

Pleno. Sentencia 88/2016, de 28 de abril de 2016 (BOE núm. 131, de 31 de mayo de 2016).

STC 088/2016

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. 3492/2015 interpuesto por el Abogado del Estado en nombre del Presidente del Gobierno contra el inciso último del art. 34 de la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2015. Ha comparecido y formulado alegaciones la Generalidad de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 15 de junio de 2015, se ha promovido recurso de inconstitucionalidad por el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, contra el último inciso del art. 34 de la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2015).

El precepto en el que se contiene el inciso impugnado dispone:

“Artículo 34. Limitación del aumento de gastos de personal.

En el ejercicio 2015 no pueden tramitarse expedientes de ampliación de plantilla ni disposiciones o expedientes de creación o de reestructuración de unidades orgánicas que conlleven un incremento global del gasto de personal, salvo las unidades derivadas de un traspaso de servicios o, previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos.”

El Abogado del Estado pone de manifiesto que sólo recurre el último inciso del referido precepto: “previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos”. Según se aduce, el referido inciso, al permitir, previa autorización del Gobierno, la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos, está estableciendo una excepción a la limitación de los gastos de personal que ese mismo precepto contiene. Esta excepción se considera lesiva de la legislación básica estatal contenida en los arts. 20 y 21 de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2015 (en adelante, LPGE 2015).

El Abogado del Estado sostiene que los arts. 20 y 21 LPGE 2015, que establecen las limitaciones de la masa retributiva global del sector público, tanto de forma directa en las retribuciones del personal (art. 20.2) como de forma indirecta, en la oferta de empleo público (art. 21.1), se han dictado en ejercicio de la competencia exclusiva que el art. 149.1.13 CE atribuye al Estado sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, en relación con el principio de coordinación entre las Comunidades Autónomas y la Hacienda estatal recogido en el art. 156 CE. Y

por ello considera que el inciso impugnado, al no respetar la limitación de gastos que estos preceptos contienen, ha vulnerado las competencias del Estado en esta materia y, por tanto, los arts. 149.1.13 y 156.1 CE.

Se afirma que de la exposición de motivos de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2015 se deduce que las limitaciones de gastos de personal del sector público se abordan de acuerdo con los principios de estabilidad presupuestaria y reducción del déficit. Junto a ello se alega también que la doctrina constitucional ha reconocido que el Estado, al amparo de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, tiene competencias para fijar límites retributivos a los funcionarios públicos y a la oferta de empleo público, por considerarlos directamente vinculados a la política económica general. Se citan las SSTC [148/2006](#) y [178/2006](#). Igualmente se invoca la STC [34/2013](#) que, aunque referida al sector vinícola, analiza la competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.13 CE para alcanzar los objetivos de la economía general. Y se cita, además, el dictamen del Consejo de Estado, de 3 de junio de 2015, emitido en relación con este recurso, en el que se sostiene la competencia estatal para fijar un límite máximo a los gastos de personal en el sector público.

El Abogado del Estado entiende que, de acuerdo con lo establecido en los arts. 20 y 21 LPGE 2015 —preceptos que, como se ha indicado, tienen, a su juicio, carácter básico—, la masa retributiva que la Ley de presupuestos generales del Estado para 2015 admite, es la existente a 31 de diciembre de 2014. Se señala que esta masa retributiva está integrada por las retribuciones del personal existente en la fecha citada, más las bajas producidas en el ejercicio, siendo la suma de ambas el volumen global de la masa retributiva autorizada. Se afirma también que esta masa retributiva no puede experimentar ningún incremento, al prohibirlo expresamente el art. 20.2 LPGE 2015. Se indica, además, que el art. 21 LPGE 2015, relativo a la oferta de empleo público, prohíbe con carácter general, la incorporación de nuevo personal, salvo las concretas excepciones que habilita en determinados sectores, plazas y categorías. De ahí que se sostenga que fuera de tales excepciones, las Administraciones públicas no pueden contratar otro personal.

Según sostiene el Abogado del Estado, el inciso controvertido del art. 34 de la Ley catalana excede de los límites establecidos en los arts. 20 y 21 LPGE 2015. A su juicio, la ampliación de plantilla en los términos previstos en este inciso (puesta en funcionamiento de nuevos servicios) no está incluida en las excepciones del art. 21. Asimismo, considera que las retribuciones de los nuevos puestos o plazas que se deriven de los “nuevos servicios”, implican un incremento global de los gastos de personal más allá del computable válidamente como masa retributiva según el art. 20.2.

Por todo ello sostiene que el inciso recurrido del art. 34 de la Ley 2/2015, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2015, incurre en extralimitación competencial y contraviene los límites que impone la legislación estatal básica, por lo que solicita que se declare inconstitucional y nulo.

2. Mediante providencia de 25 de junio de 2015, el Pleno, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad del Presidente del Gobierno contra el inciso último “previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos” del art. 34 de la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el 2015; dar traslado de la demanda y documentos

presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, 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 estimaren convenientes. Se acordó asimismo tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme al art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación del inciso del precepto impugnado desde la fecha de interposición del recurso (15 de junio de 2015) para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el "Boletín Oficial del Estado" para los terceros, ordenándose la comunicación de la suspensión a los Presidentes del Gobierno y del Parlamento de Cataluña, así como publicar la incoación del recurso en el "Boletín Oficial del Estado" y en el "Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya".

3. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 9 de julio de 2015, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado, por escrito registrado en la misma fecha.

4. Con fecha de 23 de julio de 2015, compareció en el proceso la Abogada de la Generalitat de Cataluña en la representación que legalmente ostenta, solicitando la desestimación del recurso.

La Generalitat no discute la naturaleza básica de los arts. 20.2 y 21.1 LPGE 2015, pues admite que es reiterada la doctrina constitucional (cita la STC [148/2006](#), FJ 4) que avala las facultades del Estado para limitar los aumentos retributivos previstos en las leyes presupuestarias autonómicas al amparo de los arts. 149.1.13 y 156 CE. Por ello considera que el debate procesal no debe centrarse en los títulos competenciales en juego, sino en la existencia o no de una contradicción entre el último inciso del art. 34 de la Ley de presupuestos generales de Cataluña y los arts. 20.2 y 21.1 LPGE 2015, que operan como canon inmediato de enjuiciamiento. Según se afirma, para proceder a este análisis no se ha de considerar aisladamente el art. 34 de la Ley de presupuestos generales de Cataluña, sino en el contexto más amplio de dicha Ley, ya que es ese contexto el que, según aduce, acredita que no existe la contradicción alegada.

La Abogada de la Generalitat sostiene que el inciso del art. 34 de la Ley de presupuestos generales de Cataluña recurrido no vulnera las limitaciones a las retribuciones que prevé el art. 20.2 LPGE 2015. Según se aduce, la excepción que establece esta norma no vulnera la prohibición de incrementar las retribuciones o la masa retributiva contenida en la normativa básica estatal, ya que el art. 16.1 de la Ley de presupuestos generales de Cataluña impide al Gobierno tomar ninguna iniciativa que conlleve crecimiento del gasto público presupuestado si no propone, simultáneamente, los recursos adicionales necesarios o las reducciones proporcionales de gasto con la correspondiente especificación presupuestaria. La Abogada de la Generalitat entiende que el art. 20.2 LPGE 2015 no impide efectuar incrementos de plantilla si se compensa globalmente, en el ámbito de toda la Comunidad Autónoma, con la correspondiente reducción en el mismo período anual. Por ello considera que como el art. 34 de la Ley de presupuestos generales de Cataluña, interpretado en relación con el art. 16.1 de la misma tiene este sentido, ya que este precepto establece la obligación que toda iniciativa legislativa o

administrativa que conlleve crecimiento de gasto público deba ir acompañada, simultáneamente, de los recursos necesarios o la reducciones proporcionales de gasto, debe ser interpretado de este modo. A su juicio, esta es la interpretación más acorde con la potestad de auto-organización que le reconoce el art. 150 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) y con la doctrina constitucional que establece que el Estado debe ejercer las competencias exclusivas que el art. 149.1.13 CE, de modo que deje a las Comunidades Autónomas margen suficiente para ejercer sus competencias (STC [171/1996](#), FJ 3), el inciso impugnado ha de ser interpretado en el sentido propuesto. En apoyo de esta interpretación alega que el art. 16 de la Ley de presupuestos generales de Cataluña establece que son nulos de pleno derecho, las resoluciones y acuerdos que se adopten en incumplimiento del mismo.

Junto a ello se sostiene que la interpretación del art. 20.2 LPGE 2015 que hace el Abogado del Estado en su recurso impide incrementar plantillas en cualquier caso, y por ello considera que la interpretación que efectúa vulnera el art. 150 EAC y los arts. 149.1.13 y 156 CE. Se afirma además que la referida interpretación paralizaría la apertura de nuevas instalaciones imprescindibles como hospitales o líneas de ferrocarril y que es contraria al principio de utilización racional del funcionariado existente recogido, por todas, en la STC [8/2010](#), FJ 4.

Por todo ello, la Letrada de la Generalitat llega a la conclusión de que el incremento de plantilla que resulta del último inciso del art. 34 de la Ley de presupuestos generales de Cataluña, se predica de órganos y unidades concretos pero está sujeto a la limitación general de imposibilidad de incrementar la masa salarial del personal de la Generalitat de Cataluña y su sector público, que es la verdadera limitación fijada en la normativa básica.

La Generalitat tampoco considera que el último inciso del art. 34 de la Ley de presupuestos generales de Cataluña sea contrario a las limitaciones a la ampliación de la oferta de empleo público que dispone el art. 21.1 LPGE 2015. Entiende esta parte procesal que aunque el art. 21.1 LPGE 2015, con las excepciones que recoge, congela la oferta de empleo público, una interpretación integrada de los arts. 20, 21 y disposiciones adicionales décima quinta a décima séptima LPGE y de los arts. 16, 33 y 34 de la Ley de presupuestos generales de Cataluña, demuestra que no hay disparidad entre ellos. Según se aduce, aunque el funcionamiento de nuevos servicios implica la cobertura de nuevos puestos de trabajo, ello no supone que deban ser necesariamente cubiertos mediante la contratación de personal permanente (funcionarios de carrera o laborales fijos) ni que no se respete la tasa de reposición de efectivos de los sectores enumerados en el art. 21.2.2 LPGE. En cuanto a las entidades públicas del art. 23 e), f), h) e i) de la Ley de presupuestos generales de Cataluña, se afirma que el aumento de plantilla, se debe llevar a cabo con las limitaciones establecidas en las disposiciones adicionales décima quinta a décima séptima LPGE.

Se sostiene, por otra parte, que la ley básica estatal no impide cubrir las nuevas plazas mediante expedientes de redistribución de efectivos existentes, o por los mecanismos de movilidad previstos en la normativa vigente o, excepcionalmente, mediante el nombramiento de personal interino y contratación temporal, en casos de necesidades urgentes autorizadas por el Gobierno, igual que sucede en la Administración del Estado. De ahí que, según alega la Abogada de la Generalitat, no existen motivos para entender vulnerados los preceptos básicos relativos a la tasa

de reposición de efectivos, ya que en este supuesto, a diferencia del resuelto por la STC [178/2006](#), no se pretende convocar una nueva oferta de empleo público más allá de la tasa de reposición autorizada en la normativa básica estatal.

Las anteriores consideraciones llevan a la Abogada de la Generalitat a concluir que no existe contradicción entre las normas básicas estatales y el inciso del art. 34 de la Ley de presupuestos generales de Cataluña impugnado.

5. El 24 de julio de 2015 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal, escrito del Letrado del Parlamento de Cataluña por el que se persona en el recurso en la representación que ostenta y solicita su desestimación.

El Letrado del Parlamento indica, en primer lugar, que, a efectos de mantener la coherencia lingüística y lógica, el recurso debe entenderse dirigido contra el último inciso del art. 34 de la Ley de presupuestos generales de Cataluña, incluyendo la conjunción disyuntiva previa: "o, previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos".

Alega la representación procesal del Parlamento que el inciso recurrido tiene precedentes como el art. 34.3 de la Ley 1/2014, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para ese año, que preveía la contratación de personal temporal en entidades y empresas del sector público en casos excepcionales, para cubrir necesidades urgentes e inaplazables y que, en relación con este artículo, el acuerdo de la Comisión bilateral Generalitat-Estado, publicado por resolución de 19 de septiembre de 2014, estableció que, las excepciones a la prohibición general de contratación del mismo, se sujetarían a la Ley estatal de presupuestos para 2014, con lo que se consideraba posible una aplicación de dicho precepto respetuosa con la normativa básica estatal.

Alega, además, que, según ha declarado la jurisprudencia constitucional, la falta de mención expresa a las competencias estatales en la materia, que se produce tanto en la Ley 1/2014, como en la Ley 2/2015, no es vicio de inconstitucionalidad, y, que, de acuerdo con esta jurisprudencia, la presunción de constitucionalidad de la norma exige que si cabe una interpretación de la misma que sea conforme con la Constitución, se opte por ella.

En su opinión, el último inciso del art. 34 de la Ley de presupuestos generales de Cataluña puede interpretarse de forma acorde con la Constitución. Así, tras resumir el contenido de los artículos 20 y 21 LPGE 2015, razona el Letrado del Parlamento que la idea de límite o tope máximo global se refiere al concepto "masa retributiva" y no a las retribuciones de unidades o departamentos concretos. Alega en apoyo de la interpretación que sustenta el dictamen del Consejo de Estado emitido en relación con la presentación de este recurso.

Señala, asimismo, que la masa salarial del sector público, a efectos de la ley de presupuestos del Estado, es equivalente al total de retribuciones de dicho personal, cuyo importe no puede superar los porcentajes establecidos en dicha Ley o, depende de los años, ha de mantenerse con un importe idéntico al anterior. Junto a ello alega que respecto a los criterios de cálculo de la masa salarial, el Gobierno de la nación aprobó referido, al ámbito de su sector público, la Orden HAP/1057/2013, de 10 de junio, determinados criterios para el cálculo de la masa salarial y entre éstos, sólo incluye el

personal laboral con contrato indefinido, por lo que no es de aplicación en el presente supuesto, teniendo en cuenta además que el cómputo de la Generalitat, se basa en la totalidad de la plantilla presupuestada, sea personal indefinido o temporal, o interino por cobertura de vacante.

Según sostiene el Letrado del Parlamento, el tenor literal del art. 34 de la Ley de presupuestos generales de Cataluña impide la tramitación de expedientes que comporten un incremento global de los gastos de personal por lo que prohíbe que los órganos, unidades o entidades del sector público incrementen las plazas dotadas en los presupuestos, salvo que este incremento de plantilla sea compensado internamente (mediante la supresión o reducción de otros órganos o la amortización de puestos). De esta forma, no se afecta al límite de masa global retributiva del personal del sector público.

Por todo ello, el Letrado del Parlamento de Cataluña considera que la parte actora realiza una interpretación errónea y sesgada de los arts. 20 y 21 LPGE 2015, pues suple las incoherencias de dichos artículos, como el hecho de que lo que no puede incrementarse es la "masa salarial del personal laboral", o que los cálculos del Estado sobre la masa salarial se refieren al personal laboral con contrato indefinido y, además, obvia que dichos artículos contienen múltiples excepciones y que se refieren al incremento de retribuciones vigentes a 31 de diciembre de 2014 y no al conjunto del gasto de personal.

A juicio del Letrado del Parlamento, el inciso recurrido se puede interpretar de forma que no altere per se la masa salarial global de la Generalitat. Para ello, habría que acudir al art. 16.1 de la Ley de presupuestos generales de Cataluña que impide al Gobierno iniciativas que conlleven crecimiento del gasto público presupuestado sin proponer simultáneamente los recursos adicionales necesarios, o reducciones proporcionales de gasto. Esta es la interpretación del precepto con mayor sentido en su contexto normativo.

Alega, además, que los nuevos puestos de trabajo para el funcionamiento de los nuevos servicios, no tienen que cubrirse necesariamente mediante la contratación de nuevo personal permanente (funcionarios o laborales fijos), ya que pueden cubrirse mediante redistribución de efectivos, o con personal interino o laboral temporal, si la cobertura es urgente e inaplazable, por lo que no puede afirmarse que se incumplen las reglas básicas sobre la tasa de reposición de efectivos.

De todo ello concluye que como la interpretación sostenida es razonable y se conforma siguiendo un espíritu integrador y sistemático (criterio, que según se aduce, ha sido seguido por la jurisprudencia constitucional, en concreto se cita la STC [101/2008](#), FJ 10) se considera que el art. 34 de la Ley de presupuestos generales de Cataluña para el 2015 es conforme con la Constitución.

6. Mediante providencia de 10 de septiembre de 2015, el Pleno del Tribunal, acordó dar traslado a las partes por cinco días para alegaciones sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión del precepto impugnado, acordada inicialmente al amparo del art. 161.2 CE.

7. Evacuado por las partes el traslado conferido, mediante Auto de 3 de noviembre de 2015, el Pleno del Tribunal acordó mantener la suspensión del inciso último ("previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos") del art. 34 de la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el 2015.

8. Por providencia de 26 de abril de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 28 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El presente recurso de inconstitucionalidad tiene por objeto dilucidar, si es conforme con el orden constitucional de competencias, el último inciso del art. 34 de la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña. El precepto en el que se contiene el inciso impugnado dispone:

“Artículo 34. Limitación del aumento de gastos de personal.

En el ejercicio 2015 no pueden tramitarse expedientes de ampliación de plantilla ni disposiciones o expedientes de creación o de reestructuración de unidades orgánicas que conlleven un incremento global del gasto de personal, salvo las unidades derivadas de un traspaso de servicios o, previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos.”

Según se afirma en el escrito de interposición de este recurso, el inciso impugnado es “previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos”. Debe señalarse, no obstante, que, como sostiene el Letrado del Parlamento catalán, la coherencia lingüística y lógica del precepto determina que haya de considerarse incluida la conjunción disyuntiva previa “o” y, por tanto, entender que el inciso impugnado es “o, previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos”

Como se ha expuesto en los antecedentes, el Abogado del Estado sostiene que el inciso impugnado incurre en inconstitucionalidad mediata al exceptuar la regla general de limitación de los gastos de personal del sector público establecida, con carácter básico, en los arts. 20 y 21 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2015. Por ello, entiende que el precepto impugnado vulnera el art. 149.1.13 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación general de la actividad económica, en relación con el art. 156.1 CE, a cuyo amparo han sido dictados los preceptos citados de la Ley de presupuestos estatal.

Los Letrados de la Generalitat de Cataluña y del Parlamento de Cataluña admiten que los arts. 20 y 21 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2015 son básicos y que el Estado tiene competencia para dictarlos. Sin embargo, consideran que cabe una interpretación del inciso cuestionado conforme con tales preceptos, por lo que, a su juicio, no se habría producido vulneración competencial alguna. Por ello solicitan la desestimación del presente recurso.

2. Ha de constatarse, en primer lugar, que la Generalitat de Cataluña admite la naturaleza básica de los arts. 20.2 y 21.1 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2015, y, por tanto, no discute que el Estado, en virtud del art. 149.1.13 CE y 156.1 CE, pueda establecer límites al incremento de la masa retributiva de los empleados públicos. Tampoco el Parlamento de Cataluña niega al Estado esta competencia. La oposición al recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno se fundamenta, en ambos casos, en que, según se aduce, la norma recurrida no lesiona los referidos preceptos básicos, pues, tanto la Generalitat como el Parlamento de Cataluña sostienen que el sentido de la norma no es el que le atribuye el Abogado del Estado. A su juicio, el inciso recurrido admite una interpretación conforme a la Constitución y por ello entienden que si la

norma se interpreta en el sentido que proponen no incurre en la inconstitucionalidad que le imputa el Gobierno de la Nación.

En este proceso, por tanto, no se discute la titularidad de la competencia para establecer las referidas limitaciones de gastos en materia de personal al servicio del sector público —que todas las partes aceptan que es del Estado—, sino si la norma impugnada la menoscaba al regular una materia que excede de las competencias de la Generalitat en esta materia. Como ha señalado el Tribunal “el conflicto positivo de competencia es un proceso configurado no solo al servicio de la reivindicación competencial y, consiguientemente, de la declaración de la titularidad de la competencia ejercitada y manifestada en el acto o disposición objeto de la controversia, sino que también posibilita la defensa de las competencias propias frente a aquellos actos y disposiciones de otros entes que menoscaban o interfieren el legítimo ejercicio de dichas competencias, entendiéndose por tal tanto lo que atañe a la titularidad de las mismas como lo que afecta o incide en su legítimo y pacífico ejercicio” (SSTC [44/2007](#), de 1 de marzo, FJ 3, y [6/2012](#), de 18 de enero, FJ 3, entre otras muchas). En el presente caso nos encontramos en este último supuesto.

En todo caso conviene señalar que es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional que el Estado, con fundamento en el principio de coordinación reconocido en el art. 156.1 CE y en virtud de las competencias sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica que le atribuye el art. 149.1.13 CE, puede establecer medidas de contención de gasto público que conlleven una limitación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (SSTC [96/1990](#), de 24 de mayo, FJ 3; y [139/2005](#), de 26 de mayo, FJ 7, entre otras muchas) e incidir, por tanto, en su “capacidad para definir sus gastos en los correspondientes presupuestos” (STC [219/2013](#), de 19 de diciembre, FJ 7). Así el Tribunal Constitucional ha apreciado “la directa relación existente entre la fijación de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas y la fijación de la política económica general por parte del Estado, de manera que este Tribunal ha entendido que las medidas de limitación de las retribuciones adoptadas por el Estado deben analizarse desde la perspectiva de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE” (SSTC [215/2015](#), de 22 de octubre, FJ 6, y [18/2016](#), de 4 de febrero FJ 6, que, a su vez citan la STC [94/2015](#) FJ 3, de 24 de mayo, entre otras muchas). Y por ello ha sostenido también que aunque este tipo de medidas inciden en la autonomía presupuestaria de las Comunidades Autónomas, su legitimidad constitucional debe ser admitida, pues la autonomía financiera que la Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas ha de ejercerse “con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal” como establece el art. 156.1 CE y de las competencias que atribuye al Estado el art. 149.1.13 CE y debe acomodarse a “las medidas oportunas que adopte el Estado tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, toda vez que a él corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general” (SSTC [171/1996](#), de 30 de octubre, FJ 2; [24/2002](#), de 31 de enero, FJ 5; [13/2007](#), de 18 de enero, FJ 7; [219/2013](#), de 19 de diciembre, FJ 4; [143/2015](#), de 22 de junio, FJ 3, y [26/2016](#), de 18 de febrero, FJ 7).

3. Al fundamentarse la impugnación de la norma recurrida en su inconstitucionalidad mediata lo primero que hay que analizar es “si la norma estatal infringida por la ley autonómica [es], en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del

correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado. Y, en segundo lugar, [si] la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, [es] efectiva e insalvable por vía interpretativa" (SSTC [219/2013](#), de 19 de diciembre, FJ 4, y [210/2014](#), de 18 de diciembre, FJ 4 citada en STC [200/2015](#), de 24 de septiembre, FJ 4).

El art. 20.2 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2015 dispone:

"Dos. En el año 2015, las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar ningún incremento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2014, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo."

Y el art. 21.1 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2015 establece:

"Uno. 1. A lo largo del ejercicio 2015 no se procederá, en el Sector Público delimitado en el artículo anterior, a excepción de las sociedades mercantiles públicas, fundaciones del sector público y consorcios participados mayoritariamente por las Administraciones y Organismos que integran el Sector Público, que se regirán por lo dispuesto en las disposiciones adicionales décima quinta, décima sexta y décima séptima, respectivamente, de esta Ley y de los Órganos Constitucionales del Estado, a la incorporación de nuevo personal, salvo la que pueda derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a Ofertas de Empleo Público de ejercicios anteriores o de plazas de militares de Tropa y Marinería profesional necesarias para alcanzar los efectivos fijados en la Disposición adicional décima cuarta.

La limitación contenida en el párrafo anterior alcanza a las plazas incursas en los procesos de consolidación de empleo previstos en la Disposición transitoria cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público."

Los arts. 20.2 y 21.1 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2015, son normas básicas, tanto en sentido formal como material. El apartado 11 del art. 20, y el apartado 7 del art. 21 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2015 establecen, respectivamente, su carácter básico, por lo que al atribuirle esta condición una norma con rango legal han de considerarse formalmente básicos.

También han de considerarse básicos en sentido material pues "constituye una medida económica general de carácter presupuestario dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público", que ha de encuadrarse en el título reservado al Estado por el art. 149.1.13 CE (STC [219/2013](#), de 19 de diciembre, FJ 4, entre otras muchas). Así se deduce con toda claridad del preámbulo de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2015 donde en su apartado IV se alude a "la repercusión que el mandato constitucional de estabilidad presupuestaria y la actual situación de nuestra economía tienen sobre el personal al servicio del sector público se refleja en el Capítulo I, relativo a los 'Gastos del personal al servicio del sector público'". Y del contenido las medidas previstas en los citados arts. 20.2 y 21.1 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2015, pues es claro que las mismas se adoptan con finalidad de contener los gastos de personal del sector público y que se encuentran vinculadas a objetivos de política económica. Así lo ha apreciado este Tribunal en otros preceptos que establecían

medidas similares (SSTC [215/2015](#), de 22 de octubre, FJ 7; [94/2015](#), de 14 de mayo, FJ 3, y [297/2006](#), de 11 de octubre, FJ 5).

4. Confirmado el carácter básico de los arts. 20.2 y 21.1 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2015 (carácter, por lo demás, que, como se ha puesto de manifiesto, ni la Generalitat ni el Parlamento de Cataluña discuten), resulta necesario analizar si el último inciso del art. 34 de la Ley 2/2015 es acorde con estos preceptos. Como se ha indicado con más detalle en los antecedentes, el Abogado del Estado entiende que la norma impugnada no respeta las limitaciones de gasto público que establecen los referidos preceptos de la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2015, pues considera que, al permitir la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos, hace posible tanto un aumento de las retribuciones globales del sector público autonómico catalán como la incorporación al mismo de nuevo personal. La Generalitat y el Parlamento de Cataluña alegan, por el contrario, que el precepto impugnado no vulnera la norma básica estatal si se interpreta en el sentido que proponen. Así, según la interpretación propugnada por estas partes procesales, el inciso del art. 34 de la Ley de presupuestos generales de Cataluña recurrido sólo permitiría la creación de nuevos servicios públicos si esto no conlleva un incremento global de la plantilla de personal del sector público catalán. De ahí que entiendan que, como la creación de los nuevos servicios sólo es posible si previamente se ha reducido el gasto de personal en otros servicios, la norma impugnada es, en su opinión, acorde con las limitaciones de gasto público que establece la normativa básica estatal.

Dado el tenor de los arts. 20.2 y 21.1 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2015, la excepción que contiene la norma autonómica impugnada no puede considerarse acorde con lo establecido en los mismos. En efecto, el art. 20.2 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2015 establece que, con carácter general, no se incrementarán las retribuciones del personal al servicio del sector público respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2014. Y el art. 21.1 impide que pueda incorporarse nuevo personal al sector público salvo las excepciones que esta norma prevé, entre las que no se encuentra la creación de nuevos servicios públicos. Resulta, por tanto, que estos preceptos, al establecer estas limitaciones, están impidiendo cualquier gasto en materia de personal que conlleve un incremento global de la masa retributiva autorizada para 2015, por lo que debe concluirse que la norma autonómica, al permitir que en 2015 puedan ponerse en funcionamiento nuevos servicios públicos, aunque conlleven un incremento global del gasto de personal, está vulnerando la norma básica estatal que, con carácter general, prohíbe el incremento global de la masa retributiva durante este año.

Frente a ello no puede entenderse, como pretenden tanto la Generalitat como el Parlamento de Cataluña, que el inciso impugnado pueda ser interpretado de otro modo y entender que la referida norma sólo permite la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos si la puesta en marcha de estos servicios no determina un incremento del gasto global en materia de personal.

El tenor del precepto en el que se encuentra el inciso impugnado impide llegar a esta conclusión. Como se sostiene en el ATC [181/2015](#), de 3 de noviembre, FJ 3, por el que se acordó mantener la suspensión de la eficacia de este precepto, "es claro que este precepto [el art. 34 de la Ley de presupuestos generales de Cataluña] establece una regla general: la

prohibición de tramitar expedientes de ampliación de plantillas o de creación o reestructuración de unidades orgánicas que conlleven un incremento global en materia de gastos de personal y dos excepciones a esa regla general ('salvo'): la primera, que se trate de unidades derivadas de un traspaso de servicios, y la segunda, establecida en el inciso recurrido, que, 'previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos'. Por ello en el citado ATC [181/2015](#), de 3 de noviembre, FJ 3 se llegó a la conclusión de que el inciso impugnado en este proceso constitucional "está estableciendo una excepción a la regla general que impide ampliar la plantilla si conlleva un incremento de los gastos globales en materia de personal", pues de otro modo "carecería de sentido la salvedad que se establece, ya que la creación de nuevos servicios que no conlleven un aumento global en los gastos de personal no se encuentra prohibida por la limitación del incremento de gastos en materia personal que, como regla general, establece el art. 34 de la Ley 2/2015 en su primer inciso." Y a esta misma conclusión ha de llegarse también ahora.

Frente a ello no cabe sostener, como aducen la Generalitat y el Parlamento de Cataluña, que el art. 34 de la Ley de presupuestos generales de Cataluña, en relación con el art. 16 de la misma Ley, permite entender que la puesta en funcionamiento de los nuevos servicios públicos a los que se refiere el art. 34 de la Ley de presupuestos generales de Cataluña no pueden conllevar un incremento global de gastos de personal. La previsión contenida en el art. 16 de la Ley de presupuestos generales de Cataluña, en virtud de la cual cualquier iniciativa legislativa o administrativa que conlleve crecimiento de gasto público presupuestado no podrá efectuarse si no se propone, simultáneamente, los recursos adicionales necesarios o las reducciones proporcionales de gasto, no resulta aplicable en el supuesto regulado por la norma ahora impugnada, pues, como se dice en el ATC [181/2015](#), de 3 de noviembre, FJ 3, esta norma establece "una excepción a la regla general que impide ampliar la plantilla si conlleva un incremento de los gastos globales en materia de personal".

Y tampoco cabe entender, como sostiene la Generalitat, que la interpretación que se propone es necesaria para salvaguardar las competencias que le atribuye el art. 150 del Estatuto de Autonomía de Cataluña en materia de organización de su propia Administración ni para la correcta interpretación de los títulos competenciales que permiten que el Estado puede establecer medidas de contención de gasto público que conlleven una limitación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 149.1.13 y 156.1 CE). En contra de lo que sostiene la Generalitat, la interpretación literal de la norma no "impide con carácter absoluto la posibilidad de incrementar plantillas en cualquier caso", sino que lo que prohíbe es la ampliación de plantillas o la creación o reestructuración de unidades orgánicas "que conlleven un incremento global del gasto de personal" (art. 34 de la Ley de presupuestos generales de Cataluña). De este modo, el art. 34 de la Ley de presupuestos generales de Cataluña no prohíbe con carácter general que puedan tramitarse expedientes de ampliación de plantillas o de creación o de reestructuración de unidades orgánicas, sino sólo aquellos que, como se acaba de señalar, "conlleven un incremento de gasto de personal". Por ello, el considerar inconstitucional la regla que exceptúa de este límite la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos no puede determinar que la Generalitat no pueda poner en funcionamiento nuevos servicios públicos si la instauración de esos

nuevos servicios no conlleva incremento de gastos de personal, pues lo que no es acorde con la normativa básica estatal es incrementar el gasto global en materia de personal, no la puesta en marcha de nuevos servicios públicos.

No es posible, por tanto, la interpretación conforme que proponen la Generalitat y el Parlamento de Cataluña. Como ha declarado reiteradamente este Tribunal, esta interpretación tiene como límite el "respeto al propio tenor literal" de los preceptos interpretados (STC [222/1992](#), de 11 de diciembre, FJ 2), y no permite "ignorar o desfigurar enunciados legales meridianos" (STC [24/2004](#), de 24 de febrero, FJ 6), pues "la interpretación conforme no puede ser una interpretación contra legem" (SSTC [35/2012](#), de 15 de marzo, FJ 8 y [299/2014](#), de 18 de diciembre, FJ 4, entre otras muchas), y en el presente caso, como se acaba de señalar, es la propia literalidad del art. 34 de la Ley de presupuestos generales de Cataluña la que impide interpretar su último inciso en el sentido propuesto por la Generalitat y el Parlamento.

De todo lo expuesto cabe concluir que el último inciso del art. 34 de la Ley de presupuestos generales de Cataluña ("o previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos) vulnera la normativa básica estatal y por este motivo es inconstitucional y nulo.

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 recurso y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso "o previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos" del art. 34 de la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2015.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a veintiocho de abril de dos mil dieciséis.