

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

6832 *Pleno. Sentencia 94/2015, de 14 de mayo de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 4834-2013. Interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto del artículo único de la Ley Foral 25/2013, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 28/2012, de 28 de diciembre, por la que se crea, con efectos para el año 2012, un complemento personal transitorio por pérdida de poder adquisitivo. Competencias sobre ordenación general de la economía y principios de coordinación entre haciendas públicas y de estabilidad presupuestaria: nulidad de la Ley Foral, que establece el término para el abono del complemento personal transitorio por pérdida de poder adquisitivo.*

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. 4834-2013, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el artículo único de la Ley Foral 25/2013, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 28/2012, de 28 de diciembre, por la que se crea, con efectos para el año 2012, un complemento personal transitorio por pérdida de poder adquisitivo. Ha comparecido y formulado alegaciones el Parlamento de Navarra. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 30 de julio de 2013, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el artículo único de la Ley Foral 25/2013, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 28/2012, de 28 de diciembre, por la que se crea, con efectos para el año 2012, un complemento personal transitorio por pérdida de poder adquisitivo. El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE en relación con el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) a fin de que se produjera la suspensión de la aplicación del precepto impugnado.

El recurso se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación:

El Abogado del Estado parte de la consideración de que el artículo único de la Ley Foral 25/2013, trae su causa del artículo único de la Ley Foral 28/2012, al que modifica su apartado dos. Dicho precepto estableció en su primer apartado, que «durante el año 2012 se abonará al personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra un complemento personal por pérdida de poder adquisitivo de cuantía equivalente al importe de la paga extraordinaria cobrada el mes de junio». A su vez, el segundo apartado de dicho artículo establecía que «el pago se realizará antes de finalizar el año 2012 mediante

un solo abono por el importe que, de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior, corresponda a cada funcionario/a».

El artículo único de la Ley Foral 25/2013, objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, modifica el apartado 2 del artículo único de la citada Ley Foral 28/2012, que queda redactado de la siguiente manera: «el pago se realizará antes del 31 de agosto de 2013 mediante un solo abono por el importe que, de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior, corresponda a cada funcionario».

Expone el Abogado del Estado que dada la fecha de la publicación de la Ley Foral 28/2012, en el «Boletín Oficial de Navarra» de 2 de enero de 2013, y en el «BOE» el 19 de enero, no pudo ejecutarse de hecho la Ley y abonarse el complemento antes del 31 de diciembre de 2012, como preveía la misma. Para paliar ese efecto de retraso y, por tanto, de imposibilidad material de aplicar la norma, se promulgó la Ley Foral 25/2013, de 2 de julio, ahora impugnada, mediante cuyo artículo único viene a modificarse el apartado 2 del artículo único de la Ley Foral 28/2012, en los términos anteriormente expuestos. Se trataba, por tanto, de poder hacer efectivo el complemento previsto por la Ley Foral 28/2012 dentro del año 2013 con independencia del presupuesto del ejercicio a cargo del cual se hubiese debido abonar dicho complemento retributivo.

A juicio del Abogado del Estado la norma impugnada resulta ahora contraria al art. 22.2 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013 (en adelante, Ley 17/2012), que establece con carácter básico y vinculante para todas las Comunidades Autónomas el crecimiento cero respecto de las retribuciones del personal al servicio del sector público vigentes a 31 de diciembre de 2012.

El citado precepto determina para fijar el límite al incremento que se computarán como premisa de comparación las retribuciones vigentes a 31 de diciembre de 2012, «sin tenerse en cuenta la reducción aprobada por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio... sin tenerse en cuenta la supresión de la paga extraordinaria y de la paga adicional o equivalente del mes de diciembre aprobada por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio...».

El Abogado del Estado alega el carácter básico del art. 22.2 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2013, formalmente en cuanto establecido en una norma con rango de ley e «invocando una precisa competencia constitucional», y materialmente conforme a lo afirmado en la doctrina constitucional. El art. 22 de la Ley 17/2012 se titula «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público», e incluye dentro del sector público a «las Administraciones de las Comunidades Autónomas, los organismos de ellas dependientes y las Universidades de su competencia» [apartado 1 b)]. Además, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, todas las medidas de contención de gastos de personal que hayan de aplicarse en todo el sector público, incluido el autonómico sin ninguna excepción, competen al Estado en virtud del art. 149.1.13 en relación con el art. 156 CE (cita, por todas, las SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3; 171/1996, de 30 de octubre, FJ 4; 62/2001, de 1 de marzo, FJ 6; 24/2002, de 31 de enero, FJ 5; 139/2005, de 26 de mayo, FJ 7; 148/2006, de 11 de mayo, FFJJ 4 y ss.; 178/2006, de 6 de junio, FJ 3; 195/2006, de 22 de junio, FJ 6; 222/2006, de 6 de julio, y 297/2006, de 11 de octubre, FJ 5), al que hoy ha de añadirse el art. 135.1 y 6 CE, que establece el principio de estabilidad presupuestaria (que se concreta en el art. 3.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera).

A ello añade el Abogado del Estado que expresamente aplican los límites en materia de gastos de personal a la Comunidad Foral de Navarra las SSTC 148/2006, 195/2006 y 297/2006, FJ 5. Asimismo, aduce que la doctrina constitucional en las Sentencias aludidas al caso de la Comunidad Foral de Navarra desechó la supuesta excepción para Navarra en la aplicación de la doctrina general sobre límites retributivos, rechazando la alegación de excepción con pretendida base tanto en su norma institucional básica, como es la Ley 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), que en su art. 49.1 b) atribuye competencia exclusiva a la Comunidad para regular «el régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral...», si bien, y esto es lo esencial «respetando los derechos y obligaciones

esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos», como en la competencia que sobre la materia o ámbito financiero dispone la Comunidad Foral por disfrutar de un régimen de convenio con el Estado conforme al art. 45 LORAFNA.

Conforme a la argumentación expuesta, el Abogado del Estado considera que una medida legislativa autonómica como la establecida por la Ley Foral 25/2013 inevitablemente trae como consecuencia la vulneración de la limitación básica del incremento de las retribuciones prevista en el art. 22.2 de la Ley 17/2012, ya que el reconocimiento por la Ley Foral del incremento a abonarse en el 2013 implica que las retribuciones en Navarra en este año vienen constituidas, de un lado por las que existían a 31 de diciembre de 2012 (partiendo de la base o contabilizando, como exige el art. 22.2 de la Ley 17/2012, los niveles retributivos sin tener en cuenta las restricciones cuantitativas conforme a las medidas básicas de restricción del Real Decreto-ley 20/2012), pero a las que se añadiría, conforme a lo previsto en la Ley Foral objeto de impugnación, el importe del nuevo complemento lo que supone superar el límite legal básico y, por tanto, una efectiva extralimitación competencial.

2. Por providencia de 10 de septiembre de 2013, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado así como al Gobierno y al Parlamento de Navarra, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se tuvo por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado desde la fecha de interposición del recurso –30 de julio de 2013– para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, lo que se comunicó a los Presidentes del Gobierno y del Parlamento de Navarra. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Navarra».

3. El Vicepresidente primero y Presidente en funciones del Senado, mediante escrito registrado en este Tribunal el 18 de septiembre de 2013, comunicó que la Cámara se personaba en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. La Vicepresidenta Primera y Presidenta en funciones del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 19 de septiembre, comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado darse por personada en este procedimiento y ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. El Gobierno de Navarra, por escrito registrado en este Tribunal el día 2 de octubre de 2013, comunicó el acuerdo adoptado en sesión celebrada el día 25 de septiembre de 2013 en el que se daba por enterado de la interposición y admisión a trámite del presente recurso de inconstitucionalidad.

6. El Letrado del Parlamento de Navarra, en representación de dicho Parlamento, cumplimentó el trámite de alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 11 de octubre, en el que solicita la inadmisión del recurso de inconstitucionalidad por prematuro y, subsidiariamente, que se dicte Sentencia desestimatoria del presente recurso de inconstitucionalidad declarando la constitucionalidad de la Ley Foral impugnada. Mediante otrosí solicita, al amparo del art. 83 LOTC, la acumulación del presente recurso de inconstitucionalidad núm. 4834-2013 con el recurso de inconstitucionalidad núm. 5376-2012 interpuesto por el Parlamento de Navarra contra el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, dada la existente conexión entre uno y otro recurso, que justifica la unidad de tramitación y decisión y, subsidiariamente, se suplica su resolución preferente una vez que el Tribunal Constitucional resuelva el recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio.

Las alegaciones del Parlamento de Navarra son resumidamente, las siguientes:

En primer lugar, se expone que el Parlamento de Navarra interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, por vulnerar los arts. 9.3, 86.1 y 103.3 en conexión con el art. 23.2 CE y por afectar al ámbito de autonomía de la Comunidad Foral de Navarra en materia de función pública. Con posterioridad, se aprobó la Ley Foral 25/2013 contra la cual se ha planteado el presente recurso de inconstitucionalidad por el Presidente del Gobierno, que constituye, a juicio del Parlamento de Navarra, «la otra cara de la moneda» del citado recurso de inconstitucionalidad. Se entiende que el presente recurso constituye el «envés estatal» del recurso de inconstitucionalidad formulado por la Cámara navarra contra el Real Decreto-ley 20/2012, por lo que si el Alto Tribunal estima el recurso de inconstitucionalidad en su día presentado en el sentido solicitado por el Parlamento de Navarra, el recurso de inconstitucionalidad 4834-2013 correría la misma suerte que aquél, es decir, la estimación en un caso y la desestimación en el otro. Por dicha razón se solicita la acumulación o, en su defecto, su resolución preferente una vez que el Tribunal Constitucional resuelva el recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio.

En segundo lugar, se solicita la inadmisión del presente recurso de inconstitucionalidad por prematuro. Alega el representante del Parlamento de Navarra que la Ley 25/2013 es un supuesto de ley no aplicada por el Gobierno de Navarra. Para fundamentar dicha afirmación hace referencia al criterio del Gobierno comunicado a la Cámara en el que se pone de manifiesto la imposibilidad de cumplir el tenor literal de la Ley 25/2013, salvo grave incumplimiento del objetivo de déficit fijado para el ejercicio de 2013 para la Comunidad Foral de Navarra en aplicación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y que se requiere la previa aprobación de una Ley Foral de suplemento de crédito o de utilización del fondo de prórroga, de acuerdo con las previsiones recogidas tanto en la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda pública de Navarra, como en la citada Ley Orgánica 2/2012. Ello determina, a juicio del Parlamento de Navarra que «estamos ante una impugnación contra un ley con objeto inexistente, puesto que no contraría ningún precepto de la ley de presupuestos del Estado ... puesto que duerme un cierto sueño hasta tanto se apruebe su complemento necesario, que es la Ley Foral que suplemente un crédito inexistente. Estamos en presencia de una Ley imperfecta, razón que justifica su inadmisión, al tratarse de un recurso de inconstitucionalidad prematuro».

En tercer lugar, se desarrolla la conexión entre el presente recurso de inconstitucionalidad y el planteado en relación con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012. El Letrado del Parlamento de Navarra entiende que la norma estatal es inconstitucional fundamentalmente porque vulnera el art. 49.1 b) LORAFNA, como un precepto que recoge una competencia histórica y plena sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos siempre que se respeten «los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos». Por esta razón, aunque se quiera configurar la supresión de la paga extra como una medida económica anclada en los arts. 149.1.1 y 13 y 156.1 CE, no puede obviarse que en realidad con esa medida se lamina la tradicional competencia de Navarra sobre el régimen funcional y retributivo de sus funcionarios. Recuerda que la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra se ancla en la disposición adicional primera de la Constitución, lo que significa desde un punto de vista competencial que Navarra conserva sus tradicionales competencias en algunas materias históricas, como es la función pública. Reconoce el Letrado del Parlamento navarro que la jurisprudencia constitucional ha bifurcado los aspectos funcionariales y retributivos con el fin de asimilar a Navarra a otras Comunidades Autónomas, pero niega que dicha jurisprudencia pueda ser aquí reiterada. Para él, el cumplimiento de las magnitudes económicas que el Estado define en virtud de sus competencias de dirección de la política económica al amparo de los artículos 149.1.13 y 156.1 CE no pueden ser trasladadas al ordenamiento de Navarra de la misma manera que a otras Comunidades Autónomas, ya

que la actividad económica de Navarra se articula a través del convenio económico. Asimismo, se aduce que el contenido del art. 2 del Real Decreto-ley impugnado es tan detallista y agotador que impide cualquier desarrollo del mismo.

Finalmente, el Parlamento de Navarra expone los argumentos para refutar las alegaciones del Abogado del Estado que, partiendo de la consideración de que el presente recurso de inconstitucionalidad sería la otra cara del recurso de inconstitucionalidad planteado contra el Real Decreto-ley 20/2012, coincidirían con los argumentos en los que se sustenta el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Parlamento de Navarra contra el referido Real Decreto-ley 20/2012. Concretamente, se incide en que la materia examinada tiene una doble vertiente funcional y económica; que el Estado tiene medios coercitivos para lograr la estabilidad presupuestaria (Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y fondo de liquidez autonómico, que desarrolla el art. 135 CE) y que todo ello ha de ser informado por el principio de unidad de la Constitución a los efectos de que los títulos económicos invocados por el Gobierno no vulneren el sistema de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

7. Próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de la Ley Foral 25/2013, el Pleno, por providencia de 22 de octubre de 2013, acordó oír a las partes personadas –Abogado del Estado y Parlamento de Navarra– para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que consideraran conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Evacuado por las partes el trámite de alegaciones conferido, el Pleno del Tribunal, mediante ATC 298/2013, de 17 de diciembre, acordó mantener la suspensión del artículo único de la Ley Foral 25/2013.

8. Por providencia de 12 de mayo de 2015 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente proceso constitucional debemos resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Abogacía del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, contra el artículo único de la Ley Foral 25/2013, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 28/2012, de 28 de diciembre, por la que se crea, con efectos para el año 2012, un complemento personal transitorio por pérdida de poder adquisitivo.

Para precisar el objeto de este recurso de inconstitucionalidad hemos de tener en cuenta la regulación prevista en la Ley Foral 28/2012, que la Ley Foral 25/2013, ahora impugnada, modifica. La citada Ley Foral estableció en su artículo único, primer apartado, que «durante el año 2012 se abonará al personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra un complemento personal por pérdida de poder adquisitivo de cuantía equivalente al importe de la paga extraordinaria cobrada el mes de junio». A su vez, el segundo apartado de dicho artículo disponía que «el pago se realizará antes de finalizar el año 2012 mediante un solo abono por el importe que, de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior, corresponda a cada funcionario/a», y ello a pesar de que la Ley Foral fue publicada en el «Boletín Oficial de Navarra» el 2 de enero de 2013, entrando en vigor el 3 de enero de dicho año.

Como se ha señalado, la Ley Foral 28/2012 fue objeto de modificación por la Ley Foral 25/2013, ya que, según se afirma en su exposición de motivos, «la voluntad del Parlamento de Navarra ha sido en todo momento que se percibiera el complemento transitorio, al margen de retrasos administrativos, por lo que no puede ser obstáculo para su percibo el hecho de que las administraciones acordaran su pago con posterioridad» al 31 de diciembre de 2012, por lo que se procede a «la modificación del punto segundo de su artículo único, en el que se mencionan los plazos de cumplimiento». En consecuencia, señala la citada exposición de motivos, la modificación que introduce esta Ley Foral permite el abono del complemento personal transitorio por la Administración de la Comunidad Foral y por cualquier otra Administración pública de Navarra que no lo hubiera hecho en su momento.

Concretamente, el artículo único de la Ley Foral 25/2013, objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, modifica el apartado segundo del artículo único de la citada Ley Foral 28/2012 que queda redactado de la siguiente manera: «el pago se realizará antes del 31 de agosto de 2013 mediante un solo abono por el importe que, de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior, corresponda a cada funcionario».

La medida establecida por la Ley Foral recurrida vulnera, a juicio del Abogado del Estado, la limitación básica de incremento de las retribuciones prevista en el art. 22.2 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013 (en adelante, Ley 17/2012), lo que comportaría, atendiendo a la argumentación expuesta en el escrito de interposición, la vulneración del artículo 149.1.13 CE, del artículo 156 de la misma y del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 CE.

Por su parte, el Letrado del Parlamento de Navarra, tal y como ha quedado recogido en los antecedentes, y en cuanto al fondo de la controversia suscitada, considera que la solución a la misma depende de la decisión que este Tribunal adopte en relación con el recurso planteado por el Parlamento de Navarra en relación con la supresión de la paga extraordinaria contenida en el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

2. Expuestas las posiciones de las partes enfrentadas en el recurso y el contenido de la norma impugnada, es necesario examinar, en primer lugar, la solicitud de inadmisión del presente recurso de inconstitucionalidad por prematuro, que efectúa el Parlamento de Navarra. Las razones en las que se fundamenta dicha solicitud, tal y como se han expuesto en los antecedentes, se concretan en que la Ley Foral 25/2013 es un supuesto de ley no aplicada por el Gobierno de Navarra, lo que se fundamenta en el criterio del Gobierno comunicado a la Cámara en el que se pone de manifiesto la imposibilidad de cumplir el tenor literal de la Ley 25/2013, salvo grave incumplimiento del objetivo de déficit fijado para el ejercicio de 2013 para la Comunidad Foral de Navarra en aplicación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y que se requiere la previa aprobación de una Ley Foral de suplemento de crédito o de utilización del fondo de prórroga.

En la sustanciación del incidente cautelar de suspensión en el presente proceso constitucional, el Letrado del Parlamento de Navarra alegó, asimismo, el carácter de la Ley Foral 25/2013 como ley no aplicada por el Gobierno de Navarra, alegación a la que dimos cumplida respuesta en el ATC 298/2013, de 17 de diciembre, FJ 4. Debemos, en consecuencia, remitirnos al criterio que al respecto expresamos en dicha resolución para resolver la solicitud de inadmisión formulada.

Partiendo de la premisa de que los requisitos de admisibilidad de un recurso de inconstitucionalidad están previstos en los arts. 31 y ss. de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que, en relación con su objeto, se limitan a que han de ser leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley, hemos de afirmar que las relaciones entre el Gobierno de Navarra y el Parlamento de dicha Comunidad Autónoma, que han sido puestas de manifiesto en las alegaciones realizadas por el representante del Parlamento de Navarra, no es una cuestión que compete a este Tribunal a los efectos de acordar la inadmisión del presente recurso de inconstitucionalidad. En este sentido resulta del todo evidente que la admisión del presente recurso de inconstitucionalidad no puede quedar al albur de las decisiones del Gobierno y del Parlamento de Navarra sobre la correcta aplicación de la norma impugnada, por lo que debemos rechazar la solicitud de inadmisión del recurso de inconstitucionalidad.

3. Una vez resuelto el óbice procesal planteado por el Letrado del Parlamento de Navarra, hemos de encuadrar la cuestión debatida en el presente recurso en el ámbito material que le sea propio.

En ese sentido, el Abogado del Estado encuadra esta Ley en materia de gastos de personal del sector público, en la que el Estado tiene competencia al amparo de los arts. 149.1.13 y 156 CE, a los que, a su juicio, ha de añadirse el art. 135 CE. Sin embargo, el Letrado del Parlamento de Navarra pone de manifiesto que esta norma se incardina no sólo en materia económica sino también en materia funcional.

Tal y como se infiere de lo dispuesto en el artículo único de la Ley Foral 25/2013, el objeto de la disposición impugnada es la previsión del momento en que se va a hacer el pago de un complemento personal por pérdida de poder adquisitivo de cuantía equivalente al importe de la paga extraordinaria cobrada el mes de junio.

Atendiendo a que el motivo del recurso planteado se concreta en la eventual contravención por la Ley Foral 25/2013 de la limitación básica de incremento de las retribuciones prevista en el art. 22.2 de la Ley 17/2012 y por tanto, de una medida de contención de gastos de personal, hemos de reiterar que nuestra doctrina encuadra las medidas de contención de gastos de personal en el marco de las competencias de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE.

En efecto, 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. Siguiendo lo afirmado en STC 222/2006, FJ 3, debemos ahora reiterar que, aunque no cabe duda de que la decisión del legislador estatal de establecer un crecimiento cero en las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones 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 63/1986, 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.

Asimismo, y en respuesta a las alegaciones realizadas por el Parlamento de Navarra, hemos de afirmar que esta regulación no se incardina en materia de función pública y que la regulación estatal se aplica a la Comunidad Foral Navarra en los mismos términos que al resto de las Comunidades Autónomas. Así, nuestra doctrina no encuadra las medidas de contención de gastos de personal en el marco de las competencias en materia de «funcionarios públicos» [arts. 149.1.18 CE y 49.1 b) de la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA)], sino que las sitúa bajo el de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE, como ya hemos señalado. Y ello por dos motivos principales, ya indicados en la temprana STC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11, y reiterados luego en múltiples ocasiones (en particular, para el caso concreto de Navarra, en las SSTC 148/2006, de 11 de mayo, FJ 6, 195/2006, de 22 de junio, FJ 6, y 297/2006, de 11 de octubre, FJ 5).

Decíamos en la primera de esas Sentencias referidas al caso concreto de Navarra que «la cuantificación y la limitación de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas no se integran, 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 retributivos de los funcionarios públicos» (STC 148/2006, FJ 6).

A su vez, en la última de las Sentencias citadas recopilábamos lo dicho en las demás para concluir, resumidamente, lo siguiente: «[b]asta remitirse, asimismo, a los fundamentos jurídicos 5, 6, 7 y 8 de la STC 148/2006, de 11 de mayo (a los que también se remite expresamente la STC 195/2006, de 22 de junio, en su FJ 6), para rechazar las alegaciones de los representantes forales en relación con una vinculación menos intensa de la Comunidad de Navarra a los límites retributivos establecidos por el legislador estatal. Aunque es esta una cuestión que ha centrado en gran medida el debate entre las partes, en dichos fundamentos jurídicos concluimos que ni los derechos históricos invocados por los representantes forales, ni los arts. 49.1b), 45 y 64 LORAFNA, ni el hecho de haber suscrito con la Administración central un escenario de consolidación presupuestaria permiten flexibilizar la vinculación de la Comunidad Foral de Navarra a dichos límites básicos» (STC 297/2006, FJ 5).

4. Conforme a dicha delimitación podemos ya resolver el presente recurso de inconstitucionalidad, a partir de la comparación entre el artículo único de la Ley Foral 25/2013, y el art. 22.2 de la Ley 17/2012, en cuya vulneración sustenta el Abogado del Estado el recurso, y que establece lo siguiente:

«En el año 2013, las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar ningún incremento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2012, 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, y sin tenerse en cuenta la reducción aprobada por el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio. Todas las menciones de esta Ley a retribuciones vigentes a 31 de diciembre de 2012 o devengadas en 2012 deben entenderse hechas a las que resultan de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, sin tenerse en cuenta la supresión de la paga extraordinaria y de la paga adicional o equivalente del mes de diciembre aprobada por el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.»

Es esta la norma estatal susceptible de operar como parámetro de contraste que hemos de utilizar, ya que nos encontramos ante dos normas de vigencia temporal limitadas a un concreto ejercicio presupuestario, el del año 2013. La norma autonómica porque así lo prevé el precepto recurrido, que dispone que el pago se realice antes del 31 de agosto de 2013, y la norma estatal por la propia naturaleza de toda Ley de presupuestos. En definitiva, nos encontramos ante una controversia que se refiere al límite de las competencias de las Comunidades Autónomas en la determinación de las retribuciones del personal al servicio de sus Administraciones durante un ejercicio presupuestario determinado, el del año 2013, ejercicio presupuestario al que es aplicable, en todo su devenir, la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013.

El artículo 22.2 de la Ley 17/2012 establece la prohibición de incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público, vigentes a 31 de diciembre de 2012 que, según afirmamos en el ATC 298/2013, de 17 de diciembre, FJ 4, «es una medida de política general tendente a la limitación del gasto público» que, como hemos señalado, puede ser adoptada por el Estado al amparo del art. 149.1.13 CE.

En el preámbulo de la citada Ley 17/2012 se señala que «La repercusión que el mandato constitucional de estabilidad presupuestaria y la actual situación de nuestra economía tienen sobre el personal al servicio del sector público se refleja en el Capítulo I,

relativo a los "Gastos del personal al servicio del sector público", que tras definir lo que constituye "sector público" a estos efectos, establece, con carácter general, que no habrá incremento de las retribuciones de este personal en 2013 respecto a las retribuciones vigentes a 31 de diciembre de 2012 sin tener en cuenta la reducción aprobada por el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio».

Una vez reconocida la directa relación entre la decisión de congelar las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas y la fijación de la política económica general por parte del Estado, cabe aceptar la posibilidad de adoptar una decisión de crecimiento cero, por cuanto se trata de una medida coyuntural que el legislador estatal considera necesaria para conseguir los objetivos de política económica general que se explicitan en el preámbulo de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2013.

5. Afirmada la competencia del Estado para establecer la regulación contenida en el art. 22.2 de la Ley 17/2012, ha de analizarse si, efectivamente como alega el Abogado del Estado, la norma autonómica cuestionada contradice la norma estatal.

Al respecto cabe señalar que, según se infiere del art. único de la Ley Foral 25/2013, las retribuciones que correspondían al personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra durante el ejercicio presupuestario 2013 habrían tenido un incremento equivalente al de la paga extraordinaria de junio de 2012, que conforme a la disposición impugnada, habría sido efectivo antes del 31 de agosto de 2013. En efecto, comparando las retribuciones vigentes a 31 de diciembre de 2012 (sin tenerse en cuenta la supresión de la paga extraordinaria y de la paga adicional o equivalente del mes de diciembre aprobada por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, tal y como señala el art. 22.2 de la Ley 17/2012) el abono durante el ejercicio presupuestario de 2013 de un complemento personal por pérdida de poder adquisitivo de cuantía equivalente al importe de la paga extraordinaria cobrada el mes de junio de 2012, implicaría un incremento retributivo en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, que vulneraría la prohibición de incremento retributivo prevista en la norma estatal.

En consecuencia, la previsión del pago del importe contemplada en la norma ahora impugnada habría vulnerado el límite básico retributivo establecido en el art. 22.2 de la citada Ley 17/2012, conforme a la competencia del Estado ex art. 149.1.13 CE, que se concreta en la prohibición de incremento de las retribuciones, lo que comporta que el artículo único de la Ley Foral 25/2013 es inconstitucional y nulo.

6. Sentado todo lo anterior, debe declararse la inconstitucionalidad de la Ley Foral 25/2013. Aunque no se ha interpuesto el recurso de inconstitucionalidad contra toda la Ley Foral 25/2013, ésta sólo consta de un artículo único, objeto del presente recurso de inconstitucionalidad y de una disposición final que se limita a prever los efectos de la misma desde el 1 de enero de 2013, por lo que una vez se ha declarado inconstitucional y nulo el artículo único de la citada norma, queda despojado de toda finalidad práctica, razón que conduce a apreciar su inconstitucionalidad por conexión ex art. 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (SSTC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 5; 73/1996, de 30 de abril, FJ 3, y 195/2006, de 22 de junio, FJ 8).

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la Ley Foral 25/2013, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 28/2012, de 28 de diciembre, por la que se crea, con efectos para el año 2012, un complemento personal transitorio por pérdida de poder adquisitivo.

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

Dada en Madrid, a catorce de mayo 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.