

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente, la magistrada doña Encarnación Roca Trías, los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5530-2019, promovido por el presidente del Gobierno contra la disposición adicional decimoséptima de la Ley 14/2018, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Ha intervenido el gobierno de la Región de Murcia. Ha sido ponente el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro de este Tribunal el día 30 de septiembre de 2019, el abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional decimoséptima de la Ley 14/2018, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el año 2019, publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia núm. 298, de 28 de diciembre de 2018. El abogado del Estado invocó los arts. 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), solicitando que se produjera la suspensión de la aplicación de la norma impugnada.

2. El recurso articula un único motivo de impugnación de carácter competencial. Se alega que la disposición impugnada infringe la legislación básica aplicable al efecto, en concreto el art. 23 del Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público, y que, con ello, vulnera indirectamente el título competencial del Estado reconocido en el art. 149.1.13 CE. El abogado del Estado señala que el art. 23 del Real Decreto-ley 24/2018 solo permite devolver las cuantías minoradas en ejercicios anteriores a las administraciones que cumplan los objetivos de déficit y deuda así como la regla de gasto. El escrito de interposición del recurso se acompaña de informes

remitidos por el ministerio de Hacienda según los cuales la Región de Murcia en octubre de 2018, antes de aprobarse la Ley 14/2018, y en mayo de 2018, después de aprobarse dicha ley, no cumplía los objetivos de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto del ejercicio inmediato anterior. Ese incumplimiento implica, según el abogado del Estado, que la Comunidad Autónoma no podía aprobar la medida impugnada.

3. Por providencia de 15 de octubre de 2019 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, así como al gobierno de la Región de Murcia y a la Asamblea Regional de Murcia, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes.

Asimismo acordó tener por invocado por el presidente del Gobierno el artículo 161.2 CE únicamente respecto al apartado segundo de la disposición adicional decimoséptima, impugnada en su totalidad, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación del referido apartado desde la fecha de interposición del recurso -30 de septiembre de 2019- 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 de la Región de Murcia y de la Asamblea Regional de Murcia. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de la Región de Murcia”. El recurso se publicó en el “Boletín Oficial del Estado”, núm. 252, de 19 de octubre de 2019.

4. Por escrito registrado en este Tribunal los días 24 y 30 de octubre de 2019, los presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado comunicaron el acuerdo de las mesas de las diputaciones permanentes de las respectivas Cámaras de personarse en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 24 de octubre de 2019, el letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia comunicó que se personaba en el proceso en nombre del consejo de gobierno de la Región de Murcia, y solicitó una prórroga del plazo

concedido para formular alegaciones. Por diligencia de ordenación de 28 de octubre de 2019 de la secretaria de justicia del Pleno de este Tribunal, se le tuvo por personado en nombre del gobierno de la Región de Murcia y se le prorrogó en ocho días más el plazo inicialmente concedido por providencia de 15 de octubre de 2019.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 12 de noviembre de 2019, la letrada de la Asamblea Regional de Murcia comunicó que se personaba en el proceso en nombre y representación de dicha Cámara y ofreció su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. El día 12 de junio de 2018 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el escrito de alegaciones del letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia interesando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad, con los argumentos que se sintetizan a continuación.

a) El escrito comienza afirmando que no hubo negociación propiamente dicha respecto de la disposición adicional decimoséptima, a diferencia de otros asuntos objeto de controversia, desvirtuándose por tanto el ejercicio de la facultad negociadora que dispone el art. 33.2 LOTC y que, de hecho, en el documento final de la Comisión Bilateral no se recoge expresamente el desacuerdo, sin que se tuviera noticia alguna al respecto hasta la interposición del recurso de inconstitucionalidad. Según el tenor literal del acuerdo de la citada Comisión Bilateral, la disposición adicional decimoséptima no fue objeto de negociación. El letrado autonómico considera que, si un precepto incluido en el acuerdo de iniciación de negociaciones no es objeto después de negociación efectiva y real, se trata de una ficción o apariencia de negociación carente de sustrato real o material y que, en consecuencia, el recurso promovido por el presidente del Gobierno es contrario al principio de lealtad institucional que debe presidir las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas, y que esa actuación no puede llevar aparejada la ampliación del plazo para la interposición del recurso previsto en el citado art. 33.2 LOTC: en suma, el recurso es extemporáneo, y debe ser inadmitido.

b) El letrado autonómico aduce un segundo motivo por el que la actuación del Estado resulta desleal respecto a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia: no haber seguido una línea de actuación coherente y uniforme, creando una legítima confianza en dicha comunidad autónoma respecto a la conformidad estatal con las disposiciones legales autonómicas.

La suspensión temporal de los conceptos retributivos dejados de percibir en las pagas extraordinarias de diciembre de 2013 y junio de 2014 devienen de la normativa autonómica y estatal, en concreto de las Leyes 4/2013, de 12 de junio, de medidas urgentes en materia de gastos de personal y organización administrativa, y 13/2013, de 26 de diciembre, de presupuestos de la Región de Murcia. En el BORM núm. 265, de 16 de noviembre de 2015, se publicó el acuerdo del consejo de gobierno de 21 de octubre de 2015, que ratificó el acuerdo Administración-Organizaciones Sindicales de fecha de 6 de octubre de 2015, en el que se recoge textualmente “la recuperación de los conceptos retributivos dejados de percibir en diciembre de 2013 y junio de 2014”: apartado que preveía que, como muy tarde, a partir de 2018 se empezarían a recuperar dichos conceptos retributivos. Así, la disposición adicional decimoséptima, apartado 1, de la Ley 7/2017, de 21 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2018, ya contemplaba el abono del 25 por ciento de los importes dejados de percibir de la paga extraordinaria de diciembre de 2013 y el restante 75 por ciento para el ejercicio 2019. Si la administración general del Estado no planteó observación alguna a dicha disposición adicional, fue porque consideró que la actuación de la administración regional se ajustaba a derecho, a pesar de la existencia de la disposición adicional cuadragésima primera de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de presupuestos generales del Estado para el año 2018, de idéntica redacción a la del artículo 23 del Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público. En suma, la Asamblea Regional aprobó la Ley de presupuestos para 2019, incluyendo la disposición adicional objeto del recurso de inconstitucionalidad sobre la base de lo establecido el año anterior, que no fue recurrido.

Asimismo razona que el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TRLEEP), aprobado por el Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, también normativa estatal básica, da especial importancia precisamente a la negociación colectiva, por lo que no existiendo constancia de impugnación alguna del referido acuerdo Administración/Organizaciones Sindicales de 6 de octubre de 2015, la administración incluyó en los proyectos de ley de presupuestos para 2018 y 2019 esa previsión en cumplimiento de lo establecido en el art. 38.3 TRLEEP, que incluso prevé la renegociación si el ejecutivo no incluyera en el proyecto de ley de presupuestos lo acordado en la negociación.

c) Tras examinar los precedentes, el letrado autonómico afirma que la norma impugnada no reconoce el derecho a una recuperación de retribuciones ya que la recuperación de los

conceptos retributivos dejados de percibir en 2013 y 2014 se produjo con la aprobación de la Ley 7/2017, de 21 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2018, que es válida a todos los efectos; y señala que una eventual declaración de inconstitucionalidad de la disposición adicional decimoséptima impugnada haría nula dicha Ley de presupuestos generales, lo que se considera imposible de acuerdo con el art. 39.1 LOTC.

Por otro lado, afirma que la Ley 7/2017, no impugnada, remite a un calendario a aprobar por el consejo de gobierno y que este fue aprobado con ocasión de la aprobación del proyecto de ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2019, en fecha 23 de noviembre de 2018, esto es, en fecha anterior a la norma mediante la que se trata de fundamentar la inconstitucionalidad de la Ley impugnada (que es de 21 de diciembre de 2018), con efectos desde el 27 de diciembre de 2018. Por tanto, se estaría infringiendo el principio de irretroactividad de la disposiciones sancionadoras favorables o restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE).

Igualmente se señala que la norma en la que se pretende fundar el recurso de inconstitucionalidad es el Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, que se publicó en el Boletín Oficial del Estado el 27 de diciembre de 2018; esto es, un día después de la aprobación de la Ley de presupuestos por la Asamblea Regional. Ello, según el letrado autonómico, no solo constituye quiebra del principio de lealtad institucional y del principio de irretroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, sino también de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). La STC 199/1990, de 10 de diciembre, considera que existen efectos retroactivos constitucionalmente prohibidos cuando se ven afectados derechos consolidados a una prestación o se priva a los beneficiarios, como es el caso, de prestaciones devengadas.

d) El abogado del Estado pretende fundamentar la inconstitucionalidad de la disposición impugnada en el incumplimiento del Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre. Sin embargo, el letrado autonómico argumenta que las restricciones que pueden hacerse fundadas en los principios de estabilidad presupuestaria o sostenibilidad financiera establecidos en el art. 135 CE únicamente pueden ampararse en una ley orgánica –en este caso, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera– por mandato imperativo de dicho precepto constitucional. Solo en dicha Ley Orgánica se garantiza la participación de los órganos de coordinación institucional de las administraciones públicas, según exige el art. 135.5

CE, como el Consejo de Política Fiscal y Financiera y de otros órganos supervisores como la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Ahora bien, esa Ley Orgánica no contempla una medida restrictiva como la prevista en el art. 23 del Real Decreto-ley 24/2018, que, en todo caso, no fue informado por el citado Consejo de Política Fiscal y Financiera. Las medidas que contempla la Ley Orgánica 2/2012 incluyen la posibilidad de aplicar el art. 155 CE, pero fuera de dicha Ley Orgánica no caben restricciones basadas en los principios regulados en la misma y en el art. 135 CE como la que se discute, que no ha pasado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera ni por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Por tanto, al existir reserva de ley orgánica para establecer medidas restrictivas basadas en los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, por mandato expreso del art. 135 CE, las restricciones establecidas a través de un real decreto-ley no deben ser tomadas en consideración para juzgar que la norma impugnada vulnera la Constitución.

Por otro lado, el letrado autonómico afirma que el art. 23 del Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, regula materias reservadas a ley orgánica vulnerando lo dispuesto en el art. 135 CE y la Ley Orgánica 2/2012. El propio recurso de inconstitucionalidad basa su argumentación en lo que dispone la STC 215/2014, de 18 de diciembre, que enjuició la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que prevé que los límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas “han de reputarse constitucionales cuando deriven de las prescripciones de la propia Constitución o de la ley orgánica a que aquella remite (art. 157.3 CE)”.

Por tanto, la norma en la que se pretende fundar el vicio de inconstitucionalidad, al imponer restricciones o límites a la autonomía financiera que no se recogen en la Constitución ni en la Ley Orgánica 2/2012, no debe formar parte del bloque de la constitucionalidad para apreciar la vulneración del ordenamiento jurídico de cualquier otra norma jurídica, pues dicho bloque de la constitucionalidad está compuesto, en palabras del propio Tribunal Constitucional, por aquellas normas y principios que, aun sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución y por ello son utilizadas como parámetro del control de constitucionalidad de las leyes (STC 225/1995).

e) Además, sostiene la representación de la Región de Murcia, para poder hablar de inconstitucionalidad mediata por infringir el art. 23 del Real Decreto-ley, es necesaria la

conurrencia de dos circunstancias: que la norma estatal infringida por la Ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica, y que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa (entre otras, SSTC 109/2017, de 21 de septiembre, y 142/2017, de 12 de diciembre). El letrado autonómico afirma que tales requisitos no se cumplen en el presente caso.

Señala, por un lado, que el referido art. 23, a diferencia del art. 22 del mismo Real Decreto-ley, no tiene carácter básico ni se fundamenta en competencia estatal alguna. Arguye que lo que no es básico en una norma no puede serlo en otra diferente por el mero hecho de incluir una referencia genérica aplicable al conjunto de la norma como hace la disposición final primera del Real Decreto-ley 24/2018, puesto que la condición de básica ha de ser tanto por atribución formal como por su contenido material y a este respecto el art. 23 del Real Decreto-ley 24/2018 se sustrae al mandato constitucional del art. 135 CE y a la Ley Orgánica 2/2012. No existe la relación directa a la que se refiere la STC 215/2015, de 22 de octubre, entre la restricción presupuestaria y la finalidad de política económica perseguida por la misma, respecto a la norma presupuestaria que recoge la medida cuestionada, ni siquiera menciona el art. 149.1.13 CE o 149.1.18 CE. Además, dicha sentencia condicionaba su fallo a que la norma impugnada configurara un régimen jurídico homogéneo que asegurara un tratamiento común en todo el territorio nacional: algo que no sucede con el art. 23 del Real Decreto-ley, cuya restricción solo sería aplicable a las comunidades autónomas de la Región de Murcia, Comunitat Valenciana, Andalucía e Islas Baleares, según el informe del ministerio de Hacienda sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto, de mayo de 2019, respecto del ejercicio 2018. Cuando el Gobierno dicta el Real Decreto-ley 24/2018 ya conoce ese informe y, por tanto, a quiénes van a afectar las medidas restrictivas que impone, lo cual constituye, nuevamente, una manifestación de la quiebra del principio de lealtad institucional, al dictar una norma con destinatarios predeterminados y que establece unas limitaciones imprevisibles para tales destinatarios.

f) Por último, el letrado autonómico señala que tampoco es cierto que no sea posible salvar por vía interpretativa la pretendida contradicción entre la norma estatal y la autonómica, ya que nos encontramos ante un escenario de devolución de cantidades devengadas en su momento que dejaron de abonarse de forma coyuntural, y no ante una minoración de retribuciones.

El art. 23 del Real Decreto-ley 24/2018 alude a la minoración de las retribuciones de sus empleados en cuantías no exigidas por las normas básicas o que no hayan aplicado los incrementos retributivos máximos, pudiéndose restablecer tales cantidades en las cuantías vigentes antes de la minoración o las que correspondan hasta alcanzar el incremento permitido en las leyes de presupuestos, pero solo podrán hacerlo las administraciones que cumplan los objetivos de déficit y deuda así como la regla de gasto.

Mediante la Ley regional 4/2013, de 12 de junio, de medidas urgentes en materia de gastos de personal y organización administrativa, se dispuso la no percepción por los empleados públicos del sector público regional, en el mes de diciembre de 2013, de las cuantías correspondientes al concepto de paga adicional de complemento específico, productividad semestral, etc., referidas a la paga extraordinaria de dicho mes (art. 2), medida no recogida en la normativa básica estatal, con un carácter temporal y coyuntural, tal y como se recoge en su preámbulo. Por ello, tales cantidades no se abonaron en el mes de diciembre de 2013, sin que en modo alguno se viera afectado el derecho a su percepción, sino el momento en el que se hiciera efectivo el mismo, quedando por tanto en suspenso el momento de la percepción de las citadas retribuciones, a diferencia de lo establecido en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad que sí suprimió tanto la paga extraordinaria como la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes del mes de diciembre de 2012, y que fue restablecida de conformidad con lo establecido en la disposición adicional décimo segunda de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2015. Suprimir y restablecer son dos conceptos ligados: ambos incorporan el matiz de que es algo nuevo, lo que da lugar al restablecimiento, y que ha sido objeto previamente de supresión.

En relación con la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012, el letrado autonómico señala lo siguiente: el personal al servicio del sector público vio reducidas/minoradas sus retribuciones en las cuantías correspondientes; las cantidades derivadas de la supresión de la paga extraordinaria y de las pagas adicionales de complemento específico o pagas adicionales equivalentes se destinarían en ejercicios futuros a realizar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivo que incluyeran la cobertura de la contingencia de jubilación, en los términos y con el alcance que se determinase en las correspondientes leyes de presupuestos (art. 2.4 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio); la medida no fue de aplicación a los empleados públicos cuyas retribuciones por jornada completa, excluidos incentivos al rendimiento, no

alcanzasen en cómputo anual 1,5 veces el salario mínimo interprofesional establecido en el Real Decreto 1888/2011, de 30 de diciembre; a la hora de su devolución, la disposición adicional décimo segunda de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2015, establecía que cada administración pública podría aprobar el abono de cantidades en concepto de recuperación de los importes efectivamente dejados de percibir (los equivalentes a la parte proporcional correspondiente a los primeros 44 días de la paga extraordinaria o el 24,04 por ciento del importe dejado de percibir); la aprobación por cada Administración pública de la recuperación de la paga extraordinaria y adicional de diciembre de 2012 estaba condicionada al cumplimiento de los criterios y procedimientos establecidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; en línea con una actuación de reducción/minoración de retribuciones, en el art. 19 de la Ley 5/2012, de 29 de junio, de ajuste presupuestario y de medidas en materia de función pública, se dispuso la reducción de las retribuciones de los miembros del Consejo de Gobierno y altos cargos de la Administración pública regional en un 3 por ciento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2011 (reducción que han venido recogiendo las sucesivas leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y que se mantiene para este ejercicio en el art. 26.1 de la Ley 14/2018, de 26 de diciembre).

En cambio, respecto a los conceptos retributivos dejados de percibir en la paga extraordinaria de diciembre de 2013, se indica lo siguiente: no se suprime el derecho al abono, simplemente se establece que no se percibirán las cuantías correspondientes en el citado mes de diciembre; se trataba de una medida coyuntural que suspendía el abono en diciembre de 2013 y acordada por una ley regional que optó por esta vía y no por otras para minorar gastos de personal; la disposición adicional decimoséptima de la Ley 14/2018, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el año 2019, establece que en la nómina del mes de febrero de 2019 se hará efectivo el 75 por ciento de los importes de los conceptos retributivos dejados de percibir correspondientes al ejercicio 2013.

En definitiva, concluye el letrado, la medida contemplada en la disposición adicional decimoséptima de la Ley 14/2018, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el año 2019 no supone un incumplimiento de lo dispuesto en el citado art. 23 del Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, de acuerdo con las siguientes consideraciones. Por un lado, no se trata de minoración de retribuciones en cuantías no exigidas por las normas básicas del Estado, como ocurre con la supresión de la paga

extraordinaria de diciembre de 2012, ya que en este caso concreto no se suprimió el derecho, sino que se suspendió el abono en el mes de diciembre de 2013, y todo ello por ley regional. Por otro lado, la suspensión de los conceptos autonómicos de la paga extraordinaria de diciembre de 2013 no puede considerarse como incrementos retributivos máximos previstos en las leyes de presupuestos generales del Estado dejados de aplicar en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ya que en la Ley 13/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2013, de acuerdo con la normativa básica, las retribuciones íntegras del personal al servicio del sector público regional no experimentaron incremento respecto de las vigentes a 31 de diciembre de 2012.

El letrado autonómico finaliza señalando que la medida contemplada en la disposición adicional decimoséptima de la Ley 14/2018, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el año 2019 no supone un incremento retributivo para el personal del sector público regional en el ejercicio 2019, toda vez que: (i) los incrementos que establece la legislación básica del Estado vienen referidos a las retribuciones vigentes a 31 de diciembre de 2018 en términos de homogeneidad para los dos periodos de comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo, por lo que los citados incrementos no se pueden ver alterados por el abono en febrero del 75 por ciento de las cantidades dejadas de percibir en diciembre de 2013; (ii) el abono del 75 por ciento de las cantidades dejadas de percibir en diciembre de 2013 tiene la consideración de cantidades pendientes de abonar, como si se tratase de un atraso del ejercicio 2013 y a euros 2013; (iii) no afecta a la masa salarial del personal del sector público regional, ya que no tiene la consideración de retribución salarial y extrasalarial devengada durante el ejercicio 2018 y, por tanto, no afecta ni puede experimentar el crecimiento establecido con carácter básico respecto de las masas salariales existentes a 31 de diciembre de 2018, y, además, de conformidad con lo establecido en el párrafo tercero del art. 24.1 de la vigente Ley de presupuestos, se computarán por separado las cuantías que se perciban en 2019 en concepto de recuperación de los conceptos retributivos dejados de percibir en diciembre de 2013; (iv) se trata de un pago único que culmina con el abono del 75 por ciento ya mencionado y, en consecuencia, no consolidable en ejercicios futuros, que no altera la homogeneidad para los dos periodos objeto de comparación (2018-2019).

7. Por diligencia de ordenación de 26 de noviembre de 2019, se dio traslado a las partes personadas para que en el plazo de cinco días expusieran lo que considerasen conveniente acerca

del mantenimiento o levantamiento de la suspensión producida por la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

8. El 4 de diciembre de 2019, el abogado del Estado formuló alegaciones dirigidas al mantenimiento de la suspensión de la norma autonómica impugnada.

9. Por providencia 28 de enero de 2020 se señaló el día 28 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de inconstitucionalidad es analizar la constitucionalidad de la disposición adicional decimoséptima de la Ley 14/2018, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el año 2019, que establece la recuperación de los conceptos retributivos dejados de percibir correspondientes al ajuste retributivo de los ejercicios 2013 y 2014.

La disposición impugnada tiene el siguiente tenor:

“1. En la nómina del mes de febrero de 2019 se hará efectivo el 75 por ciento de los importes de los conceptos retributivos dejados de percibir correspondientes al ejercicio 2013, en virtud de lo dispuesto en los artículos 1 al 7 de la Ley 4/2013, de 12 de junio, de medidas urgentes en materia de Gastos de Personal y Organización Administrativa.

2. Los importes dejados de percibir correspondientes a junio de 2014, en virtud de lo dispuesto en la Ley 13/2013, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2014, por los conceptos retributivos contemplados en la Ley 4/2013, de 12 de junio, señalada en el apartado anterior, se recuperarán en los ejercicios 2020 y 2021 del siguiente modo:

- a) El 50 por ciento se abonará en el mes de marzo de 2020.
- b) El 50 por ciento restante en el mes de octubre de 2021.”

Como se ha dejado constancia en los antecedentes, el abogado del Estado reprocha al precepto autonómico impugnado una única infracción de carácter competencial: la violación de la legislación básica aplicable, en concreto el art. 23 del Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público, y, con ello, la vulneración indirecta del título competencial del Estado reconocido en el art. 149.1.13 CE. Por su parte, la representación procesal del gobierno de la Región de Murcia defiende su plena constitucionalidad.

2. Antes de proceder al examen de la cuestión de fondo, conviene realizar algunas consideraciones iniciales sobre diversas circunstancias alegadas por la representación procesal del gobierno de la Región de Murcia, que directa o indirectamente, cuestionan la admisibilidad de la impugnación o bien la utilización del parámetro de control invocado por el abogado del Estado.

a) Debemos referirnos en primer lugar a la afirmación, expuesta en los antecedentes, de que, si un precepto incluido en el acuerdo de iniciación de negociación no es objeto después de negociación efectiva, el recurso promovido no solo es contrario al principio de lealtad institucional, sino también resulta extemporáneo y debe, por ese motivo, ser inadmitido. Las dos objeciones ínsitas en la referida afirmación del letrado autonómico deben ser rechazadas.

Debemos comenzar recordando que el apartado 2 del art. 33 LOTC vincula la ampliación a nueve meses del plazo de interposición del recurso de inconstitucionalidad como excepción al plazo ordinario de tres meses, únicamente al cumplimiento de tres requisitos, que están contemplados en las letras a), b) y c) del citado apartado y que son los siguientes: la reunión de la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, a iniciativa de cualquiera de las dos Administraciones; la adopción en el seno de dicha Comisión Bilateral del acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias; y la comunicación al Tribunal Constitucional de dicho acuerdo dentro del plazo de tres meses siguientes a la publicación de la ley, disposición o acto con fuerza de ley, así como la inserción del acuerdo en el Boletín Oficial del Estado y el diario oficial de la comunidad autónoma correspondiente. Estos tres requisitos han sido debidamente cumplidos en este proceso, sin que la parte recurrida haya alegado en ningún momento su incumplimiento o su falta de acreditación, únicas circunstancias que podrían determinar su carácter extemporáneo.

En efecto, el acuerdo de la junta de cooperación administración general del Estado-Comunidad Autónoma de la Región de Murcia con relación a la Ley 14/2018, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el año 2019, que incluye expresamente su disposición adicional decimoséptima, fue suscrito el 20 de marzo de 2019, y notificado al Tribunal Constitucional mediante escrito registrado el 28 de marzo de 2019, dentro de los tres meses siguientes a la publicación oficial de la Ley en el “Boletín Oficial de la Región de Murcia”, que se produjo el 28 de diciembre de 2018. El referido acuerdo fue

publicado con fecha 24 de abril de 2019 en el “Boletín Oficial del Estado” (por resolución de 5 de abril de 2019, de la Secretaría General de Coordinación Territorial) y con fecha 15 de octubre de 2019 en el Boletín Oficial de la Región de Murcia (por resolución de 8 de octubre de la Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Hacienda), siendo por tanto de general conocimiento.

La objeción del letrado autonómico, referida a que la disposición impugnada no ha sido objeto de negociación entre las partes implicadas a fin de resolver las discrepancias existentes, es en suma inconducente, pues no existe ningún requisito adicional además de los ya mencionados que condicione la admisibilidad del recurso de inconstitucionalidad con arreglo al art. 33.2 LOTC. Según constante jurisprudencia de este Tribunal, cumplidos los requisitos del citado art. 33.2, como aquí se han cumplido, la admisión del recurso resulta obligada [así, SSTC 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 1 a); 111/2014, de 26 de junio, FJ 1 a); 59/2016, de 17 de marzo, FJ 2; y 17/2018, de 22 de febrero, FJ 2 a);]. El alcance objetivo o la intensidad de esa negociación no están mencionados en nuestra Ley Orgánica reguladora y, por esta razón, no pueden tener efectos con relación a la admisibilidad del recurso.

En la STC 14/2015, de 5 de febrero, rechazamos la relevancia de un óbice procesal similar formulado por la parte entonces recurrida, en el sentido de que, en los casos en los que se inicie una negociación al amparo del art. 33.2 LOTC, su interrupción sin explicación alguna que la justifique ha de considerarse determinante de la extemporaneidad del recurso, ya que, en caso contrario, se estaría poniendo en manos del Estado un expediente procesal para alargar el plazo a su conveniencia. Entonces declaramos que “[l]a aplicación del procedimiento previsto en el art. 33.2 LOTC no garantiza ni un resultado final satisfactorio para las partes ni tampoco la evitación del recurso, pues es evidente que queda siempre a disposición del sujeto legitimado —sea el Gobierno del Estado o el de la correspondiente Comunidad Autónoma— el planteamiento del recurso de inconstitucionalidad en cualquier momento del plazo ampliado de nueve meses, lo que, evidentemente también implica que el mismo ha constatado que no resulta posible solucionar mediante este cauce de resolución de conflictos la discrepancia inicialmente suscitada” (STC 14/2015, FJ 2). En suma, “[d]e acuerdo con el margen de decisión del que disfrutan, la decisión de acudir o no a la jurisdicción constitucional queda siempre a la libre disposición de los legitimados para ello en los términos que se derivan de la Constitución Española y de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional” (FJ 2), de las que no se desprenden limitaciones como las aquí sugeridas por la representación procesal del consejo de gobierno de la Región de Murcia.

A mayor abundamiento, en la misma resolución señalamos que “sin perjuicio de la valoración que merezca, desde la perspectiva de los principios de lealtad institucional y cooperación que han de informar las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el hecho de que la interposición del recurso se haya producido dentro del mes siguiente al acuerdo de inicio de negociaciones, lo cierto es que no resulta en todo caso exigible, pues no viene impuesto por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que las negociaciones amparadas en el art. 33.2 LOTC hayan de prolongarse durante la totalidad del plazo ampliado de nueve meses, ni, por lo mismo, tampoco que hayan de explicitarse las razones que llevan a la parte actora, sea esta el Estado o una Comunidad Autónoma, a considerar que dichas negociaciones no pueden conducir a una avenencia, con la consecuencia de que la aplicación en su totalidad del plazo previsto en el artículo 33.2, no va a producir resultado alguno, decidiendo, por tanto, interponer el recurso antes de la expiración del mencionado plazo de nueve meses” (FJ 2).

Por tanto, el recurso no es extemporáneo y no puede aceptarse el óbice procesal planteado por el consejo de gobierno de la Región de Murcia.

b) En segundo lugar, el letrado autonómico afirma que la actuación del Estado ha resultado desleal respecto a la comunidad autónoma, al no haber seguido una línea de actuación coherente y uniforme, creando una confianza legítima en la conformidad estatal hacia las disposiciones legales autonómicas. Tal confianza legítima se habría fundamentado, siempre según dicho letrado, en diversas actuaciones previas del ejecutivo regional que no habrían sido cuestionadas o impugnadas por el presidente del Gobierno: en concreto, el acuerdo del consejo de gobierno de 21 de octubre de 2015, que ratificó el acuerdo Administración-Organizaciones Sindicales de fecha de 6 de octubre de 2015, en el que se dispone “la recuperación de los conceptos retributivos dejados de percibir en diciembre de 2013 y junio de 2014”, como muy tarde, a partir de 2018; la disposición adicional decimoséptima, apartado 1, de la Ley 7/2017, de 21 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2018, que contemplaba el abono del 25 por ciento de los importes dejados de percibir de la paga extraordinaria de diciembre de 2013 y el restante 75 por ciento para el ejercicio 2019; y el calendario aprobado por el consejo de gobierno con ocasión de la aprobación del proyecto de ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2019, en fecha 23 de noviembre de 2018.

Cualquier consideración sobre la falta de impugnación de disposiciones o actuaciones previas de contenido idéntico o similar al del objeto del proceso resulta completamente irrelevante en el ejercicio de nuestra jurisdicción. Por un lado, debe tenerse en cuenta el carácter abstracto del recurso de inconstitucionalidad, dirigido a la depuración del ordenamiento, de forma que con el mismo no se defiende un interés propio de los recurrentes sino el interés general y la supremacía de la Constitución [por todas, SSTC 103/2013, de 25 de abril, FJ 5 b); y 74/2019, de 22 de mayo, FJ 2]. Por otro lado, desde la STC 39/1982, de 30 de junio, FJ 3, este Tribunal viene aplicando la doctrina de que “[l]a indisponibilidad de las competencias y la nulidad de pleno derecho de las normas contrarias a los preceptos constitucionales y de los que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias, consecuencia de la prevalencia del aludido bloque constitucional, son razones que desautorizan cualquier alegato asentado sobre la idea de aquiescencia por no haberse planteado en tiempo el conflicto o el recurso, con sujeción al juego de los plazos previstos en el art. 62 o en el art. 33 LOTC” [en el mismo sentido, SSTC 111/2014, de 26 de junio, FJ 4; 36/2017, de 1 de marzo, FJ 4; 154/2017, de 21 de diciembre, FJ 2; 17/2018, de 22 de febrero, FJ 2 c); 13/2019, de 31 de enero, FJ 3 c); y 79/2019, de 5 de junio, FJ 2 b)].

c) Por último, a juicio del letrado autonómico, la norma estatal de contraste que se aduce se publicó en el Boletín Oficial del Estado el 27 de diciembre de 2018, un día después de la aprobación de la norma autonómica impugnada. Ello constituiría no solo la quiebra del principio de lealtad institucional y del principio de irretroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, sino también la de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).

Hemos de recordar que, de acuerdo con nuestra doctrina del *ius superveniens*, las controversias competenciales deben resolverse teniendo en cuenta el marco jurídico vigente en el momento de su resolución [por todas, STC 120/2012, FJ 2 d)]. Específicamente, en el caso de la legislación básica hemos reiterado que constituye parámetro de control la vigente en el momento de dictar la correspondiente Sentencia, y no en el momento de interposición del recurso de inconstitucionalidad [por todas, SSTC 1/2003, de 16 de enero, FJ 2; y 26/2012, de 1 de marzo, FJ 2 c)], siempre que, como ocurre en el presente caso, la norma estatal susceptible de operar como parámetro de contraste no tenga una vigencia temporal limitada y se limite a un concreto ejercicio presupuestario (STC 94/2015, de 14 de mayo, FJ 4). Lo cual significa que no existe obstáculo jurídico alguno, tampoco desde la óptica de la lealtad institucional, para que las normas

que conforman el parámetro de control sean posteriores en el tiempo a las normas objeto de control. Por tanto, no puede formularse reproche alguno de validez o de eficacia a una norma estatal que ha de servir de parámetro de contraste de una norma autonómica por el hecho de que haya sido aprobada con posterioridad.

Igualmente, tampoco puede formularse objeción alguna a la utilización de la norma estatal propuesta como parámetro de control desde la perspectiva de los principios garantizados por el art. 9.3 CE que el letrado autonómico se limita a invocar, sin más argumentación. La utilización de la norma estatal de contraste no incurre, en primer lugar, en la alegada infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) entendido en su sentido más básico como “claridad y certeza del Derecho” [por todas, SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 8; y 87/2019, de 20 de junio, FJ 15), puesto que su sentido es claro y cierto. Tampoco constituye, en segundo lugar, una retroactividad prohibida por el art. 9.3 CE, por cuanto la norma estatal de contraste no contiene ni disposiciones sancionadoras ni restrictivas de derechos individuales, sino una autorización a las entidades competentes para que, bajo ciertas condiciones, restablezcan a los empleados públicos determinadas cuantías retributivas que no se abonaron en el pasado. Y, finalmente, en modo alguno puede decirse que las previsiones de la norma carezcan de explicación racional, que es lo que exige, en esencia, el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, pues las medidas de contención del gasto público que contiene responden con toda evidencia a las exigencias derivadas del principio constitucional de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) y de la coordinación de la autonomía financiera de las comunidades autónomas con la hacienda general del Estado y de solidaridad entre todos los españoles (art. 156 CE).

Rechazadas las objeciones formuladas por la representación procesal de la Región de Murcia, estamos en condiciones de abordar el examen del fondo del recurso.

3. El enjuiciamiento de las leyes autonómicas a la luz de la normativa básica del art. 149.1.13 CE se convierte en un análisis de constitucionalidad mediata, que comienza con la identificación, por el recurrente, de la ley estatal dictada al amparo de dicho título competencial y supuestamente vulnerada [por todas, STC 137/2018, de 13 de diciembre, FJ 2 a)]. Como se ha indicado, la norma estatal propuesta por el recurrente como parámetro de contraste es el art. 23 del Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público, que lleva por rúbrica “Restablecimiento

de las retribuciones minoradas en cuantías no previstas en las normas básicas del Estado”. Su tenor literal es el siguiente:

“Uno. Las Administraciones y el resto de las entidades que integran el sector público que en ejercicios anteriores hubieran minorado las retribuciones de sus empleados en cuantías no exigidas por las normas básicas del Estado o que no hayan aplicado los incrementos retributivos máximos previstos en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, podrán restablecer las cuantías vigentes antes de la minoración o las que correspondan hasta alcanzar el incremento permitido en las Leyes de Presupuestos.

Dos. Las cantidades que se devenguen en aplicación de esta medida no tendrán la consideración de incrementos retributivos de los regulados en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Tres. Esta medida sólo podrá aprobarse por las Administraciones y entidades que cumplan los objetivos de déficit y deuda, así como la regla de gasto, en los términos que resultan del artículo 17 apartados 3 y 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. A estos efectos, el límite de deuda que se debe considerar para cada una de las Entidades Locales es el que fijen las Leyes de Presupuestos Generales del Estado o la legislación reguladora de las haciendas locales en materia de autorización de operaciones de endeudamiento.”

Para la debida comprensión de la regulación contenida en la norma, debemos referirnos también al contenido de los apartados 3 y 4 del art. 17 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, a los que se remite expresamente el apartado tres del art. 23. El art. 17 de la Ley Orgánica 2/2012 regula los informes sobre cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto, y en sus apartados 3 y 4 establece lo siguiente:

“3. Antes del 15 de abril de cada año, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas elevará al Gobierno un primer informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio inmediato anterior, así como de la evolución real de la economía y las desviaciones respecto de la previsión inicial contenida en el informe al que se refiere el artículo 15.5 de esta Ley. Este informe se elaborará sobre la base de la información que, en aplicación de la normativa europea, haya de remitirse a las autoridades europeas y a la hora de valorar el cumplimiento se tendrá en cuenta un margen razonable que pueda cubrir las variaciones respecto del informe contemplado en el apartado siguiente derivadas del calendario de disponibilidad de los datos.

4. Antes del 15 de octubre de cada año, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas elevará al Gobierno un segundo informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio inmediato anterior, así como de la evolución real de la economía y las desviaciones respecto de la previsión inicial contenida en el informe al que se refiere el artículo 15.5 de esta Ley. Para la elaboración de este informe se tendrá en cuenta la información que, en aplicación de la normativa europea, haya de remitirse a las autoridades europeas y la información actualizada remitida por las Comunidades Autónomas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Dicho informe incluirá también una previsión sobre el grado de cumplimiento en el ejercicio corriente, coherente con la información que se remita a la Comisión Europea de acuerdo con la normativa europea.”

Es doctrina constante de este Tribunal que “(p)ara constatar la existencia de una inconstitucionalidad mediata o indirecta es necesario que concurren dos condiciones: por un lado, que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución reserva al Estado; y, por otro, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa” [por todas, STC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 6.b)].

El letrado de la Región de Murcia se opone a la constatación de la inconstitucionalidad mediata solicitada por el abogado del Estado, no porque refute el incumplimiento de los objetivos de déficit y deuda y la regla de gasto que se le imputa a esa comunidad autónoma y que constituye el presupuesto de la aplicación de la excepción contemplada en el apartado tres de la norma estatal de contraste, sino porque controvierte la concurrencia de las dos condiciones en las que se fundamenta el juicio de inconstitucionalidad que se nos solicita: el carácter básico de la norma estatal de contraste y la contradicción efectiva e insalvable entre ella y la norma impugnada. Por tanto, en los siguientes fundamentos jurídicos deberemos comprobar si concurren estas dos condiciones.

4. La primera comprobación que debe efectuarse atañe a la condición de norma básica de la norma estatal propuesta como parámetro mediato de constitucionalidad, desde la doble perspectiva material y formal que ha establecido nuestra doctrina.

a) Desde el punto de vista formal, debe constatar que el legislador estatal ha atribuido expresamente carácter básico a la norma que el recurrente propone como parámetro mediato de constitucionalidad. En efecto, en la disposición final primera del Real Decreto-ley 24/2018 se afirma que “[e]ste real decreto-ley tiene carácter básico y se dicta al amparo de las competencias previstas en los artículos 149.1.13.^a, que atribuye al Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y 156.1 de la Constitución, que atribuye a las Comunidades Autónomas autonomía funcional para el desarrollo y ejecución de sus competencias, de forma coordinada con la Hacienda estatal”. Por tanto, el art. 23 del Real Decreto-ley 24/2018 es formalmente básico en su integridad.

Frente a este dato incontrovertible, el letrado autonómico realiza varias afirmaciones que no pueden acogerse. Por un lado, debe rechazarse la afirmación de que la disposición final primera solo contiene una mera proclamación general del carácter básico del Real Decreto-ley que no alcanzaría específicamente a su art. 23, por cuanto este no reitera o confirma ese carácter básico: de aceptarse ese alegato, la casi totalidad del articulado del Real Decreto-ley dejaría de ser formalmente básico. Por otro lado, el hecho de que el precepto inmediatamente anterior al controvertido, el art. 22 del Real Decreto-ley 24/2018, sí incluya un apartado específico para proclamar su carácter básico y los títulos competenciales en los que se basa, no puede argüirse de contrario: como ocurre con el art. 3.º del mismo Real Decreto-ley, se trata de confirmar el carácter básico incorporando otros títulos competenciales u otras previsiones legales además de los mencionados en la disposición final primera. Finalmente, tampoco puede aceptarse la idea extraída de diversas disposiciones estatales más o menos similares cuyo carácter básico se afirma literalmente en la propia disposición que esa es la única técnica normativa posible para atribuir carácter básico a una norma. Como se desprende de nuestra consolidada doctrina (por todas, STC 134/2019, de 13 de noviembre, FJ 4), lo relevante es la constatación de la atribución formal de la condición básica al precepto o preceptos en cuestión, y no la forma como se recoja o se plasme esa atribución, que constituye una cuestión de mera técnica legislativa que no le corresponde valorar a este Tribunal.

b) Desde el punto de vista material, debe examinarse si el contenido de la norma estatal propuesta como parámetro mediato de constitucionalidad se corresponde efectivamente con el carácter básico formal que le ha sido atribuido.

En la reciente STC 127/2019, de 31 de octubre, FJ 3, sintetizamos nuestra doctrina sobre el alcance del art. 149.1.13 CE en relación con las medidas de política general tendentes a la limitación del gasto de personal, en los siguientes términos:

“[...] deb[e]mos tener en cuenta la doctrina de este Tribunal que encuadra las medidas estatales de contención del gasto de personal en las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3, y 139/2005, de 26 de mayo, FJ 7). Esta doctrina encuentra un doble fundamento: i) que las medidas no solo alcanzan a los funcionarios públicos sino también a todo el personal al servicio del sector público; y ii) que su carácter coyuntural y su eficacia limitada en el tiempo impiden integrarlas en la relación de servicio que delimita estructuralmente el régimen del personal al servicio del sector público. Este tipo de medidas de contención de gastos de personal, con la consecuente limitación de la autonomía presupuestaria de las comunidades autónomas, encuentra cobertura

competencial también en el principio de coordinación con la hacienda estatal reconocido en el art. 156.1 CE, pues se relaciona con la responsabilidad del Estado de garantizar el equilibrio económico general (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2; 103/1997, de 22 de mayo, FJ 1, y 148/2006, de 11 de mayo, FJ 6).”

A la vista de su contenido, reproducido en el fundamento jurídico anterior, debe concluirse que la regulación del art. 23 del Real Decreto-ley 24/2018 se fundamenta tanto en el art. 149.1.13 CE, en cuanto limita la capacidad de las administraciones y el resto de las entidades que integran el sector público de recuperar determinados importes retributivos que, por minoración o falta de aplicación, sus empleados públicos no percibieron en ejercicios anteriores, como en el art. 156.1 CE, pues se relaciona con la responsabilidad del Estado de garantizar el equilibrio económico general (art. 40.1 CE), así como, específicamente, con el principio constitucional de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) y el cumplimiento de los objetivos de déficit y de deuda y la regla de gasto que se han establecido para su consecución.

En efecto, el objetivo de contención del gasto de personal del sector público, que desde el punto de vista competencial entronca con los citados arts. 149.1.13 y 156.1 CE, puede ser articulado mediante medidas de diversa intensidad y naturaleza. Por un lado, esas medidas pueden consistir tanto en límites a la oferta de empleo público por las administraciones públicas (SSTC 178/2006, de 6 de junio, FJ 3; y 194/2016, de 16 de noviembre, FJ 3) o a la tasa de reposición de efectivos (STC 141/2018, de 20 de diciembre, FJ 5), en la reducción e incluso la supresión de un determinado concepto retributivo (SSTC 81/2015, de 30 de abril, FJ 6; y 215/2015, de 22 de octubre, FJ 7; y 194/2016, FJ 2), en prohibiciones de incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público, es decir, congelaciones salariales (STC 94/2015, de 14 de mayo, FJ 4), en prohibiciones de incremento más allá del límite que el legislador ha considerado tolerable o compatible con los objetivos de estabilidad presupuestaria (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2; 24/2002, de 31 de enero, FJ 5; y 127/2019, de 31 de octubre, FJ 4, esta última en relación con el art. 3 del mismo Real Decreto-ley 24/2018 aquí considerado) o en restricciones a las aportaciones de las administraciones a los planes de pensiones de los empleados públicos (STC 215/2015, de 22 de octubre, FJ 6), como en prohibiciones de recuperación de importes retributivos dejados de percibir en ejercicios anteriores, que es lo que sucede en el presente supuesto. Por otro lado, tales medidas pueden imponer restricciones absolutas para el ejercicio presupuestario al que se refieren, o bien su aplicabilidad puede depender del previo cumplimiento

o incumplimiento, por la entidad correspondiente del sector público, de determinados parámetros económicos. Esto último es lo que contempla el art. 23 del Real Decreto-ley 24/2018.

Así pues, la concreción del objetivo general de contención del gasto público, del que son expresión las diversas medidas incluidas en el Real Decreto-ley 24/2018, para el caso específico de la posible recuperación de determinados importes retributivos que los empleados públicos dejaron de percibir en ejercicios anteriores debe tener el mismo carácter de norma básica común a todo el territorio nacional que se predica de los demás tipos de medidas de contención del gasto público que han sido mencionadas. Y, específicamente, por lo que interesa al presente proceso, la regla contenida en el apartado tres del art. 23 del Real Decreto-ley 24/2018, que supedita la recuperación de las retribuciones de los empleados del sector público minoradas en ejercicios anteriores en cuantías no exigidas por las normas básicas del Estado o que no hubieran aplicado los incrementos retributivos máximos previstos en las leyes de presupuestos generales del Estado, a que la correspondiente administración o entidad del sector público cumpla los objetivos de déficit y deuda, así como la regla de gasto, en los términos que resultan de los apartados 3 y 4 del art. 17 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, debe ser considerada materialmente básica.

c) Alcanzada la anterior conclusión, debemos rechazar las alegaciones del letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia poniendo en duda, por diversas razones, el carácter básico del art. 23 del Real Decreto-ley 24/2018.

En primer lugar, es constitucionalmente irreprochable que el Estado plasme una medida de contención del gasto de personal del sector público en una norma de rango legal como la que ha adoptado. Tras la reforma del art. 135 CE para incorporar el principio de estabilidad presupuestaria, este Tribunal ha seguido aceptando, como venía haciendo anteriormente, que las medidas de política general dirigidas a contener el gasto público puedan incluirse tanto en leyes ordinarias (STC 194/2016, FJ 3) y de presupuestos (SSTC 152/2014, de 25 de septiembre, FJ 4; y 141/2018, FJ 5) como en decretos-leyes [entre otras, las SSTC 215/2015, de 22 de octubre, FJ 6; 193/2016, de 16 de noviembre, FJ, 2; y 43/2017, de 27 de abril, FJ 4, con relación al Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre; o las SSTC 81/2015, de 30 de abril, FJ 7; 18/2016, de 4 de febrero, FJ 6 b); 119/2016, de 23 de junio, FJ 3 b); y 178/2016, de 20 de octubre, FJ 3, con relación al Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio]. El art. 135 CE encomienda ciertamente a una ley orgánica el desarrollo de los principios a que se refiere su apartado 3, pero no exige que

la totalidad de las medidas de política general tendentes al control del gasto, cuyo fundamento competencial reside, como se ha indicado, en los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, deban adoptarse también mediante ley orgánica, sin perjuicio de que contribuyan también a la consecución del principio de estabilidad presupuestaria consagrado por aquella disposición constitucional.

En segundo lugar, tampoco excluye el carácter materialmente básico de la norma de contraste –esto es, su condición de norma común a todo el territorio nacional– la circunstancia señalada por el letrado autonómico de que la situación impeditiva de la recuperación de los importes retributivos a la que alude el apartado tres del art. 23 del Real Decreto-ley 24/2018 solo concurra de hecho en algunas comunidades autónomas. Frente a lo que se afirma de contrario, el apartado tres del citado art. 23 no contiene una norma particular para determinadas comunidades autónomas, sino una norma que define de forma general y abstracta un supuesto de hecho, con arreglo a criterios objetivos e impersonales, como es el cumplimiento o no de los objetivos de déficit y deuda, así como la regla de gasto, y que se predica de cualesquiera administraciones y entidades que integran el sector público. La circunstancia de que, cuando dictó el Real Decreto-ley 24/2018, el Gobierno estuviera en condiciones de anticipar a quiénes podrían afectar las medidas restrictivas que aquel impone en este ámbito no altera su naturaleza de norma general ni constituye tampoco una quiebra del principio de lealtad institucional, pues los objetivos de déficit y deuda y la regla de gasto a cuyo cumplimiento se subordinan se encontraban establecidos de forma previa y con carácter general.

Finalmente, tampoco puede compartirse la afirmación referida a la falta de relación directa de la medida incluida en la norma estatal de contraste con los objetivos de política económica dirigidos a la consecución y mantenimiento de la estabilidad económica (art. 40.1 CE) o la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). Se trata, efectivamente, de un requisito que viene exigiendo nuestra doctrina para evitar que, al amparo del art. 149.1.13 CE, la intervención estatal no deje a las comunidades autónomas el suficiente margen de libertad de decisión dentro de su propio ámbito de competencias, porque, como tantas veces hemos reiterado, es preciso que la actuación estatal no impida a las comunidades autónomas que puedan desarrollar las competencias que ostenten sobre el concreto ámbito material afectado. Ahora bien, nuestra doctrina ha reiterado la directa relación existente entre la determinación de las retribuciones del personal al servicio de las administraciones públicas y la fijación de la política económica general por el Estado (por todas, SSTC 94/2015, FJ 3; y 194/2016, de 16 de noviembre, FJ 2), por lo que

debemos rechazar el alegato de la falta de relación directa y, por consiguiente, la vulneración de las competencias autonómicas.

Por lo demás, la medida impugnada tampoco excede de las fronteras en que ha de moverse el núcleo de lo básico, puesto que “no constituye [...] una medida aislada que incida sobre un único concepto retributivo, sino que se inserta en el ámbito de una decisión general de política económica” (STC 215/2015, de 22 de octubre, FJ 7). Igualmente hemos declarado que no resulta justificado que el Estado predetermine los incrementos máximos de las cuantías de las retribuciones de cada empleado al servicio de las comunidades autónomas, pues el límite que fije el Estado al amparo del art. 149.1.13 CE debe referirse al volumen total de las retribuciones correspondientes a cada grupo y no a la retribución de cada una de las personas afectadas (SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 4; y 171/1996, de 30 de octubre, FJ 3).

En definitiva, debe constatarse que el art. 23 del Real Decreto-ley 24/2018 se ha ajustado al orden constitucional de competencias (art. 149.1.13 CE) también desde esta perspectiva, habida cuenta de que la medida restrictiva atiende a la situación financiera global de cada una de las administraciones públicas, y no a un determinado concepto retributivo ni a la retribución de cada uno de los empleados afectados.

5. Sentado el carácter formal y materialmente básico de la norma estatal invocada por el abogado del Estado en el recurso de inconstitucionalidad, el debate se ha de centrar en si la norma autonómica incurre en insalvable contradicción con aquella.

Como en todos los casos en que hemos analizado supuestos similares, la respuesta a esta cuestión debe partir del contraste entre el precepto impugnado y la norma estatal que sirve de parámetro de control inmediato, es decir, en este supuesto, entre la disposición adicional decimoséptima de la Ley 14/2018, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por un lado, y el art. 23 del Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público, por otro lado.

En este punto debe tenerse en cuenta que los argumentos esgrimidos por la representación de la comunidad autónoma en este proceso se refieren únicamente a la dicción del apartado 1 de

la norma estatal pretendidamente vulnerada, sin controvertir el alcance o el sentido de lo dispuesto en el apartado 3 de la misma norma, que igualmente tiene carácter básico.

El representante procesal de la comunidad autónoma sostiene que no es cierto, como defiende el abogado del Estado, que no sea posible salvar por vía interpretativa la pretendida contradicción. En esencia, el letrado autonómico afirma que no hay contradicción, porque la norma estatal, por un lado, utiliza la expresión “minoración” y en el caso contemplado por la norma autonómica no se suprimió el derecho a la percepción de los importes retributivos en cuestión, sino solo se suspendió su abono en el mes de diciembre de 2013; y, por otro lado, emplea la expresión “restablecer”, que incorporaría el matiz de que es algo nuevo lo que da lugar al restablecimiento y que ha sido objeto previamente de supresión.

Sin embargo, no pueden acogerse esas alegaciones, como se expone a continuación. La expresión “minoración” utilizada por la norma básica tiene un sentido amplio. Se refiere a la acción y resultado de minorar o minorarse, esto es, de reducir, disminuir, acortar o mermar en la intensidad o la cantidad de una cosa, sustancia o elemento. Dicha expresión no prejuzga o determina la técnica o modalidad jurídica para alcanzar ese resultado, sino que comprende todas las que produzcan como resultado la disminución de las retribuciones efectivamente percibidas por los empleados con respecto al nivel de retribuciones que se les pudo haber abonado, ya sea por supresión, suspensión o falta de aplicación de determinados conceptos o importes retributivos. Lo que se restablece de acuerdo con el art. 23.1 del Real Decreto-ley 24/2018 son “las cuantías vigentes antes de la minoración o las que correspondan hasta alcanzar el incremento permitido en las Leyes de Presupuestos”. En definitiva, la norma común a todo el territorio nacional que contiene el precepto básico no se reduce únicamente al supuesto de hecho de la “supresión” de conceptos retributivos, excluyendo el de la mera “suspensión”, como sostiene el letrado autonómico, sino que comprende cualquier medida que produjera la disminución de las retribuciones efectivamente percibidas por los empleados, además del supuesto de la falta de aplicación por la administración de un incremento retributivo permitido en las leyes de presupuestos que se menciona expresamente.

Por su parte, la norma autonómica dispone que los importes de los conceptos retributivos dejados de percibir en el ejercicio 2013 “se harán efectivos” en la nómina del mes de febrero de 2019 (apartado 1) y que los importes de los conceptos retributivos dejados de percibir en el ejercicio 2014 “se recuperarán” en los ejercicios 2020 y 2021 (apartado 2).

Desde el punto de vista semántico son equivalentes la expresión que emplea la norma estatal (“restablecer”) y las que utiliza la norma autonómica (“hacer efectivos” y “recuperar”). Por ello, tanto la norma autonómica como la estatal se refieren a la misma acción y resultado con relación a los importes de conceptos retributivos dejados de percibir en ejercicios anteriores.

La acción y resultado de “restablecimiento” de determinados importes retributivos que la norma estatal autoriza en su apartado 1 queda no obstante supeditada (“sólo podrá aprobarse”) a unas condiciones que se detallan en el apartado 3, relacionadas con el cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda y la regla de gasto, en los términos que se precisan en el art. 17 de la Ley Orgánica 2/2012. Es en la falta de observancia de tales condiciones a la hora de ordenar la recuperación de los importes retributivos no percibidos en ejercicios anteriores en las que el abogado del Estado cifra la vulneración de la norma básica. El letrado autonómico no ha controvertido en ningún momento en este proceso la omisión de esas condiciones por la norma autonómica ni su incumplimiento efectivo por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Es evidente que existe una contradicción formal insalvable entre ambos preceptos, pues la norma autonómica se limita a ordenar la recuperación de los conceptos retributivos dejados de percibir en 2013 y 2014, omitiendo los criterios a que expresamente se refiere la norma estatal de contraste y, con ello, infringiendo el carácter condicionado de la posibilidad de recuperación que esta última contempla, porque ha quedado acreditado, y no se ha controvertido, que las condiciones que la norma básica impone con relación al cumplimiento de los objetivos de déficit y de deuda y la regla de gasto no se cumplían en el caso de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

6. Por todo cuanto antecede, debemos estimar íntegramente el presente recurso de inconstitucionalidad.

Es obligado, en efecto, concluir que la disposición adicional decimoséptima de la Ley 14/2018, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, infringió la Constitución, en concreto su art. 149.1.13, por resultar contrario al art. 23 del Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público. La constatación de que así ha sido debe

llevar a la declaración de inconstitucionalidad, y consiguiente nulidad, de la citada disposición adicional decimoséptima de la Ley 14/2018, única que ha sido objeto de impugnación.

En cuanto a los efectos de dicho pronunciamiento debemos diferenciar entre el apartado 1 y el apartado 2 de la disposición adicional decimoséptima. De acuerdo con nuestra consolidada doctrina (por todas, STC 156/2017, de 21 de diciembre, FJ 4), nuestra declaración de inconstitucionalidad y nulidad del apartado 1 no afectará a las situaciones jurídicas consolidadas, debiéndose considerar como tales las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes o las que, en la vía judicial, hayan sido decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC). En cambio, nuestra declaración de inconstitucionalidad y nulidad del apartado 2 no requiere pronunciamiento alguno sobre una posible modulación de efectos, pues dicho apartado declarado inconstitucional y nulo no ha podido producir efecto alguno en virtud de la suspensión acordada en su día como consecuencia de la invocación expresa del art. 161.2 CE que realizó el presidente del Gobierno al promover el presente recurso de inconstitucionalidad.

La estimación íntegra del recurso antes del transcurso del plazo de cinco meses hace innecesario que nos pronunciemos sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión, tal como obliga el art. 161.2 CE.

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 nulidad de la disposición adicional decimoséptima de la Ley 14/2018, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el año 2019, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 6.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, veintiocho de enero de dos mil veinte.