

## Sección del Tribunal Constitucional

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**6383** *Pleno. Sentencia 81/2015, de 30 de abril de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 5736-2012. Interpuesto por el Parlamento de Navarra frente al artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Límites a los decretos-leyes, competencias en materia de ordenación general de la economía y función pública y principio de seguridad jurídica: acreditación de la concurrencia del presupuesto habilitante y de la conexión de sentido en la supresión de la paga extraordinaria y de la paga adicional de complemento específico, correspondientes al mes de diciembre de 2012; observancia de los límites materiales de los decretos-leyes.*

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. 5736-2012, interpuesto por el Parlamento de Navarra contra 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. Ha comparecido y formulado alegaciones el Gobierno de la Nación, y ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

## I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 11 de octubre de 2012, el Letrado del Parlamento de Navarra interpuso recurso de inconstitucionalidad contra 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.

El citado precepto establece:

*«Artículo 2. Paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 del personal del sector público.*

1. En el año 2012 el personal del sector público definido en el artículo 22.Uno de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado, verá reducida sus retribuciones en las cuantías que corresponda percibir en el mes de diciembre como consecuencia de la supresión tanto de la paga extraordinaria como de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes de dicho mes.

2. Para hacer efectivo lo dispuesto en el apartado anterior, se adoptarán las siguientes medidas:

2.1 El personal funcionario no percibirá en el mes de diciembre las cantidades a que se refiere el artículo 22.Cinco.2 de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 en concepto de sueldo y trienios.

Tampoco se percibirá las cuantías correspondientes al resto de los conceptos retributivos que integran tanto la paga extraordinaria como la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes del mes de diciembre, pudiendo, en este caso, acordarse por cada Administración competente que dicha reducción se ejecute de forma prorrateada entre las nóminas pendientes de percibir en el presente ejercicio a partir de la entrada en vigor de este Real Decreto-ley.

2.2 El personal laboral no percibirá las cantidades en concepto de gratificación extraordinaria con ocasión de las fiestas de Navidad o paga extraordinaria o equivalente del mes de diciembre del año 2012. Esta reducción comprenderá la de todos los conceptos retributivos que forman parte de dicha paga de acuerdo con los convenios colectivos que resulten de aplicación.

La aplicación directa de esta medida se realizará en la nómina del mes de diciembre de 2012, sin perjuicio de que pueda alterarse la distribución definitiva de la reducción en los ámbitos correspondientes mediante la negociación colectiva, pudiendo, en este caso, acordarse que dicha reducción se ejecute de forma prorrateada entre las nóminas pendientes de percibir en el presente ejercicio a partir de la entrada en vigor de este Real Decreto-ley.

La reducción retributiva establecida en el apartado 1 de este artículo será también de aplicación al personal laboral de alta dirección, al personal con contrato mercantil y al no acogido a convenio colectivo que no tenga la consideración de alto cargo.

3. La reducción retributiva contenida en los apartados anteriores será de aplicación, asimismo, al personal de las fundaciones del sector público y de los consorcios participados mayoritariamente por las Administraciones que integran el sector público, así como al del Banco de España y personal directivo y resto de personal de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social y de sus entidades y centros mancomunados.

4. Las cantidades derivadas de la supresión de la paga extraordinaria y de las pagas adicionales de complemento específico o pagas adicionales equivalentes de acuerdo con lo dispuesto en este artículo se destinarán en ejercicios futuros a realizar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivo que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación, con sujeción a lo establecido en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y en los términos y con el alcance que se determine en las correspondientes leyes de presupuestos.

5. En aquellos casos en que no se contemple expresamente en su régimen retributivo la percepción de pagas extraordinarias o se perciban más de dos al año se reducirá una catorceava parte de las retribuciones totales anuales excluidos incentivos al rendimiento. Dicha reducción se prorrateará entre las nóminas pendientes de percibir en el presente ejercicio a partir de la entrada en vigor de este Real Decreto-ley.

6. Lo dispuesto en los apartados anteriores no será de aplicación a aquellos empleados públicos cuyas retribuciones por jornada completa, excluidos incentivos al rendimiento, no alcancen en cómputo anual 1,5 veces el salario mínimo interprofesional establecido en el Real Decreto 1888/2011, de 30 de diciembre.

7. El presente artículo tiene carácter básico dictándose al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.13 y 156.1 de la Constitución.»

El Letrado del Parlamento de Navarra considera que este precepto es contrario a la Constitución por los cuatro siguientes motivos: en primer lugar, por falta del presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar un decreto-ley conforme al art. 86.1 CE; en segundo término, por trasgresión de los límites materiales establecidos en ese mismo precepto para los decretos-leyes; tercero, por vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE); y en cuarto y último lugar, por invasión del ámbito competencial garantizado en materia de funcionarios públicos por el art. 49.1 b) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA).

i) Como queda dicho, la primera denuncia de inconstitucionalidad consiste en que, para el Parlamento de Navarra, el Real Decreto-ley 20/2012 se habría dictado al margen o sin concurrir el presupuesto habilitante que permite al Gobierno, solamente bajo esas condiciones, hacer uso de su potestad legislativa de urgencia: la «extraordinaria y urgente necesidad» (art. 86.1 CE). Aunque el recurso reconoce que en las llamadas coyunturas económicas problemáticas es lícito recurrir al instrumento del decreto-ley, ello no enerva –según se matiza inmediatamente– el deber de justificar la concurrencia de esas circunstancias que habilitan su uso, bien en la exposición de motivos del propio Decreto-ley, bien en el debate parlamentario, o bien en el expediente de elaboración del mismo. Sin embargo, prosigue el recurrente, en este caso no existe esa motivación acerca de dicho presupuesto, ya que la exposición de motivos del Real Decreto-ley 20/2012 se limita a afirmar de manera tautológica que «se suprime durante el año 2012 la paga extraordinaria del mes de diciembre y la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes del mes de diciembre». Además, en el tiempo en que se aprobó el Real Decreto-ley recurrido podría el Gobierno haber tramitado un proyecto de Ley de forma abreviada o acelerada a través del procedimiento legislativo de lectura única (art. 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados, RCD) o del procedimiento de urgencia (arts. 93 y 94 RCD). Recuerda la parte recurrente que la reforma del art. 135 CE se llevó a cabo en dos semanas, y ello permite presumir que en una situación como la actual de mayoría absoluta del partido del Gobierno en el Congreso de los Diputados en menos de un mes sería posible tramitar un proyecto de ley por alguno de esos cauces acelerados previstos en el Reglamento del Congreso. En definitiva, concluye, el Gobierno tenía a su alcance otros instrumentos que hubiesen hecho posible la aprobación de cualquier norma con rango de Ley sin necesidad de acudir a un real decreto-ley de los previstos en el art. 86 CE, y ello debe invalidar la norma concretamente aprobada.

Añade a todo lo anterior el hecho de que solamente catorce días antes de la fecha del Real Decreto-ley recurrido, de 13 de julio de 2012, se había aprobado la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012, que se modifica en el art. 2 del citado Real Decreto-ley 20/2012. Y sin embargo del examen de ese Decreto-ley no se desprende informe o previsión económica alguna sobre el carácter imperioso de la medida que justifique la necesidad de aprobar dicha supresión de la paga extra de diciembre cuando hacía pocos días se habían aprobado ya los presupuestos generales del Estado para el año 2012 en los que se había decretado ya la congelación salarial.

Por todo ello, considera el Parlamento de Navarra que el Real Decreto-ley 20/2012 se ha dictado sin concurrir o sin justificar el Gobierno el presupuesto necesario para que conforme a la Constitución pudiera éste dictar una norma de esa naturaleza y que, por consiguiente, el precepto recurrido debe ser anulado.

ii) En relación con la trasgresión de los límites materiales previstos en ese mismo art. 86.1 CE para los reales decretos-leyes, considera el Parlamento de Navarra que el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 «afecta» (art. 86.1 CE) o penetra en la reserva de ley contenida en el artículo 103.3 del texto constitucional (estatuto de los funcionarios públicos) y, por ende, en la retribución de los funcionarios públicos tal y como la regula la Ley 7/2007, de 12 abril, del estatuto básico del empleado público (LEEP), pues el artículo 2 del Real Decreto-ley, al suprimir la paga extra de los funcionarios, ha supuesto la derogación tácita del art. 22.4 LEEP, que reconoce como derecho básico de tales servidores públicos la percepción de dos pagas extraordinarias. Es más, el precepto

recurrido no deja sin contenido solamente el citado art. 22.4 LEEP, hace también lo propio con la mirada de disposiciones de las Comunidades Autónomas sobre su propio personal, en concreto, en el caso de Navarra, con el art. 39.3 del estatuto de personal de las Administraciones públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto. Este estatus funcional, protegido por el art. 103.3 CE en conexión con el art. 23.2 CE, exige, en todo caso, que su reforma se verifique por ley formal, precisamente por estar en juego el estatus del funcionario durante toda su vida funcional.

En relación con otro de los límites materiales del art. 86.1 CE («régimen de las Comunidades Autónomas»), apunta también la representación del Parlamento de Navarra la inviabilidad de que por medio de un real decreto-ley se pueda armonizar, como aquí ha sucedido, la normativa sobre función pública de las diecisiete Comunidades Autónomas. Entiende que en realidad el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 ha funcionado a modo de una ley armonizadora de las previstas en el art. 150.3 CE, y que una medida de naturaleza económica como la adoptada, que afecta a más de diecisiete leyes autonómicas, incluida la foral de Navarra, no puede adoptarse por medio de un instrumento normativo como ese. El real decreto-ley no está habilitado para suplantar el contenido del art. 150.3 CE, esto es, para armonizar la legislación de las Comunidades Autónomas, y hace esta afirmación desde el nuevo entendimiento de las «bases» o «legislación básica» derivado de la Ley 7/2007. Para él, esta Ley ha supuesto un nuevo entendimiento de la legislación básica del Estado en materia de función pública, tal como señala su exposición de motivos, sobre la base de la idea de que el régimen de la función pública no puede configurarse ya como un sistema homogéneo, sino que cada Administración autonómica debe poder configurar su propia política de personal. Es decir, que la legislación estatal debe entenderse como un mínimo de regulación –muy mínimo– que las Comunidades Autónomas deben ajustar a su territorio y a su particular sistema de función pública. El artículo recurrido, sin embargo, es tan detallado que impide ese desarrollo normativo por las Comunidades Autónomas, y por tanto, concluye, el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 no solo altera derechos garantizados por el artículo 103.3 en conexión con el artículo 23.2 CE, sino que además «afecta» de forma global al sistema de las Comunidades Autónomas en materia de función pública, contraviniendo así, también, el citado art. 86.1 CE.

iii) Entrando ya en la vulneración del principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 9.3 CE, tercer motivo de inconstitucionalidad aducido en el recurso, la actora alude a ese principio en su significación de protección de la confianza legítima de los servidores públicos en el Estado. Reitera que solamente catorce días antes de aprobarse el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, esos servidores públicos habían visto aprobada la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para 2012. Pues bien, si, como se ha declarado, la «seguridad jurídica» se proyecta y concreta en la certeza y previsibilidad de la forma de legislar (cita en este sentido la STC 104/2000), no puede considerarse entonces admisible, desde una perspectiva constitucional, que el Estado legislador tras aprobar los presupuestos con más de seis meses de retraso sobre las previsiones constitucionales (art. 134.3 CE), modifique de forma sorpresiva y *ad nutum*, por medio del instrumento del Real Decreto-ley, las previsiones legales en materia de retributiva. Se vulnera con ello la seguridad jurídica entendida aquí como suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, e irretroactividad de lo no favorable, como señaló la STC 27/1981, de 20 julio. Entender lo contrario significaría desnaturalizar la Ley de presupuestos y permitir al Estado deshacer el presupuesto por partes, vulnerándose con ello, asimismo, el art. 134.5 CE y toda la construcción del presupuesto moderno en torno a la Ley de dicho nombre.

iv) En último lugar, el Parlamento navarro cuestiona la competencia misma del Estado para dictar la norma recurrida, con independencia del vehículo formal empleado para su introducción en el ordenamiento jurídico, en este caso un Real Decreto-ley. El Estado, señala, se habría amparado en los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, citados en el apartado 7 del artículo recurrido, obviando o desconociendo con ello el art. 149.1.18 CE (bases del régimen estatutario de los funcionarios) y su desarrollo por el citado art. 22.4 LEEP, así como la competencia autonómica asumida en el art. 49.1 b) LORAFNA. El Estado habría querido

configurar así la supresión de la paga extraordinaria de diciembre como una simple reforma del art. 22.5.2 de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para 2012, cuando en realidad el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 vulnera o contradice el alcance y significado básico de la Ley 7/2007 como ya se ha expuesto y, sobre todo, afecta al art. 49.1 b) LORAFNA, tal y como el Parlamento de Navarra lo entiende, esto es, 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 las mencionadas bases de 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, reconocida por legislación Navarra y por los estudiosos en la materia.

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, en los términos reconocidos en el actual art. 49.1 b) LORAFNA. Esa es su singularidad histórica en el actual Estado de las autonomías, que una legislación estatal de rango menor no puede desvirtuar tal como en una primera y acertada jurisprudencia estableció la STC 140/1990, de 20 septiembre. Reconoce el Letrado del Parlamento navarro que desde entonces 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. Esto es así por la sencilla razón de que la actividad económica de Navarra se articula a través del convenio económico. Sin que ello signifique tampoco que las instituciones navarras no sean solidarias y recepcionen las medidas económicas adoptadas por el Gobierno de la Nación, pero este respeto de la Comunidad foral a las decisiones adoptadas por el Gobierno deben encontrar reciprocidad en el principio de lealtad del Estado con Navarra, la *Bundestreue* de los Estados federales.

Todo ello le lleva a concluir que, por un lado, la materia examinada no puede ubicarse tal como se pretende en un solo título competencial (económico), sino que la supresión de la paga extraordinaria tiene una vertiente funcional y otra económica debiendo el Estado respetar desde la primera perspectiva la normativa propia de la Comunidad foral de Navarra; y, por otro, que el contenido del art. 2 del Real Decreto-ley impugnado es tan detallista y agotador que impide cualquier desarrollo del mismo, invadiéndose con ello el ámbito competencial de la comunidad recurrente.

Por último, señala que, si de lo que se trata es de lograr la estabilidad presupuestaria y el control del déficit, el Estado podía haber acudido a los instrumentos que le asigna la Ley Orgánica 2/2012, de 27 abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Pero a estas alturas de nuestro desarrollo constitucional, fiar al decreto-ley la habilitación competencial para enervar el contenido del art. 49.1 b) LORAFNA y de la legislación en materia de función pública de Navarra es una medida desproporcionada e inconstitucional que el Tribunal Constitucional debe reparar mediante la declaración de inconstitucionalidad de una norma transgresora del orden de distribución de competencia y de los presupuestos y límites del decreto-ley contemplados en la Constitución.

2. El Pleno del Tribunal, mediante providencia de 30 de octubre de 2012, admitió a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad y acordó dar traslado de las actuaciones, 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 pertinentes; acordándose asimismo en la citada providencia publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado.

3. El día 7 de noviembre de 2012, el Abogado del Estado presentó en el Registro General de este Tribunal un escrito en el que solicitaba que se le tuviera por comparecido en este proceso en nombre del Gobierno de la Nación, interesando además la prórroga del plazo concedido para formular alegaciones por el máximo legal, solicitudes que fueron atendidas mediante providencia del Pleno de 12 de noviembre de 2012.

4. La Mesa del Congreso, por escrito de su Presidente registrado el 14 de noviembre de 2012, acordó dar por personada a esa Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. El día 10 de diciembre de 2012 tuvo entrada en este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, en el que se interesa la íntegra desestimación del recurso interpuesto.

i) Con relación al primer motivo de impugnación –la falta de presupuesto habilitante– el Abogado del Estado recuerda que, de acuerdo con la reiterada doctrina de este Tribunal, la apreciación de esa circunstancia («extraordinaria y urgente necesidad») es un juicio político que corresponde hacer al Gobierno, mientras que al Tribunal Constitucional compete tan solo controlar que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable o entrañe un abuso o arbitrariedad en el ejercicio de esa potestad por parte de su titular, que es el Gobierno. Pero en todo caso «el control jurídico de este requisito (que lleva a cabo el Tribunal) no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los reales decretos leyes» (STC 332/2005, FJ 5). Recuerda además que el control del Tribunal se despliega en dos direcciones. Por un lado, en la verificación de que los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno hayan sido explicitados de una forma razonada, bien en el preámbulo del propio decreto ley impugnado, bien en el debate parlamentario de convalidación, o en el propio expediente de elaboración. Y por otro, en la comprobación de que exista una conexión de sentido entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a la misma. Y considera que uno y otro se han respetado en este caso.

Por lo que respecta a la primera de las condiciones apuntadas, el Abogado del Estado extracta partes de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 20/2012 para demostrar que en dicho preámbulo el Gobierno sí ha cumplido con la exigencia de exteriorizar las razones de urgencia que le llevaron a utilizar esta figura normativa. Alude en particular a los apartados I y II de esa exposición de motivos, en los que se hace referencia a la «actual coyuntura económica y la inexcusable necesidad de reducir el déficit público para alcanzar la estabilidad presupuestaria»; a la necesidad de que «las medidas expuestas se aprueben con la máxima urgencia con pleno respeto al marco constitucional y al establecido por la Unión Europea»; a la «recesión que comenzó a experimentar la economía española en el año 2008» y al nuevo período recesivo que se inició «a lo largo de 2011, cuando, tras varios trimestres del leve recuperación, la economía española se mostró intensamente vulnerable al deterioro de la zona euro y volvió a sumergirse en un periodo recesivo»; así como, en fin, a la previsión de que es «[f]undamental en la superación de esta situación... no solamente el diseño de una estrategia de política económica que contenga los elementos adecuados en el presente contexto, sino también su articulación a medio plazo de un modo verosímil y capaz de concertar la credibilidad de los mercados financieros. Estos dos requisitos implican que dicha estrategia deberá comprender una variedad de políticas con objetivos claros en términos de fechas de puesta en marcha y consecuencias sobre el crecimiento cifradas dentro del marco macroeconómico coherente y plurianual. La mencionada estrategia pivota principalmente sobre dos ejes: la consolidación fiscal y el impulso de nuevas reformas estructurales». También recoge la mención a la necesidad de «mejorar la eficiencia de las Administraciones

públicas en el uso de los recursos públicos, con objeto de contribuir a la consecución del inexcusable objetivo de estabilidad presupuestaria, derivado del marco constitucional y de la Unión Europea», y a la necesidad de «continuar adaptando una serie de medidas extraordinarias y cuya adopción debe ser urgente dirigidas a racionalizar y reducir el gasto de personal de las Administraciones Públicas y a incrementar la eficiencia de su gestión», con la cita especial de «medidas que ahorren gastos de personal e incrementen la calidad y productividad del empleo público», así como al «carácter temporal» de estas medidas.

También se refiere el Abogado del Estado al debate de convalidación del Real Decreto-ley 20/2012, en el que el Sr. Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas manifestó la necesidad de esas medidas para «garantizar la estabilidad presupuestaria y al mismo tiempo fomentar la capacidad de competir de la economía española, la capacidad de nuestra economía para salir de la crisis». Añadiendo el Sr. Ministro que «necesitamos financiar el crecimiento económico, necesitamos financiar la recuperación, y no tendremos esa financiación y ese mayor crecimiento sino reducimos cuanto antes el déficit público. Y lo tenemos que hacer por la doble vía: promover ahorros en los servicios públicos y promoverlos por la vía del incremento de los ingresos públicos, el incremento de los impuestos. Insisto en el argumento de... la reducción del déficit público no sólo en la Administración General del Estado, sino en su traslación a comunidades autónomas y a corporaciones locales, puesto que estas medidas... se trasladan a través de la regulación básica que incorpora también el funcionamiento del conjunto de nuestras administraciones públicas y pretenden, por tanto, el ahorro en esos planos... y la consecución sobre todo del objetivo de déficit público para este año 2012». Se recoge además la específica referencia que hizo el Ministro a la medida aquí recurrida, explicando que «en términos de retribución... no baja la masa salarial. Hay un retraimiento de la paga de diciembre que queda postergada a lo que sería la asimilación, la inclusión en el fondo de pensiones que tienen las administraciones públicas... a partir del año 2015... Estamos hablando de la congelación de esa paga de diciembre y su devolución en un tiempo nada lejano como es ese horizonte de 2015, eso sí, en función de las necesidades presupuestarias y de equilibrio presupuestario».

Entiende, finalmente, que todas estas apelaciones a la crisis económica y a las medidas de control del déficit público que hacen tanto la Exposición de Motivos como el Ministro en el debate de convalidación no pueden considerarse retóricas. En el libro amarillo de presentación del proyecto de presupuestos generales del Estado para el año 2012 ya se aludía a que, frente al objetivo del 6 por 100 del PIB en el déficit para el conjunto de las Administraciones públicas acordado por el gobierno con la Unión Europea para el ejercicio 2011, las estimaciones en aquel momento situaban el cierre del citado ejercicio en el 8,5 por 100 del PIB, esto es, 2,5 puntos por encima de aquel objetivo. También en el preámbulo de la propia Ley de presupuestos de 29 junio 2012 se señalaba que «se ha fijado el... objetivo de déficit para el conjunto de las Administraciones públicas en el 5,8 por 100 del PIB... la Comisión europea ha reconocido el esfuerzo de consolidación fiscal y las reformas económicas que España está realizando... por ello, recomienda un déficit público del 5,3 por 100 del PIB para dicho ejercicio... para alcanzar este objetivo de déficit del 5,3 por 100 del PIB... [debe hacerse un] esfuerzo adicional en 2012». Y recuerda asimismo que este Tribunal no se ha mostrado ajeno a la trascendencia de la crisis económica que atraviesa la zona euro, citando al respecto 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. Ni tampoco a la aptitud del Real Decreto-ley para atender a coyunturas económicas problemáticas, con cita en este sentido de las SSTC 6/1983, de 4 de febrero; 111/1983, de 2 de diciembre; 29/1986, de 20 de febrero; 60/1986, de 20 de mayo; 23/1993, de 21 de enero; 182/1997, de 28 de octubre, y 137/2003, de 3 de julio. Hace especial mención, a este respecto, de la STC 182/1997, que permitió en particular el uso de la potestad normativa excepcional del art. 86 CE ante la necesidad de sanear las cuentas de la hacienda pública para ajustar la economía española a una situación de crisis calificada como tal por los órganos a quienes incumbe la dirección de política económica del Estado. Y subraya también, para terminar con este apartado, que la medida impugnada

es solo una de las medidas contenidas en el Real Decreto-ley 20/2012 para atender a la situación de urgencia ya comentada, y que esas medidas deben examinarse en su conjunto, sin que una sola pueda condicionar el enjuiciamiento del presupuesto habilitante. Por todo ello, considera que debe considerarse debidamente cumplido el requisito de que concurra una situación de extraordinaria y urgente necesidad, desde la perspectiva que corresponde a este Tribunal.

Por lo que se refiere al segundo elemento a analizar conforme a la jurisprudencia antes reseñada –la conexión de la medida adoptada con el presupuesto habilitante apreciado– sostiene que la medida impugnada presenta una perfecta conexión con la necesidad de poner inmediato fin al desequilibrio presupuestario existente. Sin perjuicio de recordar además que a este Tribunal «no le corresponde discutir acerca de la bondad técnica, la oportunidad o la eficacia de las medidas impugnadas, sino que debe limitarse a examinar la correspondencia entre las mismas y la situación que se trata de afrontar» (STC 182/1997, FJ 4).

Niega, por último, que pueda atenderse al argumento, empleado por el recurrente, de que el Gobierno podía haber utilizado otros instrumentos para incluir en una norma con rango de Ley la medida aquí cuestionada. Niega en general que este sea un criterio que pueda manejar este Tribunal, y en todo caso apunta que la decisión definitiva sobre la adopción del trámite de urgencia en el Congreso de los Diputados no le correspondía al Gobierno, sino a la mesa de la Cámara. De cualquier modo, si se hubiera acudido a algunos de esos procedimientos que señala el recurrente, es en realidad muy dudoso que hubiera podido atenderse adecuadamente y en tiempo oportuno a la situación de necesidad financiera que dio lugar al Decreto-ley impugnado, dadas las fechas en que se adoptó. Muy al contrario, considerando los plazos del procedimiento legislativo ordinario de urgencia la adopción de la medida se habría demorado posiblemente a los últimos meses del año, sin que por otra parte se diera tiempo suficiente a los ciudadanos para acomodar su comportamiento económico a la reducción retributiva que conlleva la medida excepcional adoptada y reaccionar así frente a un cambio normativo imprevisto producido al final del ejercicio económico.

ii) En relación con el segundo motivo de inconstitucionalidad que alega el Parlamento recurrente –la vulneración de los límites materiales que impone el art. 86.1 CE– niega que la reserva de Ley derivada del artículo 103.3 CE sea una reserva de Ley absoluta y formal que excluya todas las demás normas de rango y fuerza de Ley previstas en la Constitución. Con cita de las SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 3 a) y c), y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 8, concluye que el concreto régimen retributivo de los funcionarios no está vedado al Decreto-ley. Como dice esta última Sentencia constitucional citada, invocando a su vez la STC 60/1986, «el hecho de que una materia esté reservada a la ley ordinaria, con carácter absoluto o relativo, no excluye *eo ipso* la regulación extraordinaria y provisional de la misma mediante Decreto-Ley, porque, como ya hemos dicho en la que STC 111/1983 la mención a la Ley no es identificable en exclusividad con el de Ley en sentido formal. Para comprobar si tal disposición legislativa provisional se ajusta a la Norma fundamental, habrá que ver si reúne los requisitos establecidos en el art. 86 CE y si no invade ninguno de los límites en el enumerados por los que en su caso, se deduzcan racionalmente de otros preceptos del Texto constitucional». Por tanto, prosigue el Abogado del Estado, este Tribunal al interpretar el límite material del art. 86.1 CE no debe atender al modo como se manifiesta el principio de reserva de Ley en una determinada materia, la función pública en este caso, sino que debe examinar si ha existido «afectación» por el Decreto-ley a un derecho, deber o libertad regulado en el Título I de la Constitución. A partir de ahí, señala que la mera referencia que en el escrito de interposición del recurso se hace a la conexión del estatus funcional protegido por el art. 103.3 CE con el artículo 23.2 CE carece de entidad para considerar que la medida extraordinaria que contiene el precepto impugnado pueda afectar de algún modo el derecho de acceso a las funciones públicas «en condiciones de igualdad», que es lo que garantiza el citado art. 23.2. De lo contrario, esto es, si como parece pretender el recurrente la sola relación recíproca entre ambos preceptos



llegara a justificar la afectación del derecho del art. 23.2 CE, ello conduciría a la inaceptable consecuencia, expresamente rechazada por la doctrina de este Tribunal (cita la STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8), de que el Decreto-ley ha quedado reducido a la nada.

Por lo que respecta a la invocación que hace la parte recurrente del art. 150.3 CE y de las leyes de armonización en él reguladas, niega que ese precepto pueda justificar la declaración de nulidad de la norma impugnada. El art. 150.3 CE, aclara, constituye una norma de cierre del sistema aplicable solamente a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa, o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general (así, STC 76/1983, FJ 3). Por consiguiente, resulta improcedente invocar su aplicación en este supuesto en el que el objetivo de reducción del déficit público se ampara en la competencia estatal prevista en el art. 149.1.13 CE.

iii) Razona acto seguido el Abogado del Estado sobre la denuncia de vulneración del principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE en relación con el art. 134.5 CE. Puntualiza que ese principio de seguridad jurídica, según la STC 104/2000, FJ7, viene a ser la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad en libertad. Es decir, la seguridad jurídica se entiende como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, o lo que es lo mismo, como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder público en la aplicación del Derecho; como la claridad del legislador y no la confusión normativa. En suma, solo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjera confusión o dudas que generarán en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el citado principio de seguridad jurídica.

Partiendo de esta jurisprudencia, afirma el Abogado del Estado que el precepto impugnado no incurre en ninguno de los vicios que le harían vulnerar ese principio de seguridad jurídica, pues es patente que no es una norma incierta o falta de la indispensable claridad, ya que cuenta con un contenido preciso y unos efectos perfectamente determinados, ha sido además formalmente publicada, y no incurre tampoco en arbitrariedad ni carece de razonabilidad atendiendo a los lícitos propósitos manifestados por el legislador de urgencia. Añade además que los ciudadanos eran sin duda conscientes desde el año 2009 de la situación crítica de las finanzas del Estado, y de las medidas que se proponían para afrontarla con urgencia. Y, con ello, de «la posibilidad de que se efectuasen cambios en la legislación» (STC 197/1992, FJ 6). Porque lo que no se incluye en modo alguno entre las exigencias de la seguridad jurídica es el derecho a la congelación del ordenamiento jurídico existente. Las exigencias de seguridad jurídica no pueden llegar nunca hasta el punto de impedir al poder legislativo, ordinario o de urgencia, tomar conciencia de las situaciones de crisis financiera o de cualquier otra especie y hacer frente a las mismas adoptando las medidas que estimen precisas u oportunas para ello, entre las cuales se cuentan incluso las necesarias para poner remedio a anteriores y eventuales imprevisiones o -como sin duda ha sucedido en este caso- falsas o erróneas expectativas económicas, volviendo, si fuera necesario, sobre anteriores decisiones del propio legislador [STC 182/1997, FJ 13 a)].

A mayor abundamiento, quiere dejar constancia del alcance limitado y temporal de la medida adoptada, puesto que la reducción de las retribuciones que establece la norma impugnada limita su aplicación a diciembre de 2012.

iv) Finalmente, y en lo que respecta a la cuestionada competencia del Estado para adoptar la decisión contenida en el precepto impugnado, señala que hay reiterada doctrina constitucional sobre la competencia exclusiva del Estado para dictar normas básicas en materia de gastos de personal del sector público al amparo de los artículos 149.1.13 y 156.1 CE. Cita al respecto las SSTC 13/2007, de 18 enero, FJ 9; 31/2010, de 28 junio,

FJ 135; y 204/2011, de 15 diciembre, FJ 7. De acuerdo con esta doctrina constitucional «la política presupuestaria forma parte esencial de la política económica general, cuya ordenación, a su vez, está atribuida al estado por la constitución (art. 149.1.13 CE)», y esta competencia estatal «es susceptible de proyectarse sobre todos los presupuestos del sector público estatal, autonómico y local», sin que por ello se quebrante ni la autonomía política ni la autonomía financiera pues las medidas básicas estatales se limitan a fijar «el marco presupuestario en que deben ejercerse» las «políticas locales de los diversos entes» (SSTC 134/2011, de 20 julio, FJ 14; 157/2011, 18 octubre, FJ 4; 188/2011, de 23 noviembre, FJ 4 y 12; 195/2011, de 13 diciembre, FJ 7, y 196/2011, de 13 diciembre, FJ 7).

La estabilidad presupuestaria es además actualmente un principio constitucional que vincula a todos los poderes públicos y que queda afuera de la disponibilidad de la competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el vigente art. 135.1 CE y las Sentencias constitucionales antes citadas.

Por otra parte, no le cabe duda del carácter básico del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012. Formalmente, por cuanto está establecido en una norma con rango de ley e invocando una precisa competencia estatal, en su apartado 7. Y materialmente, porque todas las Sentencias antes citadas así lo afirman, en particular las SSTC 178/2006, FJ 3, y 222/2006, FJ 3, según las cuales son medidas materialmente básicas de ordenación de la economía las dirigidas a «contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público como lo es el capítulo de personal», y estas medidas por su carácter coyuntural y excepcional pueden llegar a ocupar «prácticamente toda la función normativa», pues es bien sabido que las bases estatales pueden entrañar «fórmulas de intensidad y extensión variables en función de las características del ámbito concretamente afectado».

Finalmente, hace alusión y considera dignas de especial consideración las SSTC 148/2006, 195/2006 y 297/2006, que aplican los límites en materia de gastos de personal a la Comunidad Foral de Navarra. Se dice en ellas que «no es posible invocar un derecho histórico por parte de la Comunidad Foral de Navarra para reclamar una vinculación de menor intensidad a los límites retributivos establecidos por el legislador estatal en el ejercicio de los artículos 149.1.13 y 156.1 CE... ni el texto del convenio ni una investigación histórica sobre las competencias ejercidas de forma continuada por las instituciones forales con el reconocimiento del Estado... permiten reconocer a la Comunidad Foral de Navarra mayores ámbitos de autonomía de gasto que a las restantes Comunidades Autónomas».

Alega también que en el escrito de demanda el Parlamento de Navarra pretende ampararse en el art. 49.1.b) LORAFNA, relativo a la competencia exclusiva de la comunidad sobre el régimen estatutario de sus funcionarios. Pero esta competencia foral, entiende el Abogado del Estado, no es pertinente, ya que la medida contenida en el artículo impugnado no descansa en el artículo 149.1.18 CE, sino en la dirección y ordenación general de la economía aludida en el artículo en el número 13 del mismo precepto. Muestra de ello es que no alcanza solamente a los funcionarios autonómicos, sino a todo el personal al servicio de las Administraciones públicas. Consecuentemente el precepto de la LORAFNA de oportuna invocación sería el artículo 56.1.g), del que resulta que la ordenación general de la economía es el límite de las competencias navarras, especialmente en lo que concierne al sector público, incluyéndose ahí sus costes de personal.

En todo caso, si se estimara que la competencia constitucional pertinente fuera la del art. 149.1.18 CE, también el artículo 49.1.b) LORAFNA limita esta competencia foral a lo que dispongan la legislación básica del Estado.

Por lo demás, resulta evidente que una medida para contener el gasto público como la que aquí examinamos nada tiene que ver con el peculiar sistema de convenio económico, que solamente afecta a los gastos en cuanto que de él resulta una obligación de efectuar una aportación anual al Estado; nada más.

6. Mediante providencia de 28 de abril de 2015, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 30 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El Parlamento de Navarra cuestiona que 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, se ajuste a la Constitución. Según ese precepto se procede a la «supresión tanto de la paga extraordinaria como de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales» correspondientes al mes de diciembre de 2012 para todo «el personal del sector público definido en el artículo 22. Uno de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado», precepto este último que establece:

«A efectos de lo establecido en el presente artículo, constituyen el sector público:

- a) La Administración General del Estado, sus Organismos autónomos y Agencias estatales y las Universidades de su competencia.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas, los Organismos de ellas dependientes y las Universidades de su competencia.
- c) Las Corporaciones locales y Organismos de ellas dependientes.
- d) Las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social.
- e) Los órganos constitucionales del Estado, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 72.1 de la Constitución.
- f) Las sociedades mercantiles públicas.
- g) Las entidades públicas empresariales y el resto de los organismos públicos y entes del sector público estatal, autonómico y local.»

Los motivos por los que el Letrado del Parlamento de Navarra entiende que el precepto impugnado vulnera la Constitución han sido recogidos con detalle en los antecedentes de esta resolución, así como también los alegatos vertidos por el Abogado del Estrado en representación del Gobierno de la Nación en defensa del mismo. Procede ahora entrar a resolver sobre ellos sin más dilación.

2. Razones de sistemática procesal obligan a estudiar en primer lugar si se cumplen los presupuestos exigidos por el art. 86.1 CE para que el Gobierno pueda dictar un decreto-ley.

Según el citado precepto, solamente en caso de «extraordinaria y urgente necesidad» puede el Gobierno dictar una norma con rango de Ley y carácter provisional como es el real decreto-ley. Una vigencia provisional que aquí se ha superado puesto que la «convalidación» del citado Real Decreto-ley (art. 86.2 CE) se produjo por acuerdo del Congreso de los Diputados de 19 de julio de 2012, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 1 de agosto de ese mismo año.

La doctrina de este Tribunal sobre el control del ejercicio por parte del Gobierno de esta potestad legislativa excepcional puede resumirse en los siguientes postulados:

a) Nuestra doctrina parte de la premisa de que este Tribunal es un órgano jurisdiccional (arts. 161.1 CE y 1 y 27 LOTC) de modo que no es, claramente, el órgano llamado por la Constitución a valorar o ponderar la realidad concurrente para decidir si esa situación hace precisa una rápida reacción legislativa como la prevista en el art. 86.1 CE. El órgano llamado a hacer esa valoración es el Gobierno de la Nación, de acuerdo con ese mismo precepto y con el concordante artículo 97, también de la Constitución, que atribuye al Gobierno la función de dirigir la política interior, siendo una de sus manifestaciones, palmariamente, la económica. Siendo esa apreciación, por lo dicho, un «juicio político o de oportunidad» que corresponde hacer al Gobierno según el propio texto constitucional (por todas, SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3, y 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3).

b) Ello no puede significar, naturalmente, que ese juicio o apreciación sea un acto exento de control jurisdiccional, solamente significa que, en esa labor de «control jurídico» que tiene encomendada este Tribunal, el mismo «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; 31/2011, de 17 de marzo, FJ 3, y 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5), pues de hacerlo «quedarían alterados los supuestos del orden constitucional democrático» (SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 5, y 60/1986, de 20 de mayo, FJ 3).

c) El control de este Tribunal es, pues, un control jurisdiccional *ex post*, y tiene por misión velar por que el Gobierno no se haya apartado del margen de apreciación concedido por la Norma, esto es, que aquél se mantenga dentro del concepto jurídicamente asequible que es la situación de «extraordinaria y urgente necesidad». Se trata, en definitiva, de un «control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno» (STC 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3, y las que allí se citan).

d) En aplicación de todo ello, hemos reiterado, entre otras en las SSTC 83/2014, de 29 de mayo, FJ 4, y 96/2014, de 12 de junio, FJ 5, que «[e]l concepto de extraordinaria y urgente necesidad 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». De ahí que sea «función propia de este Tribunal el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes públicos se mueven dentro del marco trazado por la Constitución, de forma que este Tribunal podrá, 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 de un real decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución» (STC 137/2011, de 14 de diciembre, FJ 4, y las allí citadas).

e) La adecuada fiscalización del recurso al decreto-ley requiere, por consiguiente, que la definición por los órganos políticos de una situación «de extraordinaria y urgente necesidad» sea «explícita y razonada», del mismo modo que corresponde a este Tribunal constatar la existencia de «una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan» (así, desde un principio, STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, hasta las más recientes SSTC 96/2014, de 12 de junio, FJ 5, y 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 4).

3. En el recurso del Parlamento de Navarra, asumiendo la anterior doctrina, se defiende que el Gobierno ha incumplido ese primer deber expuesto de justificar de forma razonada la concurrencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que le habilitaba para dictar el concreto Real Decreto-ley aquí impugnado. Y se justifica esta afirmación con la reproducción del párrafo de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 20/2012 en el que se anuncia simplemente la medida aquí cuestionada, en los siguientes términos (apartado II):

«Se suprime durante el año 2012 la paga extraordinaria del mes de diciembre y la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes del mes de diciembre. Las cantidades derivadas de esa supresión podrán destinarse en ejercicios futuros a realizar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivo que incluyan la contingencia de jubilación, siempre que se prevea el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y en los términos y con el alcance que se determine en las correspondientes leyes de presupuestos.»

Se afirma, en vista de ello, que la explicitación de la situación de extraordinaria y urgente necesidad exigida por nuestra doctrina es simplemente «inexistente» o, si acaso, «tautológica».

Sin embargo, el párrafo transcrito por el Letrado del Parlamento de Navarra describe una de las medidas adoptadas en el Real Decreto-ley impugnado, pero en él no se encuentra su explicación. Su explicación se encuentra en otros apartados de la propia exposición de motivos de dicha norma y en el debate de convalidación que son, junto con la propia memoria incluida en el expediente de elaboración, los elementos a los que este Tribunal acude regularmente para comprobar la existencia del presupuesto habilitante de la legislación de urgencia exigido por el art. 86.1 CE (STC 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3, y las allí citadas).

En línea con lo anterior, en el escrito de alegaciones del Abogado del Estado se reproducen con amplitud los apartados I y II de la citada exposición de motivos en donde se contiene la referencia a la situación de «recesión» de la «economía española» y de la «zona euro» que justificó la aprobación del Real Decreto-ley 20/2012, según el Gobierno (apartado I), así como también a la «estrategia de política económica» que, de acuerdo con la concepción y juicio del mismo Gobierno, es «fundamental en la superación de esa situación» (*loc. cit.*). Un juicio que solo a éste correspondía realizar por entrañar un indudable juicio de oportunidad política inaccesible para este Tribunal, según hemos explicado ya, y que a este Tribunal solamente le corresponde verificar.

Esa estrategia, según continúa explicando ese preámbulo, «pivota principalmente sobre dos ejes» siendo uno de ellos «la consolidación fiscal». Haciéndose igualmente referencia en ese apartado I de la exposición de motivos a los compromisos asumidos por España en el contexto del proceso de integración europea para reducir su «déficit excesivo» hasta situarlo «por debajo del 3 por 100 del PIB» en 2013, según la Recomendación de Déficit Excesivo emitida por el Consejo Europeo, así como también a la flexibilización de esa senda de consolidación fiscal acordada por las mismas instituciones comunitarias «especificando que los objetivos de cumplimiento pasan a ser de un 6,3 por 100 del PIB en 2012, un 4,5 por 100 en 2013 y un 2,8 por 100 en 2014». A pesar de esta flexibilización, se constata, «el esfuerzo fiscal estructural a realizar por España es muy significativo», pues el «déficit de partida [es] mucho mayor en 2011 (8,9 por 100 del PIB frente a un 6 por 100 previsto) y [existe] un entorno económico más complejo. Es dentro de estas coordenadas» –prosigue la exposición de motivos– «donde deben situarse las diferentes medidas de índole fiscal que incluye este real decreto-ley». Y acto seguido se hace una explicación general de las medidas aprobadas: unas dirigidas al «aumento de la imposición», que aquí no interesan visto el objeto de este recurso; y otras «por el lado del gasto».

En el apartado II de la exposición de motivos de la norma es donde se especifican todas esas medidas anunciadas en el apartado anterior y dirigidas a «reducir el déficit público sin menoscabar la prestación de los servicios públicos esenciales» (primer párrafo del apartado II de la exposición de motivos). Se reconoce que «[e]l Gobierno ya ha adoptado medidas de contención de gastos de personal», que se detallan. Pero acto seguido se señala que «[e]n la actualidad, el proceso de consolidación fiscal y de sostenibilidad de las cuentas públicas exige de las Administraciones Públicas continuar adaptando una serie de medidas extraordinarias y cuya adopción debe ser urgente, dirigidas a racionalizar y reducir el gasto de personal de las Administraciones Públicas y a incrementar la eficiencia de su gestión». Una de las cuales es la anunciada supresión durante el año 2012 de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 y de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes, establecida en el art. 2 recurrido. Cabe señalar, en cualquier caso, que no es la única medida tomada «con la... finalidad de racionalizar el gasto de personal». Ese mismo apartado II de la exposición de motivos alude a otras tomadas con ese mismo propósito como son la reducción de los días de libre disposición y la supresión de los días adicionales por antigüedad tanto en el caso de vacaciones como en el de los días por asuntos particulares, la limitación del número de días adicionales que puedan haber establecido otras Administraciones públicas en el ejercicio de las competencias hasta entonces reconocidas en la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el estatuto básico del empleado público, la limitación del tiempo retribuido para realizar funciones sindicales y de representación en el ámbito del

empleo público, la modificación del régimen retributivo del personal incluido en el régimen general de la Seguridad Social durante la situación de incapacidad temporal, la modulación de la plenitud retributiva de la prestación económica del personal integrado en el régimen de funcionarios civiles del Estado y en el régimen especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, o, en fin, la supresión del coeficiente reductor por razón de la edad para la jubilación forzosa de los funcionarios incluidos en el régimen general de la Seguridad Social.

Por último, tras explicar estas y otras medidas, termina este apartado II con la siguiente proclamación:

«El cambio estructural que introduce en las Administraciones Públicas este abanico de medidas, que deben operar de manera conjunta, constituye un instrumento fundamental de política económica, que permitirá mejorar su funcionamiento, adecuarlo más eficazmente a la actual coyuntura y mantener la calidad del servicio que se presta al ciudadano.

Las medidas recogidas en este Título suponen un sacrificio de especial intensidad para todos aquellos que perciben retribuciones con cargo a recursos públicos. Razones de Justicia justifican que estas medidas se extiendan a todos los servidores públicos con independencia de la naturaleza de la entidad de la que dependen y de su estatuto. La universalidad que fundamenta esta reforma evita la discriminación entre grupos y sectores.

Por ello, en base al principio de necesaria solidaridad que debe imperar en estos momentos en todos los ámbitos sociales y políticos y a fin de compartir el esfuerzo que suponen las medidas que se establecen en este Real Decreto-ley respecto al colectivo de empleados públicos de todas las Administraciones en su sentido más amplio, es voluntad del legislador que se impulsen todos los mecanismos legales existentes para permitir la extensión de las citada medidas tanto a diputados y senadores, como al personal de otros órganos constitucionales, aplicando, en su caso, y cuando sea necesario, la normativa reguladora de los mismos en materia de retribuciones.»

Pero el escrito de alegaciones del Abogado del Estado no hace referencia solamente al preámbulo del Real Decreto-ley. Hace también alusión a la justificación de ese Real Decreto-ley sostenida por el Sr. Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas en el debate de convalidación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio. Se afirmó entonces por el Sr. Ministro, en defensa de la convalidación («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», núm. 51, de 19 de julio de 2012, págs. 3 y ss.), lo siguiente: «Estamos atravesando la segunda recesión derivada de la crisis financiera mundial del año 2007 y estamos atravesando esa crisis, señorías, cuando la economía española tiene un punto, un extremo de debilidad manifiesta, que es su deuda externa, la misma deuda externa que teníamos en el 2008, la misma en términos netos frente al resto del mundo seguimos teniendo hoy. Por eso, España tiene que cerrar la brecha de sus necesidades de financiación frente al resto del mundo para poder crecer sin pedir nuevos recursos al resto del mundo, para poder crecer y devolver y hacer frente a esa deuda externa. Por eso, en este decreto-ley presentamos reformas estructurales, reformas que nos permitan crecer, que nos permitan financiarnos mejor, hacer frente a esa deuda externa, formidable deuda externa, que nos aplasta, nos condiciona, nos relega, nos hace ser un riesgo dentro de la propia economía europea, dentro del euro y dentro del mundo, como advertía el Fondo Monetario Internacional esta misma semana, a comienzos de esta semana, cuando advertía que hay riesgos de que España e Italia no accedan en condiciones normales a los mercados financieros y eso colapsaría la economía mundial». Insistía igualmente el representante del Gobierno, más adelante, en que «España está viviendo esa segunda recesión económica, continuidad, prolongación de lo que fue la primera recesión del año 2009, no tan severa en términos de caída de actividad económica, ciertamente, pero destructora de empleo, y queremos salir de ahí... Este conjunto de medidas que trae el Gobierno a la Cámara, señorías, tienen como causa un nuevo escenario en Europa y en

el euro». Un «nuevo escenario» derivado «de la activación de la ayuda financiera que necesita nuestra banca... y tiene como causa las recomendaciones de nuestros socios europeos, de la Comisión Europea; recomendaciones que son obligaciones que se derivan del procedimiento de déficit excesivo al que está sujeto nuestro país, nuestra economía desde el año 2009...» y que no han dado más relajo a nuestro país «sino, al contrario, significa que al marcarnos unos objetivos de déficit para este año –el año 2012– y años sucesivos –2013 y 2014–, se derivan unas recomendaciones que son obligaciones del propio Consejo Europeo, del Ecofin celebrado la semana pasada, que son las que traen causa de este conjunto de medidas que traemos a la Cámara».

Y concluía, en lo que aquí interesa: «Necesitamos financiar el crecimiento económico, necesitamos financiar la recuperación, y no tendremos esa financiación y ese mayor crecimiento si no reducimos cuanto antes el déficit público. Y lo tenemos que hacer por la doble vía: promover ahorros en los servicios públicos y promoverlos por la vía del incremento de los ingresos públicos... Insisto en el argumento de la reducción del déficit público, insisto en el argumento del sentido de las medidas que presentamos a la Cámara comprometidas con la reducción del déficit público no solo en la Administración General del Estado, sino en su traslación a comunidades autónomas y a corporaciones locales, puesto que estas medidas... pretenden... el ahorro en esos planos, en ese funcionamiento que debe ser comprometido en la corrección y en la consecución sobre todo del objetivo de déficit público para este año 2012».

4. La lectura de los pasajes transcritos, tanto de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 20/2012 como de la defensa de su convalidación efectuada por el Gobierno ante el Congreso de los Diputados, evidencia que el Gobierno ha justificado de manera expresa, concreta, detallada y razonada la necesidad de emplear en este caso la potestad legislativa provisional y de urgencia que le reconoce el art. 86.1 CE. Las anteriores explicaciones, todas ellas omitidas en el recurso del Parlamento de Navarra, ya no permiten afirmar, como ahí se hace, que la justificación de este instrumento legislativo fue «inexistente» o «tautológica». Esas explicaciones, antes transcritas, no son imprecisas, rituales, estereotipadas, retóricas, apodícticas o generales, ni sirven a cualquier propósito o finalidad, como apreciamos en los casos de las SSTC 68/2007, de 28 de marzo (FJ 10) y 137/2011, de 14 de septiembre (FJ 7). Al contrario, parten de una situación de recesión y crisis económica y financiera que es real y conocida; notoria, incluso, según ya advertimos en la STC 182/2013, de 23 de octubre, FJ 6 d); y también de unos compromisos internacionales que son igualmente conocidos [por todas, STC 215/2014, de 18 de diciembre, sobre la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, FFJJ 2 y 3 a)]. Y con ese punto de partida justifican –desde la legítima perspectiva del Gobierno, único órgano al que la Constitución atribuye la potestad de dirigir la política económica, art. 97 CE– una serie de medidas dirigidas a reducir el déficit público, objetivo inmediato de acuerdo con las recomendaciones del Consejo de la Unión Europea (arts. 93 CE y 126 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea) e instrumento además para alcanzar el fin (político) de la recuperación, por la doble vía del incremento de los ingresos públicos y reducción del gasto público.

Por otra parte, la urgencia de la reacción legislativa se justifica por el Gobierno, además de en los pasajes ya transcritos, en los apartados II y IX de la exposición de motivos del Real Decreto-ley. En el apartado II explica la necesidad de una reacción inminente en los siguientes términos: «[s]e trata por tanto de acometer una serie de reformas cuya necesidad es extraordinaria, dada la propia naturaleza de esta crisis y efectos sobre la economía, el mercado de trabajo y las finanzas españolas, y urgente por la celeridad con que se deben acometer las reformas estructurales en nuestro sistema de empleo público que contribuya a reforzar tanto la garantía de cumplimiento de los compromisos adquiridos por España en materia de gasto público y déficit como la mejora de la eficiencia, productividad y competitividad de nuestra economía». Y en el apartado IX continúa incidiendo en la misma idea afirmando que «[e]n las medidas que se adoptan en el presente real decreto-ley concurren las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 86 de la Constitución Española como premisa para recurrir

a esta figura del real decreto-ley. Como se ha expuesto, la actual coyuntura económica y la inexcusable necesidad de reducir el déficit público para alcanzar la estabilidad presupuestaria, hacen necesario que las medidas expuestas se aprueben con la máxima urgencia, con pleno respeto al marco constitucional y al establecido por la Unión Europea».

Pues bien, desde el limitado punto de vista de este Tribunal, que es jurídico y no político, no puede decirse que esa explicación sea irracional, arbitraria, apodíctica ni estereotipada, ni que el Gobierno haya incumplido u omitido las exigencias que le impone el art. 86.1 CE para hacer uso de su potestad legislativa. Además, sobre la urgencia de las reformas para reducir el déficit público excesivo apreciado por las instituciones comunitarias en el actual contexto de crisis económicas nos hemos pronunciado ya, reconociendo su existencia, en los AATC 179/2011, FJ 6, y 180/2011, FJ 6.

Finalmente, y en lo que hace al segundo requisito ínsito en el presupuesto habilitante del art. 86.1 CE, que es la conexión de sentido de las medidas aprobadas con la situación de «extraordinaria y urgente necesidad» que se trata de atender o corregir a través del Real Decreto-ley, la exposición de motivos se hace igualmente eco de que las medidas incluidas en el mismo tienen por objeto «garantizar que España cumple rigurosamente sus compromisos fiscales dentro del marco de Déficit Excesivo establecido por la Unión Europea» (apartado I), que es, según hemos indicado, uno de los componentes de la situación de extraordinaria y urgente necesidad invocada por el Gobierno para amparar su actuación normativa, así como también «mejora[r] la eficiencia, productividad y competitividad de nuestra economía» (apartado II, refiriéndose específicamente a la concreta medida aquí recurrida, la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 a los empleados públicos), siendo difícilmente cuestionable que la reducción de gastos de personal tiende, precisamente, a cumplir esos objetivos, pues, por un lado, incrementa la «eficiencia» y «productividad» de la economía al reducir el coste del trabajo realizado por los empleados públicos que, por su parte, se mantiene y no se reduce, y por otro, tiende a reducir al mismo tiempo el déficit excesivo apreciado por la Unión Europea. Tanto es así que en los AATC 179/2011 y 180/2011, ya citados, calificamos de «evidente» esta relación, al ser los gastos de personal una de las dos principales partidas de gasto público corriente de los presupuestos de las Administraciones públicas. Según se afirmaba expresamente en esos Autos «es evidente que la reducción de las dos principales partidas del gasto público corriente de la ley de presupuestos –los salarios de los empleados públicos y las pensiones públicas– guarda la necesaria conexión de sentido con la situación de urgencia definida, tal y como ha sido exigida por la doctrina constitucional» (FJ 6). Y en el mismo sentido se han pronunciado los AATC 35/2012, de 14 de febrero, FJ 3, y 246/2012, de 18 de diciembre, FJ 4.

5. Todavía en el marco del presupuesto habilitante, el Parlamento de Navarra discute también la «urgencia» de esa situación, alegando que el Gobierno podría haber reaccionado a ese escenario de premura sin necesidad de acudir al empleo de la potestad legislativa de urgencia. En concreto presentando un proyecto de ley (arts. 87.1 y 88 CE) para su tramitación por el procedimiento de urgencia (art. 93 del Reglamento del Congreso de los Diputados, RCD en adelante) o incluso de lectura única (art. 150 RCD). Llamando además la atención sobre la situación actual de «mayoría absoluta» en las cámaras, lo que hace que «en menos de un mes, a lo sumo, [sea] posible tramitar un proyecto de ley».

Según acabamos de ver, es cierta la premisa de que dentro de las posibilidades de control de este Tribunal está la de rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como caso de extraordinaria y urgente necesidad «de tal naturaleza que no pueda ser atendida por la vía del procedimiento legislativo de urgencia» (por todas, SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 5, y 60/1986, de 20 de mayo, FJ 3). Sin embargo, también lo es que según se matiza inmediatamente en esas mismas y otras Sentencias, en esa labor de control este Tribunal no puede «traspasar las fronteras de su función y a la vez de su responsabilidad [e] inmiscuirse en la decisión de gobierno, pues si así se hiciera quedarían alterados los supuestos del orden constitucional democrático» (*loc. cit.*), doctrina que es predicable no solo respecto al carácter extraordinario de la situación, sino también de su condición de «urgente». Ya hemos tenido ocasión de



recordar además (fundamento jurídico 2) que «el control que compete al Tribunal Constitucional en este punto 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). Por consiguiente, basta con que la actuación del Gobierno (su opción por el ejercicio de esta potestad que la Constitución le confiere) no sea arbitraria ni abusiva para que este Tribunal deba respetar el ejercicio de esa potestad, pues no es misión de este órgano jurisdiccional seleccionar la alternativa más correcta o idónea de entre las varias que pueden ofrecerse al Gobierno para subvenir a una concreta situación, sino que la labor de este Tribunal es más limitada y se ciñe a efectuar un «control negativo» de esas alternativas (así, para los diferentes procedimientos legislativos, STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 10).

Asumiendo estas incuestionables premisas como punto de partida, una vez que hemos constatado que el Gobierno ha explicitado y justificado la necesidad de una urgente reacción legislativa, y una vez que hemos verificado también la validez externa o razonabilidad de esa justificación, no es propio de un control jurisdiccional y no político como el que es propio de este Tribunal efectuar un juicio hipotético sobre la viabilidad de esas otras alternativas propuestas. Con ello se estaría invadiendo la esfera de actuación del Gobierno y el juicio político y de oportunidad que tiene reservado.

En consecuencia, este concreto alegato del Parlamento de Navarra ha de ser igualmente desestimado.

6. A la denuncia de inexistencia del presupuesto habilitante que para la aprobación de un real decreto-ley por el Gobierno de la Nación establece el art. 86.1 CE, que hemos descartado en su totalidad, la asamblea recurrente suma la de incumplimiento de sus límites materiales. En concreto, alega que no puede un real decreto-ley «penetrar» en la reserva de ley establecida en el art. 103.3 CE al conectarse la reserva allí contenida con el «estatuto retributivo» del cargo público que garantiza, siempre según la parte actora, el art. 23.2 CE. Vinculando además ese estatuto retributivo con las diferentes normas de todas las Comunidades Autónomas que regulan su respectiva función pública. Por esta vía relacionada denuncia que el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 ha «afectado de forma global» al sistema de las Comunidades Autónomas y que ha «suplantado» así las competencias de las Cortes Generales que son las únicas que pueden conseguir ese efecto, dice, por la vía de las leyes armonizadoras previstas en el art. 150.3 CE.

Una ordenada resolución de este alegato, que se expone en el escrito de interposición bajo la rúbrica general de «trasgresión de los límites materiales del art. 86.1 CE» exige, sin embargo, diferenciar dos denuncias distintas partiendo del propio tenor del precepto constitucional de referencia.

En efecto, dispone literalmente el art. 86.1 CE que «[e]n caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general». De esas cuatro materias que el constituyente quiso vedar al Real Decreto-ley, solo dos interesan a este recurso, que son «los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I» y el «régimen de las Comunidades Autónomas», siguiendo el mismo orden establecido en la Norma fundamental. El real decreto-ley no puede «afectar» a estas materias.

A partir de aquí, y partiendo del propio tenor del texto constitucional, la desestimación de una y otra queja resulta obligada.

a) Por lo que respecta a la primera porque, lo que está vedado al decreto-ley de acuerdo con el precepto constitucional transcrito no es la «regula[ción] del estatuto de los funcionarios públicos», que es la reserva de ley contenida en el art. 103.3 CE, sino la «afectación» a los «derechos, deberes y libertades regulados en el Título I» de la Constitución.

En relación con la interpretación que debe darse a ese verbo «afectar» empleado por el art. 86.1 CE, ya nos hemos pronunciado acerca de que «la tesis partidaria de una expansión de la limitación contenida en el art. 86.1 de la C. E. se sustenta en una idea tan restrictiva del Decreto-ley que lleva en su seno el vaciamiento de la figura y la hace inservible para regular con mayor o menor incidencia cualquier aspecto concerniente a las materias incluidas en el Título I de la Constitución sin más base interpretativa que el otorgamiento al verbo ‘afectar’ de un contenido literal amplísimo; como con tan exigua base se conduce a la inutilidad absoluta del Decreto-ley, pues es difícil imaginar alguno cuyo contenido no afectase a algún derecho comprendido en el Título I, es claro que tal interpretación, fácilmente reducible *ad absurdum*, tampoco puede ser aceptada, ni la aceptó el Tribunal en su Sentencia de 4 de febrero de 1983 (fundamento jurídico 6)» (STC 111/1983, FJ 8).

Pero además, aunque prescindiéramos de lo anterior y pudiéramos otorgar un significado más amplio al verbo «afectar», empleado por el art. 86.1 CE para indicar el grado de incidencia prohibida al real decreto-ley, ello tampoco nos permitiría perder de vista que esa materia vedada (el objeto que el decreto-ley no puede «afectar») en modo alguno se halla concernida por la norma impugnada.

El art. 23.2 CE al que termina refiriéndose, por lógica, la argumentación del parlamento recurrente, dispone, también literalmente, que «[a]simismo, [los ciudadanos] tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes». Una interpretación conjunta de ambos preceptos constitucionales –el art. 86.1 y, por la referencia que éste hace al título I, el art. 23.2– no permite sino concluir que lo que el real decreto-ley no puede «afectar» es el derecho de los ciudadanos «a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos» (art. 23.2 CE). Acceso que en modo alguno es regulado por el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, ni tampoco se ve «afectado» por él. Expresamente hemos rechazado, por otro lado, que pueda identificarse cualquier reserva de ley contenida en la Constitución, como esta del art. 103.3, con el ámbito vedado a los decretos-leyes (en particular, para la reducción de las retribuciones de los funcionarios públicos: AATC 179/2011, FJ 7, y 180/2011, FJ 7).

Cifándonos pues al único artículo al que remite el art. 86.1 CE, según lo expuesto, que es el art. 23.2, este Tribunal ha admitido que el derecho que el mismo consagra –en particular, la referencia a la igualdad que en él se contiene– se proyecta no solo en el momento del acceso a la función pública sino también a lo largo de toda la duración de la relación funcional, y que por consiguiente sea igualmente aplicable, aunque con matices, a los actos posteriores al acceso y en particular a la provisión de puestos de trabajo (así, entre otras, SSTC 156/1998, de 13 de julio, FJ 3, y 192/1991, de 14 de octubre, FJ 4). Pero sin llegar nunca a incluir en el mismo el derecho al mantenimiento del régimen retributivo de los empleados públicos.

En consecuencia, esa pretendida afectación a los derechos del título I debe ser rechazada.

b) Entrando ahora en el segundo submotivo de «trasgresión de los límites materiales del art. 86.1 CE» que desarrolla el recurrente, apelando a una supuesta afectación al «régimen de las Comunidades Autónomas» (art. 86.1 CE), es igualmente obvio que, por muy extensiva que pudiera ser la interpretación que quisiera hacerse de esta última expresión, la misma no podría nunca llegar a comprender cualquier medida que de algún modo pudiese afectar a las Comunidades Autónomas, o a una Comunidad Autónoma (y no al «régimen de las Comunidades Autónomas» diseñado en general en la Constitución), pues de ser así, y teniendo en cuenta el desarrollo que ha alcanzado la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas esbozada en el título VIII de la Constitución, se haría imposible la utilización de ese instrumento normativo por parte del Gobierno de la Nación, comprometiendo incluso el ejercicio de las funciones que también le asigna esa misma Constitución.

En este sentido, hemos tenido ocasión de reiterar recientemente que «la expresión ‘régimen de las Comunidades Autónomas’ utilizada en el art. 86.1 CE ha de ser interpretada en el sentido de que el Decreto-ley no puede afectar al régimen constitucional de las Comunidades Autónomas, del que forman parte los Estatutos de Autonomía y otras leyes estatales atributivas de competencias que integran el bloque de la constitucionalidad. Pero, ‘[m]ás allá de ese régimen constitucional el campo normativo de los Decretos-leyes se corresponde con la competencia legislativa del Estado, de modo que no existe obstáculo constitucional alguno para que el Decreto-ley, en el ámbito de la competencia legislativa que corresponde al Estado, pueda regular materias en las que una Comunidad Autónoma tenga competencias, pero en las que incida una competencia legislativa del Estado, siempre que esa regulación no tenga como fin atribuir competencias o delimitar positivamente la esfera de competencias de las Comunidades Autónomas. Ciertamente, el ejercicio de las competencias de un ente puede afectar en alguna medida a las del otro. Pero cuando la Constitución veda al Decreto-ley ‘afectar’ al régimen de las Comunidades Autónomas, se refiere a una delimitación directa y positiva de las competencias mediante tal instrumento normativo, y no a cualquier regulación que indirectamente ‘incida’ en las competencias autonómicas. De otro modo, se vaciarían prácticamente de contenido los ámbitos de regulación sobre los que el Decreto-ley puede proyectarse, puesto que es muy difícil encontrar un objeto normativo en el que no incida de uno u otro modo alguna competencia autonómica’ (STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 2; en el mismo sentido, STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 8). Específicamente, en diversas ocasiones hemos admitido que el Decreto-ley puede ser un instrumento idóneo para dictar normativa básica (SSTC 23/1993, de 21 de enero; 225/1993, de 8 de julio, y 11/2002, de 17 de enero), siempre que se cumplan las restantes exigencias de orden formal y material predicables de las disposiciones de tal carácter» (STC 182/2013, de 23 de octubre, FJ 3).

Por consiguiente, el simple hecho de que el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 haya supuesto una disminución de los ingresos de los empleados públicos del Estado y también de los de las Comunidades Autónomas, que es a lo que se reduce esta concreta denuncia del Parlamento de Navarra –la invasión de sus concretas competencias y no del régimen general de las Comunidades Autónomas es objeto de un motivo de impugnación separado y será, en consonancia con ello, más adelante analizada–, carece de trascendencia anulatoria. Ya hemos admitido que el Estado puede establecer medidas de contención de gastos de personal con amparo en los arts. 149.1.13 CE y en el principio de coordinación con la hacienda estatal del art. 156.1 CE, puesto 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 (entre otras, SSTC 222/2006, de 6 de julio, FJ 3, y 219/2013, de 19 de diciembre, FJ 4, con cita de varias). Por consiguiente, hecha momentánea abstracción del instrumento normativo en que esa medida se incluyó, si partimos de que la medida encuentra acomodo en los citados títulos competenciales reconocidos al Estado, su aprobación por real decreto-ley no puede suponer «afectación» al «régimen de las Comunidades Autónomas», que es lo que veda el art. 86.1 CE. Así pues, esta segunda parte de la queja debe igualmente ser rechazada.

La cobertura competencial comentada nos permite igualmente descartar la imputación que se hace al Gobierno de «suplantación» de las Cortes Generales al haber articulado a través de un real decreto-ley una medida armonizadora, solo al alcance de aquellas conforme al art. 150.3 CE. Presupuesto indispensable para que una ley pueda calificarse de armonizadora es que el Estado «no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general», incluidas en su caso las competencias básicas que la propia Constitución le atribuya [STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 3 b)]. Por consiguiente, ejerciéndose aquí una competencia reconocida al Estado en otros puntos de la Constitución, como ya se ha señalado (arts. 149.1.13 y 156.1 CE), ello hace caer por su propio peso esa pretendida subrogación o suplantación.

7. Una vez que hemos entrado en el examen de las competencias concernidas, conviene abordar directamente el examen del motivo cuarto del recurso (según el orden del recurrente), posponiendo momentáneamente el del tercero. Se trata del motivo que antes hemos dejado simplemente apuntado, en el que se denuncia la invasión de las competencias propias de la comunidad foral en materia de función pública, reconocidas en el art. 49.1 b) LORAFNA. Establece el indicado precepto: «[e]n virtud de su régimen foral, corresponde a Navarra la competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... Régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos».

Sin embargo, como acabamos de ver, 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) 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. 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, todas ellas bien traídas por el Abogado del Estado).

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 recapitulamos 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. 49.1 b), 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).

Por consiguiente, y de conformidad con nuestra doctrina, la medida recurrida responde, por su naturaleza y contenido, al legítimo ejercicio de las competencias que al Estado atribuye el art. 149.1.13 CE, y no el núm. 18 del mismo precepto. En consecuencia, la queja del Parlamento de Navarra amparada en este último número del precepto (el art. 149.1.18) debe ser rechazada.

8. Llegados a este punto, no queda más que examinar el tercero de los motivos deducidos por el Parlamento de Navarra. Se alega en él una supuesta vulneración del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, entendido en su vertiente de confianza legítima, al haberse aprobado el Real Decreto-ley recurrido, de 13 de julio de 2012, solamente catorce días después de la aprobación de los presupuestos generales del Estado para ese mismo año (Ley 2/2012, de 29 de junio), presupuestos que son justamente afectados por la medida aquí recurrida. Se conecta también ese artículo 9.3 con el art. 134.5 CE, que dice: «[a]probados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución

de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario». Para la Cámara navarra, si no se anula esta modificación tan temprana de la ley de presupuestos, se estará permitiendo en realidad al Estado «deshacer el presupuesto por partes».

Por lo que respecta a la aplicación de este último precepto, en los AATC 179/2011 y 180/2011 ya se analizó ampliamente esa posibilidad. Se explicó allí que «en el presente caso no estamos ante una modificación de la ley de presupuestos que suponga incremento de gastos o disminución de ingresos, sino ante medidas excepcionales de restricción del gasto público, entre ellas la reducción de la cuantía de las retribuciones de los funcionarios, para hacer frente a una situación económica de extraordinaria y urgente necesidad, por lo que la utilización del decreto-ley para adoptar esas medidas, modificando la Ley de presupuestos generales del Estado vigente para el ejercicio en curso, resulta constitucionalmente válida» (FJ 8).

La perspectiva de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima no permite modificar esta conclusión. Conviene partir de que ni esos principios permiten consagrar un pretendido derecho a la «congelación del ordenamiento jurídico existente» (SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 13, y 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 3) ni, evidentemente, pueden impedir la introducción de modificaciones legislativa repentinamente, máxime cuando lo hace el legislador de urgencia (STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 6). En estos casos, es precisamente la perentoriedad de la reacción legislativa –cuya concurrencia en este caso ha sido ya examinada– la que abre la puerta a la injerencia del Gobierno en la legislación vigente, al amparo del art. 86.1 CE. De modo que solamente en casos de modificaciones «absolutamente imprevisibles» hemos dejado la puerta abierta a una posible vulneración de esos principios. [STC 173/1996, de 13 de octubre, FJ 5 B)].

Pues bien, es palmario que esa circunstancia de absoluta imprevisibilidad no se da en este caso. Existían en aquel momento datos que permitían a los afectados esperar una medida como la adoptada, en particular (i) la existencia de otras medidas previas de contención de gasto como la ya citada reducción de retribuciones a los empleados públicos aprobada por Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo (objeto de los tantas veces citados AATC 179/2011 y 180/2011), (ii) la evidencia de que una de las partidas presupuestarias más elevadas y más asequibles para el Estado es, justamente, la de los salarios de su personal. Desde esta perspectiva, la medida aprobada no puede calificarse de «absolutamente imprevisible» para sus destinatarios (iii) y, en fin, el alcance general de la medida, que se proyectó sobre todas las Administraciones y sobre el conjunto de su personal, diferencia aún más este caso del «aumento significativo» que los singulares afectados por una tasa tuvieron que padecer en el caso de la citada STC 173/1996.

Que solamente catorce días antes del Real Decreto-ley impugnado se hubiese aprobado por las Cortes la Ley de presupuestos no contradice lo anterior. Sin perjuicio de lo decidido en circunstancias particulares, puede afirmarse con carácter general que la Ley de presupuestos solamente contiene la autorización de gastos del Estado, pero la simple previsión del gasto, cuya supresión o ahorro es la falta que aquí se denuncia, no genera ningún derecho adicional al previamente reconocido por el ordenamiento, y que es precisamente el que motiva la previsión de ese gasto en la Ley de presupuestos. Quiere con ello decirse que la previsión del gasto en la ley de presupuestos no añadía nada al derecho a la paga extraordinaria de los empleados públicos reconocido en el art. 22.4 de la Ley del estatuto del empleado público. Y esta previsión normativa, como ya hemos dicho, no generaba por sí sola un pretendido derecho a su mantenimiento frente al legislador, ni frente al legislador de urgencia. Por consiguiente, y siendo esta la única perspectiva de vulneración del art. 9.3 CE que ha aportado el recurrente, la de la seguridad jurídica, este último motivo del recurso debe ser igualmente rechazado.

Procede, en definitiva, y por todo lo hasta aquí expuesto, desestimar el recurso interpuesto por el Parlamento de Navarra contra el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio.

## 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 treinta de abril 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.