactada con los órganos de la Unión Europea, España se ha visto obligada a una fuerte reducción del déficit del 8,5 por 100 del PIB en 2011, al 5,3 por 100 en 2012, lo que ha exigido adoptar importantes medidas de reducción del gasto público. En definitiva, afirma, en una situación como la actual, que obliga cada año a reducciones del déficit entorno al 3 por 100 del PIB, es decir, de aproximadamente 30.000 millones de euros cada año, con una economía que ha entrado en una segunda recesión en poco tiempo y, por tanto, en la que no es previsible que haya una recuperación de los ingresos tributarios, en la que van a seguir en aumento

los gastos sociales por prestaciones de desempleo y pensiones y que, además, tiene relativamente cerradas las fuentes externas de financiación vía endeudamiento, parece evidente que existen pocas opciones además de reducir el gasto y buscar nuevas fuentes de ingresos.

A la vista de lo expuesto, afirma que el escrito del recurso muestra una concepción excesivamente estrecha del presupuesto constitucional habilitante de los decretos-leyes. A su juicio, la correcta interpretación constitucional del art. 86.1 CE obliga a conceder al Gobierno (bajo el control político del Congreso) un amplio margen de apreciación de la situación de necesidad y de sus notas de urgente y extraordinaria, sólo limitado por el abuso o la arbitrariedad manifiestos. Y es que cuando el artículo 86 atribuye al Gobierno la facultad de dictar disposiciones legislativas lo hace para que pueda adoptar medidas urgentes para la gobernación del Estado sin los condicionamientos temporales y sustantivos derivados de la tramitación parlamentaria de las leyes, sea ordinaria o urgente.

Afirma que, en este supuesto, influye de manera decisiva en la urgencia el que las medidas del Real Decreto-ley 20/2011 se adoptaron por el nuevo Gobierno como actuación de choque dirigida a corregir el desequilibrio presupuestario y controlar el déficit público ante la gravedad de la situación económica y financiera que atraviesa España. Señala que se trataba de actuar de manera inmediata para evitar que el retraso en la adopción de medidas agravase aún más la crisis económica, impidiendo la creación de empleo y la financiación de la economía de nuestro país.

A juicio del Abogado del Estado, los argumentos que ofrece la demanda para negar la concurrencia del presupuesto habilitante no pueden acogerse, pues de su argumentación parece deducirse que la concurrencia del presupuesto habilitante habría de razonarse por el Gobierno de forma individualizada respecto de cada uno de los preceptos que conforman el decreto-ley de que se trate. Señala que del art. 86 CE no resulta que el instrumento legal del Gobierno quede limitado a atajar determinadas situaciones con medidas que aisladamente consideradas deban cumplir por sí solas el presupuesto habilitante y respecto de las que resulte obligado justificar individualmente su necesaria adopción. Entiende que la situación excepcional de urgencia puede exigir medidas que sólo conjuntamente resulten eficaces para su corrección, si se adoptan inmediatamente, pudiendo el Gobierno utilizar entonces el cauce del art. 86 CE. Por ello, sostiene que el hecho de que el Consejo de Gobierno del País Vasco haya decidido recurrir sólo una medida de las contenidas en el Real Decreto-ley 20/2011 no puede condicionar el enjuiciamiento del cumplimiento del presupuesto habilitante a ella aisladamente considerada, siendo de plena aplicación la STC de 4 de octubre de 2012. Así, para el Abogado del Estado el análisis del cumplimiento del presupuesto habilitante deberá hacerse tanto de manera aislada en relación con la medida individual recurrida como en su conjunto, incluyendo todas las que recoge el Real Decreto-ley, para lo que deberá tenerse en cuenta que la medida cuestionada se inserta en un conjunto más amplio de medidas, tanto presupuestarias como tributarias y financieras, dirigidas a corregir el déficit público y, en particular, las relativas a los gastos de personal, como son las recogidas en los apartados 2 y 6 del artículo 2.

A continuación, el Abogado del Estado analiza la conexión de la medida adoptada con el presupuesto apreciado, y afirma que la misma tiene una clara y directa repercusión en la situación económica que el Gobierno quiso manejar con ella. Señala que la disposición adicional segunda del texto refundido de la Ley de planes y fondos de pensiones habilitaba a las entidades del sector público para promover planes de pensiones de empleo y contratos de seguro colectivos a favor de su personal y para hacer aportaciones a los mismos, pero con la expresa salvedad de que todo ello debería entenderse con arreglo a las correspondientes habilitaciones presupuestarias de que dispusieran esas entidades, salvedad que asimismo se venía reflejando en la norma que a tal efecto se incluía en las leyes de presupuestos generales del Estado a partir del año 2004, fijando el importe de la masa salarial hasta el que podía elevarse como máximo el importe de esas aportaciones; y así ha venido sucediendo hasta el Real Decreto-ley 20/2011, en el que se ha prohibido la realización de tales aportaciones. Señala que de lo expuesto resulta que la posibilidad

de prohibir la realización de aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivos se contempla expresamente en la regulación de los mismos, de lo que se concluye la procedencia de prohibir las referidas aportaciones a través de las correspondientes leyes presupuestarias.

Pero junto a la normativa expuesta afirma también que las aportaciones de las entidades del sector público a planes de pensiones de empleo y contratos de seguro colectivo forman parte de las retribuciones de los empleados públicos, con la específica naturaleza de retribuciones diferidas, e indica que así se deriva de los preceptos relativos a esta materia en las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado desde el año 2004 y así se prevé también en el art. 29 LEEP. Añade que al reproducirse en el art. 22.3 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2012, rotulado «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público», la norma contenida en el art. 2.3 del Real Decreto-ley 20/2011, se confirma la voluntad del legislador de que en el ejercicio 2012 se aplique un criterio único respecto de todas las aportaciones de las entidades del sector público a planes de pensiones de empleo y contratos de seguro colectivo, cual es el de prohibir totalmente su realización.

Finalmente, señala que la medida cuestionada presenta una perfecta conexión con la necesidad de poner inmediato fin a la situación existente de desequilibrio presupuestario, y recuerda que la propia Comunidad Autónoma del País Vasco, en la Ley 6/2011, de 23 de diciembre, de presupuestos para 2012, aprobada con anterioridad al Real Decreto-ley 20/2011, establecía en su artículo 19 sobre gastos de personal, la congelación salarial, excepto en cuanto a la aportación a planes de pensiones que reduce en un 50 por 100, medida reductora que la propia parte hoy demandante no consideró arbitraria sino basada en importantes razones económicas.

b) Seguidamente, considera el Abogado del Estado que dado que el principal objetivo que persigue el Real Decreto-ley 20/2011 es reducir con carácter inmediato el desequilibrio presupuestario, el análisis de constitucionalidad de la medida impugnada ha de efectuarse por contraste con lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE y, por su específica relación con el título competencial que tal precepto reconoce al Estado, teniendo igualmente presente el principio de coordinación con las Haciendas públicas, consagrado en el art. 156 CE. Recuerda que, con base en los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, consolidada doctrina del Tribunal Constitucional (cita las SSTC 148/2006, de 11 de mayo; 195/2006, de 22 de junio, y 297/2006, de 11 de octubre) ha reconocido la capacidad del Estado para establecer con carácter básico y, por tanto, de obligada observancia por todas las Administraciones públicas, límites al incremento global de las retribuciones del personal al servicio del sector público. Por ello, afirma que dado que la limitación de incrementos retributivos del personal del sector público está constitucionalmente fundada no en el art. 149.1.18 CE, sino en la relativa a la dirección y ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE) y en el principio de coordinación financiera (art. 156.1 CE), nos hallamos en este supuesto ante una medida amparada en el art. 149.1.13 CE, que alcanza a todo el personal al servicio de las Administraciones públicas y disfruta de un carácter excepcional cuya aplicación se justifica por la actual coyuntura económica, quedando su vigencia limitada al mantenimiento de las condiciones macroeconómicas que impone un escenario presupuestario de contención del gasto público. De esta forma, señala, siendo la competencia constitucional ejercitada para dictar la medida impugnada la del art. 149.1.13 CE, la violación de los arts. 149.1.18 CE y 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco que la demanda le imputa resulta improcedente.

c) A continuación, alude el Abogado del Estado al carácter materialmente básico de la medida impugnada. A su juicio, la norma satisface plenamente la doble vertiente material y formal que ha de concurrir en lo básico. Desde el punto de vista formal la norma tiene rango de ley y el carácter formalmente básico del apartado 3 del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2011 viene explícitamente declarado en el apartado 7 de igual precepto. Además, considera que la medida cuestionada ha de considerarse materialmente básica, pues si el Tribunal Constitucional ha reconocido la idoneidad de la Ley de presupuestos generales

del Estado, como vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno para limitar las retribuciones de los funcionarios autonómicos (STC 222/2006, FJ 3), no puede negarse la procedencia de amparo competencial de este Real Decreto-ley en el art. 149.1.13 CE, pues como señala su preámbulo, si bien «el principio del que se parte es el de que se produce la prórroga general de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 a partir del 1 de enero de 2012», resulta obligado acudir al Decreto-ley para evitar ciertas disfunciones que originaría la prórroga de determinadas materias, tales como repercusiones en el déficit público y en la estabilidad presupuestaria, con las consecuencias que ello podría tener en los compromisos asumidos por España ante la Unión Europea en la reducción del déficit público. Por ello, afirma que la limitación que recoge el art. 2.3 del Real Decreto-ley 20/2011 representa una previsión de política económica general de carácter básico similar a la que integran el contenido constitucionalmente previsto para las leyes de presupuestos. Y dada la naturaleza retributiva de carácter diferido que ostentan las aportaciones a que se refiere el precepto impugnado, su prohibición constituye, a juicio del Abogado del Estado, una reducción de tal concepto retributivo para todos los empleados públicos que venían siendo beneficiarios de ellas, reducción que se superpone a la congelación retributiva prevista en el apartado dos de igual precepto.

Señala que la demanda dedica un gran esfuerzo argumentativo al contenido del art. 29 LEEP para concluir ofreciendo una interpretación del mismo que, además de contraria a su propio tenor literal, viene a impedir el ejercicio por el Estado de la competencia que consagra el art. 149.1.13 CE, pareciendo olvidar la parte recurrente que este precepto no producirá efectos sino a partir de la entrada en vigor de las leyes de función pública que se dicten en desarrollo de la Ley del estatuto básico del empleado público. Afirma que el escrito de demanda prescinde de la jurisprudencia constitucional, que afirma que la atribución por los Estatutos de Autonomía de competencias exclusivas sobre una materia no puede afectar a las competencias estatales concurrentes con ella relacionadas en el art. 149.1 CE que requieren de salvaguarda explícita. Por tanto, a su juicio, la intensidad de las competencias autonómicas que destaca el recurrente no sirve para justificar la inconstitucionalidad del precepto impugnado.

Considera que el art. 29 LEEP se ocupa de concretar, las disposiciones legales en las que se delimitará la cuantía que las Administraciones públicas puedan destinar a financiar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contrato de seguro colectivos en los que se incluyera 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, que no son otras que las leyes de presupuestos generales del Estado, al ser en éstas donde se fija el porcentaje de la masa salarial y la forma de cálculo de las cantidades que se destinan a tal fin (un porcentaje de la masa salarial). Para el Abogado del Estado esto no significa que este precepto impida al Estado, en atención a la situación económico-financiera, no fijar cuantía alguna por dicho concepto, sino simplemente que las aportaciones a planes de pensiones reciben en la normativa básica un tratamiento diferenciado respecto a las restantes retribuciones.

Añade que tampoco la existencia de previa legislación básica de distinto tenor puede admitirse como argumento para razonar la inconstitucionalidad de la medida recurrida. No existe un derecho a la intangibilidad o inmutabilidad de una anterior normativa básica.

Respecto al efecto disfuncional y disgregador que, a juicio del recurrente, provoca la congelación de esa retribución diferida, estimándolo contrario a la legítima invocación del art. 149.1.13 CE, señala el Abogado del Estado que la medida impugnada no supone un trato desigual entre Administraciones públicas pues, como tampoco lo suponían anteriores limitaciones, es una medida de carácter general para la contención del gasto que se aplica por igual en el conjunto del sector público. Recuerda así que el principio de autonomía financiera autonómica en relación con el gasto no es absoluto, y puede quedar afectado constitucionalmente por decisiones del Estado en materia de ordenación general de la economía, como es la medida que recoge el art. 2.3 del Real Decreto-ley 20/2011.

Por todo ello, afirma que una vez razonado el carácter materialmente básico de la medida recurrida y su correcto amparo competencial en los arts. 149.1.13 y 156 CE, por su íntima conexión con el objetivo de reducción del déficit público, no procede sino rechazar todas las tachas de inconstitucionalidad que la demanda imputa al art. 2.3 del Real Decreto-ley 20/2011.

7. Por providencia de 20 de octubre de 2015 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco contra el apartado 3 del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, que suspende la posibilidad de que las Administraciones, entidades y sociedades públicas puedan realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos durante el ejercicio 2012.

A juicio del Gobierno Vasco el precepto vulnera el art. 86.1 CE, por no concurrir el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, contemplado en dicho precepto, y los arts. 149.1.18, 149.1.13 y 156.1 CE, por entender que el precepto no encuentra amparo en la competencia estatal para regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, excede las competencias estatales básicas en materia de ordenación general de la economía e infringe el principio de autonomía financiera de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el principio constitucional de solidaridad.

El Abogado del Estado interesa la desestimación del recurso por considerar que la disposición impugnada no ha vulnerado el art. 86.1 CE, al concurrir el presupuesto habilitante y haberse manifestado adecuadamente su concurrencia por el Gobierno, ni los arts. 149.1.18, 149.1.13 y 156.1 CE, al entender que la limitación que recoge el precepto impugnado constituye una previsión de política económica general de carácter básico en íntima conexión con el objetivo de reducción del déficit público.

2. El precepto impugnado en este recurso de inconstitucionalidad, art. 2.3 del Real Decreto-ley 20/2011, señala:

«Durante el ejercicio 2012, las Administraciones, entidades y sociedades a que se refiere el apartado Uno de este artículo, no podrán realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación.»

El apartado 1 del artículo 2 a que se remite el precepto indica que constituye sector público, a los efectos de lo establecido en este artículo relativo a las retribuciones del personal y altos cargos del sector público: la Administración general del Estado, sus organismos autónomos y agencias estatales y las universidades de su competencia; las Administraciones de las Comunidades Autónomas, los organismos de ellas dependientes y las universidades de su competencia; las corporaciones locales y organismos de ellas dependientes; las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social; los órganos constitucionales del Estado, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 72.1 de la Constitución; las sociedades mercantiles públicas; las entidades públicas empresariales y el resto de los organismos públicos y entes del sector público estatal, autonómico y local.

A los efectos de situar la disposición impugnada en su contexto legislativo, conviene recordar que la posibilidad de que las Administraciones públicas realicen aportaciones a sistemas complementarios de la Seguridad Social, se contempla en el art. 29 de la Ley del estatuto básico del empleado público, aprobada por la Ley 7/2007, de 12 de abril (en adelante, LEEP): «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 a planes de pensiones o contratos de seguros tendrán a todos los efectos la consideración de retribución diferida».

De conformidad con la regulación descrita, las leyes de presupuestos generales del Estado han previsto a partir de la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2004, que cuando la Administración pública actúe como promotor o tomador de planes de pensiones o contratos de seguro que instrumenten compromisos por pensiones que incluyan la contingencia de jubilación se destine un 0,5 por 100 de la masa salarial a financiar las aportaciones a dichos planes o contratos. Este porcentaje se redujo en el año 2010 al 0,3 por 100 (art. 22.3 de la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2010, Ley 26/2009, de 23 de diciembre); porcentaje que se mantuvo en la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2011, (art. 22.3 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre). En todo caso, las leyes de presupuestos han advertido también que las cantidades destinadas a ese fin «tendrán a todos los efectos la consideración de retribuciones diferidas».

La disolución del Congreso de los Diputados por el Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, y la convocatoria de elecciones generales el 20 de noviembre de 2011 hizo que no se aprobara la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2012 y que se consideraran automáticamente prorrogados los presupuestos del año anterior hasta la aprobación de los nuevos (art. 134.4 CE). El nuevo Gobierno resultante de las elecciones consideró que la pura y simple prórroga de la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2011 ocasionaría ciertas disfunciones que era preciso corregir, y por ello aprobó el Real Decreto-ley 20/2011, cuya estructura trata de seguir la de las leyes de presupuestos generales del Estado, y en el que se introducen, básicamente, modificaciones en materia de créditos presupuestarios prorrogados, gastos de personal, pensiones y ayudas públicas, normas tributarias, entes territoriales y cotizaciones sociales.

Esta norma prevé, en materia de retribuciones del personal y altos cargos del sector público, que en el año 2012 las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar ningún incremento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2011, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo. En consecuencia, a partir del 1 de enero de 2012, no experimentarán ningún incremento las cuantías de las retribuciones y de la masa salarial, en su caso, establecidas en la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011. Asimismo, como ya hemos señalado, excluye, durante el ejercicio 2012, la realización de aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguros colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación, y es exclusivamente esta previsión la que es impugnada en el presente recurso de inconstitucionalidad.

3. El primer motivo de inconstitucionalidad alegado por el Gobierno Vasco es el relativo a la no concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad contemplado en el art. 86.1 CE, que habilita para la aprobación del precepto impugnado a través del instrumento normativo del decreto-ley. Como hemos señalado en ocasiones anteriores (STC 11/2002, de 17 de enero, FJ 2), en la medida en que esta pretensión impugnatoria incide directamente sobre la validez de la norma impugnada, su examen debe ser prioritario en el orden lógico de nuestro enjuiciamiento, pues, en caso de ser estimada, resultaría innecesario el análisis de las restantes alegaciones. Este Tribunal tiene una doctrina consolidada sobre el presupuesto habilitante que, según el art. 86.1 CE, habilita al Gobierno para dictar la legislación de urgencia que se manifiesta a través de la figura del decreto-ley, y que se encuentra resumida, entre otras, en la STC 12/2015, de 5 de febrero, FJ 3, en los términos que a continuación se señalan.

Dicho presupuesto habilitante, «no es, en modo alguno, 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, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes», razón por la cual, este Tribunal

puede, «en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de 'extraordinaria y urgente necesidad' y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del presupuesto habilitante» (SSTC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4, y 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5, entre otras).

La apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). El Tribunal controla que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, pero «el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los Reales Decretos-Leyes» (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5, y 1/2012, de 13 de enero, FJ 6), por lo que la fiscalización de este Órgano constitucional es «un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno» (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3).

Este control externo que al Tribunal corresponde realizar se concreta en los siguientes aspectos: en primer lugar, comprobar «que la definición por los órganos políticos de una situación de extraordinaria y urgente necesidad sea explícita y razonada», y, además «que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto y las medidas que en el Decreto-Ley se adoptan (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar» (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3).

En cuanto al primero de estos aspectos –la definición de la situación de urgencia–, nuestra doctrina ha precisado que no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-Ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que llevaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

En cuanto a la segunda dimensión del presupuesto habilitante de la legislación de urgencia –conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas que en el Real Decreto-Ley se adoptan–, nuestra doctrina ha afirmado un doble criterio o perspectiva para valorar su existencia: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el Real Decreto-Ley controvertido. Así, ya en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, excluimos a este respecto aquellas disposiciones «que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente (STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9)».

Así pues, debemos examinar, en primer lugar, la situación de urgencia y necesidad que se pretendía afrontar con la aprobación del decreto-Ley para, a continuación, abordar el estudio de la medida concretamente impugnada y su conexión de sentido con dicha situación de urgencia y necesidad.

4. Por lo que hace a la definición de la concurrencia del presupuesto habilitante, la exposición de motivos de la norma afirma:

«La importante desviación del saldo presupuestario estimada en el momento presente para el conjunto de las Administraciones Públicas para el ejercicio 2011

respecto al objetivo de estabilidad comprometido, obliga al Gobierno a tomar medidas de carácter urgente para su corrección.

Estas primeras medidas, que comportan acciones tanto por el lado de los ingresos públicos como por el lado de los gastos, suponen una reducción de carácter inmediato del desequilibrio presupuestario en más de un punto porcentual del Producto Interior Bruto. Con estas acciones se pretende garantizar que el sector público español inicie una senda de reequilibrio que aporte credibilidad a la evolución futura de la deuda y déficit públicos.

Sin esta corrección, que inicia un camino de consolidación fiscal que se concretará de forma definitiva en el proyecto de ley de los Presupuestos Generales del Estado para 2012, no se podrían superar las actuales condiciones de escasez de liquidez que impiden un desarrollo adecuado de la actividad económica.»

Asimismo recuerda que «el Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, publicado en el 'Boletín Oficial del Estado' el 27 de septiembre, acordaba la disolución de ambas cámaras y la convocatoria de elecciones generales el 20 de noviembre de 2011». Como consecuencia del mismo no se aprobó la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2012 y se prorrogó la de 2011. Sin embargo, «la pura y simple prórroga de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 ocasionaría ciertas disfunciones que es preciso corregir ... porque la situación económica y financiera aconsejan no prorrogar algunas materias que podrían tener repercusiones en el déficit público y en la estabilidad presupuestaria, con las consecuencias que ello podría tener en los compromisos asumidos por España ante la Unión Europea en la reducción del déficit público»; y dado que la constitución del Congreso de los Diputados y del Senado, que se produjo el 13 de diciembre de 2011, «hacen inviable la aprobación no ya de una Ley de Presupuestos Generales del Estado antes del 31 de diciembre de este año, sino de una ley ordinaria aun cuando se utilizase el procedimiento de urgencia», es por lo que se dicta este Real Decreto-ley.

En el debate parlamentario de convalidación del Real Decreto-ley 20/2011, cuyo contenido queda reflejado en el «Diario de Sesiones» de la sesión plenaria núm. 4, de 11 de enero de 2012, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas vino a destacar que las medidas adoptadas «son de carácter urgente porque así lo requiere la situación. Son una respuesta contundente a una situación extraordinariamente difícil como la que está atravesando España, como la que está atravesando nuestra economía. ... El final del año pasado se ha caracterizado por esos 5 millones largos de parados que son consecuencia de la peor crisis económica, la más larga crisis económica que ha aparecido en nuestro país. Al tiempo, la economía está parada, está en las puertas de una recesión económica, y las finanzas públicas se encuentran fuertemente desequilibradas, deterioradas como consecuencia de la situación económica del país y también, por supuesto, de la reducción de los ingresos tributarios consecuencia de esa crisis». Además, añade, «a los pocos días de llegar al Gobierno, de entrar en los ministerios, tuvimos acceso a una información relevante en relación con el incumplimiento de los objetivos de déficit público en España, en nuestro país, la desviación de los objetivos comprometidos por el Reino de España en su programa de estabilidad en nada menos que 2 puntos porcentuales de producto interior bruto, es decir, más de 20.000 millones de euros, una desviación en relación con el objetivo inicialmente marcado del 6 por ciento del producto interior bruto, superior a su tercera parte ... Ante ello,... el Gobierno reacciona con este decreto-ley... Son medidas excepcionales para un tiempo excepcional, medidas excepcionales para recuperar la credibilidad de España, medidas excepcionales para decir a todos, a la sociedad, a los inversores, a nuestros socios europeos, que el Gobierno de España está comprometido con la corrección del déficit público más allá de donde arraigue ese déficit público, porque es responsabilidad del Gobierno de España no solo la supervisión y la tutela presupuestaria del conjunto de las Administraciones públicas, sino la adopción de las medidas correctoras para que esas situaciones de déficit que se puedan producir en otras Administraciones públicas se corrijan y se eviten ... Esas decisiones que

hemos llevado adelante lo que hacen es promover el... ajuste presupuestario... un ajuste que va en mayor proporción a la contención, al ahorro de gasto público... Había urgencia en hacer ese ajuste; un ajuste que radica en una contención del gasto público de 8.914 millones de euros».

La motivación ofrecida en el preámbulo de la norma y desarrollada por el Ministro en el debate parlamentario de convalidación, permite, por tanto, afirmar que el Gobierno ha justificado de manera suficiente, explícita y razonada, que es la desviación del saldo presupuestario estimado para el conjunto de las Administraciones públicas para el ejercicio 2011, respecto al objetivo de estabilidad comprometido, lo que determina la adopción de las medidas previstas en el Real Decreto-ley 20/2011. La imposibilidad de aprobar la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2012 como consecuencia de la disolución de las Cámaras y la convocatoria de elecciones para noviembre de 2011 justifica la aprobación de una norma de urgencia en una situación económica y financiera en la que la prórroga de algunas materias puede tener repercusiones en el déficit público y en la estabilidad presupuestaria, con las consecuencias que de ello derivan respecto de los compromisos asumidos por España ante la Unión Europea en la reducción del déficit público, como expresamente señala la exposición de motivos de la norma.

Se trata, así, de hacer posible el cumplimiento de los objetivos de déficit comprometidos por España y con esta finalidad se adoptan una serie de medidas tanto presupuestarias como tributarias y financieras dirigidas al cumplimiento del mencionado objetivo. Entre esas medidas se incluyen las relativas a la limitación del gasto público, y, en concreto, de los gastos de personal, en cuyo ámbito se inserta la previsión que es objeto del presente recurso.

En este contexto, y como recordábamos en la reciente STC 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 4: «generalmente hemos venido admitiendo el uso del decreto-ley en situaciones que hemos denominado coyunturas económicas problemáticas, para cuyo tratamiento 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 que subvenir a situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran de 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 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6; y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8)».

Cabe afirmar pues –siguiendo lo señalado en la STC 95/2015, de 14 de mayo, FJ 4–, que la definición de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que justifica la aprobación de la norma controvertida, es explícita, razonada y concreta, no se realiza mediante fórmulas rituales o genéricas, aplicables de modo intercambiable a todo tipo de realidades, sino por referencia concreta a una situación de recesión y de crisis económica y financiera, real y conocida, y a la exigencia de cumplimiento de unos compromisos internacionales igualmente notorios, que tienen por objeto atender a lo que cabe calificar como una coyuntura económica problemática, –en los términos expresamente aceptados por la doctrina constitucional–, que hace preciso para evitar el crecimiento del déficit, la adopción de medidas de disminución del gasto público, entre las que se insertan la prevista en el precepto que es objeto de la presente impugnación.

5. En cuanto a la segunda dimensión del presupuesto habilitante de la legislación de urgencia, esto es, la conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas que en el Real Decreto-ley se adoptan, cabe señalar que las medidas instrumentadas por el Real Decreto-ley 20/2011 van dirigidas a corregir la desviación del saldo presupuestario estimado para el conjunto de las Administraciones públicas respecto al objetivo de estabilidad comprometido. Para el cumplimiento de esta finalidad el capítulo II de la norma prevé distintas medidas en materia de gastos de personal, entre ellas, la prohibición de realizar, en el ejercicio de 2012, aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación.

Esta medida no puede considerarse desconectada de los objetivos perseguidos por la norma de urgencia, pues excluir que las Administraciones, entidades y sociedades públicas pueda realizar aportaciones a planes de pensiones y contratos de seguro, aportaciones que tienen la naturaleza de retribuciones diferidas conforme a lo establecido en las leyes de presupuestos, es una medida que contribuye a la reducción del déficit público y a la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria, por lo que existe una conexión de sentido entre la medida adoptada y la concreta urgencia invocada. Como ya hemos tenido ocasión de señalar reiteradamente, siendo el objetivo principal de la norma introducir determinadas medidas urgentes y extraordinarias para la contención y reducción del déficit público, es evidente que la reducción de una de las principales partidas del gasto público corriente de la ley de presupuestos, como es la retribución de los empleados públicos, guarda la necesaria conexión de sentido con la situación de urgencia definida, tal y como ha sido exigida por la doctrina constitucional (AATC 179/2011, FJ 6, y 180/2011, FJ 6; y STC 81/2015, FJ 4).

Por otro lado, también la estructura de la disposición impugnada, que está dotada de eficacia inmediata por cuanto que, aprobada el 30 de diciembre de 2011, entró en vigor el 1 de enero de 2012 (disposición final vigésima tercera), contribuye a afirmar que hay entre dicha medida y la situación de necesidad descrita, la relación de adecuación exigida para que se entienda concurrente el presupuesto habilitante de la facultad del Gobierno para dictar legislación de urgencia ex art. 86.1 CE.

A la vista de lo expuesto, cabe dar por satisfecho el requisito de justificación de las razones de extraordinaria y urgente necesidad que han motivado la aprobación del art. 2.3, del Real Decreto-ley 20/2011, y, en consecuencia, el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 86.1 CE.

6. El segundo motivo de inconstitucionalidad alegado por el Gobierno Vasco es la infracción de los arts. 149.1.13, 149.1.18 CE, en relación con el art. 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV), y el art. 156.1 CE.

Debemos comenzar rechazando la presunta vulneración del art. 149.1.18 CE, pues desde la temprana STC 63/1986, hemos venido considerando que las medidas de contención de los gastos de personal no se encuadran en el marco de las competencias en materia de régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE), sino que se sitúan en el ámbito competencial relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE); y ello, porque no puede considerarse parte integrante del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas, «una simple medida coyuntural y de eficacia limitada en el tiempo que, aunque produzca un efecto directo sobre la cuantificación de los derechos económicos de los funcionarios, tiene un fundamento y una finalidad extraños a la relación de servicio, en cuanto constituye una medida económica general de carácter presupuestario dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público» (STC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11). Así las cosas, su encuadramiento competencial adecuado es el título reservado al Estado por el art. 149.1.13 CE (en particular, STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3).

Esta doctrina se reitera en la reciente STC 81/2015, de 30 de abril, FJ 7, en la que se afirma que «la cuantificación y limitación de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas no se integra, desde un punto de vista material, en el régimen estatutario de los funcionarios públicos ... en primer lugar, porque dichas retribuciones, no sólo alcanzan a los funcionarios públicos, sino también a todo el personal al servicio del sector público; y, en segundo término porque su carácter coyuntural y su eficacia limitada en el tiempo impiden integrarlas en la relación de servicio que delimita dicho régimen estatutario. Todo ello nos ha llevado a limitar la competencia estatal básica reconocida en el art. 149.1.18 CE a la definición de los diversos conceptos retributivo de los funcionarios públicos (STC 148/2006, FJ 6)».

En consecuencia, nuestra doctrina ha señalado la directa relación existente entre la fijación de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas y la fijación de la política económica general por parte del Estado, de manera que este Tribunal

ha entendido que las medidas de limitación de las retribuciones adoptadas por el Estado deben analizarse desde la perspectiva de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE (STC 94/2015, FJ 3), por lo que debemos rechazar la vulneración de los arts. 149.1.18 CE y 10.4 EAPV que el Gobierno Vasco imputa al precepto recurrido.

Desde la perspectiva de lo dispuesto en el art. 156.1 CE, aunque no cabe duda de que la decisión del legislador estatal de excluir para el año 2012 las aportaciones a planes de pensiones y contratos de seguro por parte de las Administraciones, entidades y sociedades públicas, incide en la autonomía presupuestaria de las Comunidades Autónomas, su legitimidad constitucional debe ser admitida, a la luz de la doctrina que este Tribunal ha empleado reiteradamente para defender la facultad del Estado de limitar las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas.

En efecto, «hemos señalado la vinculación directa de estos límites con la fijación de la política económica general por parte del Estado ex art. 149.1.13 CE (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3) por cuanto se trata de una medida dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público (STC 63/1983, de 21 de mayo, FJ 11), sin que quepa olvidar que dicha autonomía financiera de las Comunidades Autónomas la concibe nuestra Constitución ‘con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles’ (art. 156.1 CE), precepto éste desarrollado en el art. 2.1 b) de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), de modo que la incidencia en la autonomía financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas está directamente relacionada con la responsabilidad del Estado de garantizar el equilibrio económico general (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2; y 103/1997, de 22 de mayo, FJ 1). De ello se deriva la idoneidad de que tales límites se contengan en la Ley de presupuestos generales del Estado en cuanto vehículo de dirección y orientación de la política general que corresponde al Gobierno de la Nación (STC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2). Lo cual, en fin, no sólo justifica que el Estado pueda establecer topes máximos a los incrementos retributivos de los funcionarios autonómicos, sino que pueda decantarse por la congelación salarial en un ejercicio concreto» (STC 94/2015, FJ 3).

El Tribunal ha admitido pues, la posibilidad de establecer esta suerte de restricciones a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas por fundamentar su carácter básico en el art. 149.1.13 CE y, al mismo tiempo, en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal del art. 156.1 CE. La adopción de limitaciones a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no supone, naturalmente, que quede a la entera disponibilidad del Estado el alcance e intensidad de tales restricciones, sino que las decisiones que el Estado adopte con base en el art. 149.1.13 CE deben ceñirse a aquellos aspectos estrictamente indispensables para la consecución de los fines de política económica que aquéllas persigan (entre otras muchas, SSTC 152/1988, FJ 4; y 201/1988, FJ 2). Resulta, por ello, imprescindible «que exista una ‘relación directa’ entre la restricción presupuestaria y la finalidad de política económica perseguida con la misma –pues, de lo contrario, este condicionamiento podría conducir a un total vaciamiento de la autonomía de gasto de las Comunidades Autónomas–» (STC 171/1996, FJ 3).

Pues bien, por lo que respecta a la concreta medida impugnada en este recurso, debemos señalar que existe una relación directa entre la misma y la finalidad de política económica perseguida que justifica la limitación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Cabe así destacar que el preámbulo del Real Decreto-ley 20/2011, como ya hemos señalado, justifica las medidas adoptadas en el mismo en la situación económica y financiera que aconseja «no prorrogar algunas materias que podrían tener repercusiones en el déficit público y en la estabilidad presupuestaria, con las consecuencias que ello podría tener en los compromisos asumidos por España ante la Unión Europea en la reducción del déficit público». Y ello, con el propósito de corregir la «desviación del saldo presupuestario estimada en el momento presente para el conjunto de las Administraciones Públicas para el ejercicio 2011 respecto al objetivo de estabilidad comprometido», al objeto de iniciar «un camino de consolidación fiscal que se concretará

de forma definitiva en el proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado para 2012» y tratar así de «superar las actuales condiciones de escasez de liquidez que impiden un desarrollo adecuado de la actividad económica». De donde se deduce que la norma recurrida resulta, de acuerdo con nuestra doctrina, justificada desde el punto de vista de la autonomía financiera, en la medida en que existe una relación evidente entre una medida de contención del gasto de personal, como es la suspensión de las aportaciones a planes de pensiones y contratos de seguros a favor de todo el personal al servicio de las Administraciones públicas y la dirección de la política económica general, concretada en el cumplimiento de los compromisos de estabilidad presupuestaria y reducción del déficit público. Debe pues rechazarse también la pretendida vulneración del art. 156.1 CE.

7. Finalmente, y situados en la perspectiva competencial que deriva de lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE, considera la Comunidad Autónoma que la medida contemplada en el precepto impugnado excede de las fronteras en que ha de moverse el núcleo de lo básico, y afirma que el objetivo de política económica dirigido a la contención del gasto de personal debería instrumentarse a partir de magnitudes globales, excluyendo la posibilidad de incidir en una concreta retribución que, de conformidad con el art. 29 LEEP, formaría parte del acervo competencial autonómico.

En orden a determinar si la norma satisface la doble vertiente material y formal que ha de concurrir en la legislación básica estatal, procede señalar, en primer lugar que, desde el punto de vista formal, el art. 2.3 Real Decreto-ley 20/2011 tiene rango de ley y el carácter formalmente básico del precepto viene explícitamente declarado en el apartado 7 del propio Real Decreto-ley. Y, en segundo lugar, desde un punto de vista material, la norma también tiene carácter básico, pues impone una medida dirigida a la contención de los gastos del personal en todas las Administraciones públicas; es decir; el precepto impugnado articula un régimen jurídico homogéneo que asegura un tratamiento común en cuanto a las aportaciones a planes de pensiones y contratos de seguros por todas las Administraciones, entidades y empresas públicas, configurando, así, un régimen jurídico homogéneo en todo el territorio del Estado.

Por otro lado, la posibilidad de excluir la realización de aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivos, como señala el Abogado del Estado, deriva expresamente de lo dispuesto en la disposición final segunda del texto refundido de la Ley de planes y fondos de pensiones 8/1987, de 8 de junio, y no contradice lo dispuesto en el art. 29 LEEP. La citada disposición final segunda prevé que las aportaciones de las entidades del sector público a esos instrumentos de previsión social «se entenderá sin perjuicio de la correspondiente habilitación presupuestaria de que disponga cada entidad o empresa, así como de las posibles autorizaciones previas a las que pudiesen estar sometidas tales aportaciones tanto de carácter normativo como administrativo, para, en su caso, destinar recursos a la financiación e instrumentación de la previsión social complementaria del personal», y en análogo sentido el art. 29 LEEP afirma que las aportaciones se realizarán «hasta el porcentaje de la masa salarial que se fije en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado». De lo que se concluye que el Estado, en atención a la situación económico financiera, podrá fijar distintos porcentajes de aportación sobre la masa salarial –como en la práctica ha venido haciendo desde el año 2004– o incluso no fijar cuantía alguna por dicho concepto, que es lo que ha sucedido para el año 2012.

La medida contemplada en el art. 2 apartado 3 del Real Decreto-ley 20/2011, no constituye, por lo demás, una medida aislada que incida sobre un único concepto retributivo, sino que se inserta en el ámbito de una decisión general de política económica, que trasciende a cada uno de los conceptos retributivos que integran la masa salarial de los empleados públicos, incluidas, por tanto, las retribuciones diferidas que aquí se analizan. Y es esto precisamente –y así lo ha reconocido nuestra doctrina– lo que justifica, no sólo que el Estado pueda establecer topes máximos a los incrementos retributivos de los funcionarios autonómicos, sino que pueda decantarse por la congelación salarial en un ejercicio concreto (supuesto examinado en la STC 94/2015), o por la reducción e incluso la supresión de un determinado concepto retributivo (como se vino a reconocer en la STC

81/2015, de 30 de abril), que es lo que sucede en el presente supuesto. No se produce, en consecuencia, la alegada vulneración del art. 149.1.13 CE.

Considera por último el Gobierno Vasco que la medida contemplada en el precepto recurrido puede ser contraria al principio de solidaridad que ha de inspirar el sacrificio que se exige al conjunto de las Administraciones públicas. Hemos de recordar que al Estado le corresponde garantizar, de conformidad con el art. 138 CE, «la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español». Y la medida impugnada no implica un trato desigual entre Administraciones públicas, como tampoco lo fueron las anteriores limitaciones de los gastos de personal, ni supone el establecimiento de diferencias entre las distintas partes del territorio español, dado que se trata de una medida económica de carácter general y que se aplica por igual al conjunto del sector público, esto es, a todas las Administraciones, entidades y sociedades públicas.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a veintidós de octubre de dos mil quince.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.