

**10546** *Pleno. Sentencia 139/2005, de 26 de mayo de 2005. Cuestión de inconstitucionalidad 4112/1997. Promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con la disposición final segunda de la Ley 8/1987, de 8 de junio, de planes y fondos de pensiones, en la redacción dada por la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, sobre planes de pensiones de empleados públicos.*

*Potestad judicial, ley de presupuestos, principio de igualdad y estatuto de la función pública: norma interpretativa y convalidación legislativa; retroactividad ajena a los principios presupuestarios; habilitación legal para efectuar aportaciones a un sistema complementario de pensiones por parte de distintas entidades públicas (STC 206/1997).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Trepms, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4112/1997, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en relación con la disposición final segunda de la Ley 8/1987, de 8 de junio, de planes y fondos de pensiones, en la redacción dada por el apartado 23 de la disposición adicional undécima de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, por posible contradicción con los arts. 14, 103.3, 117.3 y 134.2 CE. Han intervenido y formulado alegaciones el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 16 de octubre de 1997, el Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco remitió el Auto de 2 de octubre de 1997, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición final segunda de la Ley 8/1987, de 8 de junio, de planes y fondos de pensiones, en la redacción dada por el apartado 23 de la disposición adicional undécima de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, por posible contradicción con los arts. 14, 103.3, 117.3 y 134.2 CE. A estos escritos se acompaña testimonio de las actuaciones del proceso.

2. Los antecedentes procesales de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Con fecha 24 de noviembre de 1992 don Ramón Bilbao Manzarraga interpuso recurso contencioso-administrativo directo contra la disposición de carácter general

de la Diputación Foral de Vizcaya de 8 de septiembre anterior, por la que se aplica como acuerdo regulador de las condiciones de empleo de la Diputación Foral y sus organismos autónomos el Acuerdo regulador de las condiciones de empleo del personal de la Administración local y foral de Euskadi (ARCEPAFE), publicado en el «Boletín Oficial de Vizcaya» núm. 177, de 4 de agosto de 1992, con determinadas especificaciones y salvedades. Entre los motivos de impugnación que se articulan en ese recurso se encuentra el dirigido contra el título tercero del ARCEPAFE, en el que se impone la aportación de fondos públicos al sistema de pensiones complementario Elkardidetza, mediante la constitución de planes de pensiones, sosteniendo el recurrente que tal imposición es contraria a Derecho, ya que entiende que el Ordenamiento no permite la posibilidad de que las Administraciones públicas aporten fondos públicos al mantenimiento de un plan de pensiones cuyos beneficiarios sean los funcionarios y demás personal al servicio de la propia Administración.

b) El citado recurso se tuvo por interpuesto mediante providencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 2 de abril de 1993, asignándose el núm. de registro 3106/92. El actor dedujo la correspondiente demanda mediante escrito de 11 de abril de 1995. La contestación de la Administración pública demandada se formuló el siguiente 26 de abril de 1995. Comparecieron también en el proceso, en calidad de coadyuvantes, Elkarkidetza, entidad de previsión social voluntaria, Eudel (Euskadiko Udalen Elkarte-Asociación de Municipios Vascos) y la central sindical ELA-STV, que formalizaron contestación a la demanda, oponiéndose a todos los pedimentos en ella deducidos. Concluso el periodo probatorio, los autos quedaron, por providencia de 13 de diciembre de 1996, al tratarse de un asunto en materia de personal, pendientes de designación de Ponente y señalamiento de votación y fallo.

c) Por escrito de 17 de marzo de 1997 el recurrente interesó el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición final segunda de la Ley 8/1987, de 8 de junio, de planes y fondos de pensiones, en la redacción dada por el apartado 23 de la disposición adicional undécima de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados. Y mediante providencia de 12 de junio de 1997 la Sala acordó dar audiencia, en el plazo común de diez días, a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, para que se pronunciaran acerca del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, por posible infracción de los arts. 14, 103.3, 117.3 y 134.2 CE.

d) La representación procesal de la Administración demandada se mostró contraria al planteamiento de la cuestión; la misma opinión se plasmó en el escrito de alegaciones de la entidad Elkarkidetza. Por el contrario, el demandante postuló la elevación de la cuestión de inconstitucionalidad, en tanto que el Ministerio Fiscal manifestó no oponerse al planteamiento de la misma. Finalmente, por Auto de 2 de octubre de 1997, la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco acordó el planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad, respecto del apartado 23 de la disposición adicional undécima de la Ley 30/1995, en cuanto que da una nueva redacción a la disposición final segunda de la Ley 8/1987 en unos términos que, a juicio del órgano judicial proponente de la cuestión, puede entenderse que vulneran los arts. 14, 103.3, 117.3 y 134.2 CE.

3. La parte argumentativa del Auto de planteamiento de la cuestión se abre con una reseña de la «actividad

impugnatoria del recurrente sobre la cuestión» y de las «alegaciones de las partes demandadas en el escrito de contestación a la demanda y en las alegaciones sobre la cuestión de inconstitucionalidad», tras lo cual se exponen las consideraciones que llevan al órgano judicial a promover esta cuestión de inconstitucionalidad:

a) El órgano judicial procede, en primer lugar, a formular el juicio de relevancia de la norma para el caso concreto. A este respecto, se apunta que de no existir la misma, la estimación del recurso no plantearía dudas y habría de declararse contraria a Derecho la aportación de fondos públicos al sistema de pensiones complementario Elkarkidetza mediante la constitución de planes de pensiones. En particular, sostiene el órgano judicial que ni la disposición adicional 48 de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1986, ni el art. 63.Uno de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1988, permiten la aportación de fondos públicos a un sistema distinto o complementario de pensiones mediante la constitución de planes y fondos de pensiones.

Igualmente, se menciona la existencia de una doctrina jurisprudencial, plasmada en las Sentencias del Tribunal Supremo de 26 de julio y 23 de septiembre de 1995, que, examinando la redacción originaria de la disposición final segunda de la Ley 8/1987, apunta que la facultad de promover planes y fondos de pensiones por los organismos públicos no incluye la posibilidad de aportar fondos públicos a los mismos puesto que prevalecen las prohibiciones específicas de la legislación de régimen local. De tal suerte que la única norma que permitiría sostener la legalidad del título tercero del acto recurrido en vía contencioso-administrativo sería justamente la que ahora se somete a la consideración del Tribunal Constitucional.

b) Seguidamente se ofrece un «compendio de los antecedentes normativos y jurisprudenciales de la cuestión», que arranca de la Ley 11/1960, de 12 de mayo, de creación de la Mutualidad Nacional de Previsión Local, cuyas disposiciones adicionales séptima y octava impedirían las aportaciones, subvenciones o ayudas de cualquier género para fines de previsión de los funcionarios y obreros de plantilla de las Corporaciones locales. La consecuencia era la nulidad de los créditos consignados con tal fin, estableciéndose también el régimen de responsabilidades que su abono generaba. Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, estableció la estructura y conceptos retributivos de los funcionarios públicos en su art. 23, que tiene carácter básico y que resulta de aplicación a los funcionarios locales por mor del art. 93 Ley reguladora de las bases de régimen local. La disposición final segunda de esta misma Ley regula la protección social de los funcionarios de Administración local. Con posterioridad, en la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1986, antes citada, se dispuso que sólo se podrán financiar las entidades o sistemas distintos o complementarios de la Seguridad Social con las aportaciones o cuotas de sus beneficiarios o con cualquier otro ingreso de Derecho privado. Este régimen de prohibición se reitera en las disposiciones adicionales del texto refundido de disposiciones vigentes en materia de régimen local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril. La disposición final segunda de la Ley 8/1987 y el art. 63, apartado 1 y 2 de la Ley 33/1987 no han modificado este régimen, puesto que se limitan a permitir la «promoción» de planes y fondos de pensiones, pero no autorizan la aportación a los mismos de fondos públicos.

Todo este bloque normativo ha hecho que el Tribunal Supremo, en Sentencias de 15 de junio de 1989, 23 de

abril de 1991, 17 de febrero y 25 de marzo de 1992, 25 de marzo de 1993 y 7 de marzo de 1995, haya declarado la contravención a los citados preceptos de las aportaciones de fondos públicos a entidades de previsión social voluntaria. Además, al constituir retribuciones indirectas sobre los futuros derechos pasivos, ha declarado que se crea un nuevo concepto retributivo, no contemplado expresamente en el art. 23 de la Ley 30/1984.

Para concluir este bloque argumental, se aduce que la entrada en vigor de la reforma de la disposición final segunda de la Ley 8/1987, llevada a cabo por la Ley 30/1995, ha supuesto la derogación de las disposiciones adicionales de la Ley 11/1960, permitiendo la aportación de fondos públicos a planes y fondos de pensiones cuyos beneficiarios sean empleados de los diferentes organismos públicos. Esta nueva opción legislativa alcanza a las aportaciones realizadas desde la promulgación de la Ley 8/1987, convalidando así las que habían sido anuladas por las resoluciones judiciales mencionadas con anterioridad.

c) Entiende el órgano judicial que el precepto legal cuestionado es contrario al art. 117.3 CE porque vulnera el principio constitucional de reserva de jurisdicción. Este reproche se dirige específicamente contra el efecto retroactivo de la norma y la convalidación que conlleva de las actuaciones anuladas por los Tribunales ordinarios.

En desarrollo de esta idea se hace referencia a las limitaciones del poder legislativo en nuestro texto constitucional, que sólo le atribuye el ejercicio de las potestades del art. 66.2 CE, en tanto reserva al poder judicial el ejercicio de la potestad jurisdiccional, en los términos del art. 117.3 CE. Se añade que cuando el constituyente ha querido que una concreta función, que en principio correspondería al poder judicial, la ejerza el legislativo, así lo ha precisado, como sucede con la exigencia de autorización de la Cámara para el enjuiciamiento de Diputados o Senadores (art. 71.2 CE), o la reserva de iniciativa del Congreso para exigir responsabilidad criminal al Presidente del Gobierno, por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado (art. 102.2 CE).

A juicio del órgano jurisdiccional, el principio de separación de poderes obliga a que el legislativo se cña en el ejercicio de sus competencias a las constitucionalmente tasadas, sin inmiscuirse en las funciones de otros poderes del Estado, como es el judicial. Respecto de este último, se subraya la exclusividad de la función jurisdiccional tanto frente al ejecutivo como frente al legislativo. De tal modo que cuando el legislador se inmiscuye en funciones judiciales, y lo hace mediante la articulación de dos modos o fórmulas yuxtapuestas, la aprobación de una norma interpretativa y la convalidación de actuaciones administrativas anteriores, otorgando efectos retroactivos a la disposición aprobada, está invadiendo la esfera constitucionalmente reservada al poder judicial.

En este caso, los Tribunales ordinarios habían venido declarando la disconformidad a Derecho de las aportaciones de fondos públicos a entidades de previsión social complementarios de la Seguridad Social. Pues bien, en el curso de la tramitación de la Ley 30/1995, se presentó la enmienda núm. 142, del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, con la que, al otorgarse efectos retroactivos a la nueva regulación de la materia que nos ocupa, se trataba de imponer una determinada interpretación de la norma. Con ello, el legislador se atribuye una función que no le corresponde, cual es la de interpretar una norma jurídica con las consecuencias que ello acarrea tanto para las causas ya finalizadas como para las pendientes de tramitación. El órgano judicial promotor de la cuestión entiende aplicable a este caso la doctrina esta-

blecida en la STC 76/1983, de 5 de agosto, conforme a la cual «el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, pues, al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos» [FJ 4 c)], puesto que (sigue diciendo el órgano judicial promotor) «mutatis mutandis, en igual sentido cabría decir de las normas interpretativas del Poder Legislativo, pues cuando la interpretación ya ha sido realizada por el Poder Judicial, se coloca por encima de él, ejerciendo sus competencias».

También la convalidación de actuaciones anuladas por los Tribunales representa el ejercicio de funciones jurisdiccionales, puesto que afecta al respeto a la institución de la cosa juzgada y al cumplimiento de las sentencias y resoluciones judiciales firmes. Ciertamente, el mecanismo de la convalidación legislativa no tiene por qué ser intrínsecamente contrario a la Constitución —es evidente que puede servir para subsanar actuaciones erróneas u omisiones—, pero siempre y cuando no enmascare la injerencia en el ejercicio de potestades privativamente atribuidas a otros poderes del Estado o se vulneren otros preceptos constitucionales.

d) En la medida en que la norma cuestionada despliega su eficacia «desde su promulgación», que tuvo lugar el 8 de junio de 1987, entiende el órgano judicial que puede vulnerar los principios de legalidad, anualidad y universalidad presupuestaria del art. 134.2 CE. En especial porque se convalidan los gastos —cualquiera que haya sido la forma en que se hubieran hecho— que la Administración ha efectuado a favor de los planes de pensiones, sin respetar dichos principios presupuestarios de control del gasto público.

La STC 237/1992, de 15 de diciembre, estableció que la naturaleza de estas prestaciones (aportaciones de fondos públicos a entidades o sistemas de previsión social distintos o complementarios de la Seguridad Social) refleja no sólo su vinculación con la política de personal, sino también su eventual y casi segura incidencia en el aumento del gasto público. Siendo ello así, la previsión del art. 134.2 CE obliga a que todo gasto público se incluya en los presupuestos generales, al tiempo que el principio de legalidad del art. 133.4 CE impone que sólo sea posible contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes.

Por ello, si con anterioridad a la entrada en vigor de la disposición final segunda de la Ley 8/1987, en la redacción dada a la misma por la Ley 30/1995, la aportación por las distintas Administraciones públicas de fondos públicos a sistemas distintos o complementarios de pensiones de la Seguridad Social estaba prohibida por el entramado normativo al que se ha hecho referencia, la norma cuestionada no sólo contraría el principio de legalidad presupuestaria, dado que, en el momento de su materialización, el gasto no tenía cobertura legal, sino también el principio de anualidad, pues con ello se pretende sanar un gasto ejecutado años antes. Principios todos ellos sin los cuales, como reconoce el Tribunal Constitucional en la Sentencia antes mencionada, sería imposible una necesaria coordinación presupuestaria.

e) Sostiene asimismo el órgano judicial promotor de la cuestión que el precepto legal puede vulnerar el art. 14 CE al establecer una desigualdad retributiva entre distintos funcionarios, sin motivación ni justificación razonable,

por el solo hecho de que la Administración constituya el fondo y los funcionarios se afilien a él, en detrimento de las Administraciones y funcionarios que no actúen así.

La doctrina jurisprudencial establecida por el Tribunal Supremo en las resoluciones antes citadas hace hincapié en que las aportaciones a un sistema complementario de pensiones representan, para el funcionario beneficiario, una retribución indirecta que repercute en sus futuros derechos pasivos. Se crea así un nuevo concepto retributivo no contemplado en el art. 23 de la Ley 30/1984.

Al ser estas aportaciones verdaderas retribuciones, resulta de aplicación la STC 161/1991, de 18 de julio, conforme a la cual, cuando el empleador es una Administración pública, en las relaciones con su personal rige el principio de que ante supuestos de hecho idénticos cualquier diferencia de trato retributivo ha de estar objetivamente justificada, pues de lo contrario sería discriminatorio y, en consecuencia, lesivo del derecho a la igualdad consagrado en el art. 14 CE. Es por ello que sólo puede tomarse en consideración para calibrar la legitimidad de la diferencia de trato en materia retributiva el trabajo efectivamente realizado y la concurrencia en él de circunstancias objetivamente acreditadas.

Si bien las aportaciones de las Administraciones públicas, en desarrollo de lo previsto en el art. 41 CE, al régimen obligatorio de la Seguridad Social, están no sólo garantizadas sino expresamente tasadas y previstas, este mismo artículo determina que la asistencia y prestaciones complementarias sean libres. Esta voluntariedad supone que la Administración podría obrar sin más sujeción que la propia liberalidad en la fijación de sus gastos. Lo que no hace, en opinión del órgano judicial, sino reforzar la impresión de que el precepto legal cuestionado propende a la discriminación.

Se trata, por tanto, de una discriminación en la ley, en la que el trato discriminatorio se da entre funcionarios de distintas Administraciones, que son los términos idóneos de comparación. Sin que sea posible, por otra parte, entender que la igualdad de retribuciones se garantizaría atendiendo al conjunto de las mismas, donde se incluiría también la previsión complementaria, pues como antes se dijo, la libertad con que constitucionalmente están previstas las prestaciones complementarias impide ponerles límites.

Este trato discriminatorio se produce no sólo desde la entrada en vigor de la Ley 30/1995, sino que, en virtud del efecto retroactivo de la norma, se proyecta hacia el pasado, alcanzando a los haberes percibidos por los funcionarios que presten servicios en Administraciones que hayan constituido planes y fondos de pensiones.

f) Por último, el órgano judicial promotor de la cuestión señala que el precepto legal puede vulnerar el principio de reserva de ley que para la regulación del estatuto de la función pública recoge el art. 103.3 CE. Al respecto, se señala que el precepto cuestionado deslegaliza la regulación de la materia, impidiendo el mantenimiento de los principios de igualdad, solidaridad y coordinación presupuestaria, que constituyen materia básica (art. 149.1.18 CE) en la configuración del mencionado estatuto de la función pública.

En la ya citada STC 237/1992 se dice, respecto de este tipo de prestaciones complementarias, que por su naturaleza son un componente de la relación jurídica correspondiente y, en cuanto tales, entran de lleno en el régimen estatutario de los funcionarios al servicio de las Administraciones públicas, cuyas bases deben ser establecidas por el Estado (art. 149.1.18 CE).

Con independencia del reproche que, desde la perspectiva de la buena técnica normativa, debe merecer el

hecho de que un aspecto fundamental del estatuto de los funcionarios públicos se incorpore como disposición adicional a una ley sobre seguros privados, lo importante es señalar que con ella se desapodera al Parlamento. Concretamente, se impide a éste el mantenimiento de los principios básicos señalados en el art. 103.3 CE. En desarrollo de esta idea se apunta que «si con la norma cuestionada se permite a las Administraciones públicas de forma libre la aportación de fondos públicos a sistemas de previsión social complementarios, aportaciones que constituyen una suerte de retribución para los funcionarios, la falta absoluta de fijación de límites, controles y regulación, incluso la ausencia de determinación de los fines y objetivos que con ella se pretenden y fundadamente la omisión de la relación que estas aportaciones tienen con la regulación legal de las retribuciones ordinarias para los funcionarios, hace que la Ley se haya desapoderado de la competencia que la Constitución le impone, dejando un vacío normativo que no sólo impide el cumplimiento del principio de igualdad (como ya quedó dicho) y su complementario de solidaridad, sino que también hace inoperante la posibilidad del control del gasto de personal, que como competencia básica en objetivos de política económica general tiene el Estado, a través del principio de coordinación presupuestaria (FJ 5 de la STC 327/92)».

4. Mediante providencia de 13 de enero de 1998 la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el plazo común e improrrogable de diez días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen pertinentes y, finalmente, publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado», publicación que se llevó a efecto en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 20, de 23 de enero de 1998.

5. El 2 de febrero de 1998 se registró en este Tribunal Constitucional escrito del Presidente del Senado fechado el 28 de enero de 1998, donde se interesaba que se tuviera por personada dicha Cámara en este proceso y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

Por escrito presentado el 9 de febrero de 1998 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado, en la reunión celebrada el día 3 anterior, no personarse ni formular alegaciones en el presente proceso constitucional, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pueda precisar.

6. El Abogado del Estado, en el ejercicio de las funciones que legalmente le corresponden, presentó su escrito de alegaciones el 5 de febrero de 1998. En dicho escrito se postula la desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad por las razones que seguidamente se exponen:

a) En primer lugar, se procede a la delimitación del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad. A este respecto se apunta que el examen de constitucionalidad ha de limitarse, en virtud de lo dispuesto en los arts. 163 CE y 35 LOTC, al contraste del inciso «desde su promulgación» de la norma cuestionada con los arts. 117.3 y 134.2 CE y al contraste del inciso que habilita expresamente para aportar fondos públicos con los arts. 14 y 103.3 CE.

A la vista de esta delimitación, el Abogado del Estado sugiere que puede plantearse la admisibilidad de la cues-

tion en relación con el segundo de los incisos mencionados, en la medida en que el órgano judicial plantea en realidad la constitucionalidad de la redacción originaria de la disposición final de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones. El asunto sobre el que debe pronunciarse el órgano judicial es la conformidad a Derecho del Acuerdo de la Diputación Foral de Vizcaya de 8 de septiembre de 1992, momento en el que no se había aprobado todavía la Ley 30/1995 y en el que regían las previsiones de la Ley 8/1987 en su redacción originaria. Si se cotejan ambas redacciones se advierte que no existen innovaciones en su contenido, por lo que, en realidad, las dudas sobre su constitucionalidad fundadas en los arts. 14 y 103.3 CE deberían imputarse al texto primitivo, que ha sido expresamente excluido de la cuestión, según se afirma en el fundamento segundo del Auto de planteamiento. Por lo tanto, la cuestión debería inadmitirse en relación con el mencionado inciso, pues de lo contrario no se respetaría el juicio de relevancia exigido por el art. 35 LOTC.

b) Tras una pormenorizada exposición del tratamiento legislativo de las aportaciones de fondos públicos a los planes y fondos de pensiones, el Abogado del Estado pasa a defender la conformidad del precepto cuestionado con el art. 117.3 CE.

El órgano judicial promotor de la cuestión ha apuntado la vulneración de la «reserva de jurisdicción» constitucionalmente reconocida a Jueces y Tribunales. En la doctrina de este Tribunal dicha reserva presenta un doble contenido. De una parte, hace referencia a la actividad de selección de la norma y su interpretación, así como la subsunción en ella del supuesto de hecho (STC 69/1996). De otra, incluye la ejecución de las resoluciones judiciales firmes, como parte integrante del derecho a la tutela judicial efectiva (STC 107/1992).

Recuerda el Abogado del Estado que, según el criterio del órgano judicial promotor de la cuestión, no es constitucionalmente admisible la existencia de leyes interpretativas en la medida en que este carácter, unido a la eficacia retroactiva de la disposición, interfiere en la función jurisdiccional tanto al juzgar casos nuevos como al ejecutar las sentencias anulatorias de actuaciones administrativas que han ganado firmeza.

Sin embargo, el Abogado del Estado sostiene, en primer lugar, que la nueva redacción del precepto legal cuestionado no pretende innovar, sino sólo, dentro de las facultades que legítimamente corresponden al legislador, interpretar la norma de manera auténtica para fortalecer la seguridad jurídica y evitar así cualquier género de confusión en su aplicación. La literalidad de la expresión «promover» usada en el texto primitivo puede lícitamente implicar la realización de aportaciones de fondos públicos a los planes y fondos de pensiones. Así, los apartados primero y segundo del art. 3 de la Ley 8/1987 atribuyen la condición de «promotor» de un plan a «cualquier entidad, corporación, sociedad, empresa, asociación, sindicato o colectivo de cualquier clase que inste a su creación o participe en su desenvolvimiento». Por su parte, en el art. 8.3 se precisa que las aportaciones o contribuciones a los planes de pensiones pueden hacerse por el promotor y por los partícipes, en los casos y formas que se establezcan en el propio plan. Consecuentemente, puede sostenerse que la nueva redacción sólo pretende interpretar sin innovar el ordenamiento ni afectar a la función jurisdiccional, como tampoco convalida actuaciones anuladas.

Discrepa igualmente el Abogado del Estado de la tesis defendida en el Auto de planteamiento, conforme a la cual las leyes interpretativas son en sí mismas inconstitucionales. Por una parte, el ejemplo propuesto, la STC 76/

1983, no es de aplicación puesto que en él no se declaró la inconstitucionalidad de una norma porque el legislador vulnerase el principio de reserva de jurisdicción, sino porque el poder constituido asumía, al legislar, funciones exclusivas del poder constituyente. Por otra, se apunta que frente al ilimitado arbitrio jurisdiccional que late en el Auto de planteamiento, es preciso subrayar el sometimiento de los Jueces y Tribunales al imperio de la ley, que también figura en el texto constitucional (art. 117.1 CE).

Insiste el Abogado del Estado en que el precepto cuestionado trata de garantizar la seguridad jurídica, sin que incurra en arbitrariedad. Así sucedería si persiguiera como única finalidad privar a los jueces del arbitrio necesario para conocer de un determinado caso o si el legislador se hubiera extralimitado en su «interpretación», hasta el punto de modificar en realidad el sentido de la norma interpretada. Por el contrario, en este caso, la nueva redacción responde a un fin aclaratorio y se dicta en el legítimo ejercicio de las competencias que corresponden al legislador estatal. El mandato normativo no se proyecta sobre ningún litigio concreto ni pendiente, ni tan siquiera sobre alguno ya resuelto, como tampoco convalida actuación administrativa alguna.

A mayor abundamiento, apunta el Abogado del Estado que con la nueva redacción es perfectamente posible mantener otras interpretaciones distintas de la que él mismo sugiere. Concretamente, reconoce que puede sostenerse que las entidades locales no están facultadas para aportar fondos públicos a los planes y fondos de pensiones porque la remisión a la legislación específica que se contiene en el art. 63 de la Ley 33/1987 se entienda hecha al Real Decreto 480/1993, de 2 de abril, de integración en el régimen general de la Seguridad Social de los funcionarios de la Administración local, que excepciona de la derogación de la Ley 11/1960, de 12 de mayo, su disposición adicional cuarta, donde se contiene la prohibición de aportaciones.

En todo caso, si se apreciara un carácter realmente innovador de la norma, de aplicación retroactiva como consecuencia del inciso «desde su promulgación», no por ello habría de tacharse de inconstitucional. Como el Tribunal Constitucional ha declarado en múltiples ocasiones (por todas, STC 173/1996), «el límite expreso de la retroactividad in peius de las leyes que el art. 9.3 de la Norma suprema garantiza no es general, sino que está referido exclusivamente a las leyes ex post facto sancionadoras o restrictivas de derechos individuales», categorías en las que no puede incluirse la ahora cuestionada.

c) Con respecto a la posible vulneración del art. 134.2 CE, comienza el Abogado del Estado dando por reproducida su respuesta al pretendido carácter retroactivo e innovador de la norma. A ello añade que, en este supuesto, más que el juego de la retroactividad de la norma, lo que la Sala plantea es la prevalencia de su propio criterio interpretativo, con exclusión de la licitud de cualquier otro.

También rechaza, por la vinculación propia de una cuestión de inconstitucionalidad con el supuesto que le da origen, la alusión a la Ley de presupuestos generales del Estado. Concretamente, hace hincapié en que el recurso contencioso-administrativo se dirige contra una resolución de la Diputación Foral de Vizcaya, organismo que no precisa de ese instrumento normativo para la aprobación de sus presupuestos.

Finalmente, sostiene que la norma no convalida retroactivamente los gastos que hayan realizado las entidades públicas mediante aportaciones a los fondos de pensiones. La habilitación legal que proporcionan tanto la Ley de planes y fondos de pensiones en sus sucesivas redacciones como la Ley 33/1987 nada dice sobre el necesario

respeto de las Administraciones públicas a los principios presupuestarios expresamente consignados en el texto constitucional o en normas que integran el bloque de la constitucionalidad, como la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas o la Ley reguladora de las haciendas locales, según el tipo de Administración de que se trate. La norma cuestionada no contiene ninguna previsión de ingresos o gastos, por lo que difícilmente puede colisionar con el art. 134.2 CE.

d) Antes de responder a las alegaciones relativas a la vulneración de los arts. 14 y 103.3 CE, el Abogado del Estado avanza dos consideraciones comunes a ambos motivos de inconstitucionalidad.

En primer lugar, insiste en que no concurre el necesario juicio de relevancia puesto que la norma no innova nada, sino que se limita a interpretar auténticamente unos preceptos ya existentes sin variar su contenido, dictados en 1987 y aplicables al caso. Sin embargo, como quiera que tales preceptos han sido expresamente excluidos del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, debe concluirse que no se ha realizado adecuadamente el juicio de relevancia.

En segundo lugar, el Abogado del Estado analiza la naturaleza jurídica de las aportaciones de las Administraciones públicas a los planes y fondos de pensiones. A este respecto, y haciendo uso de los materiales normativos y jurisprudenciales que considera pertinentes, concluye aceptando que «a los solos efectos del contraste con el principio de igualdad y de legalidad de la regulación de la función pública, las aportaciones públicas a los planes y fondos de pensiones, aunque no lo sean estrictamente, puedan asimilarse a las retribuciones y salarios».

e) Partiendo de estos presupuestos, rechaza que exista contradicción alguna con el art. 14 CE. En este sentido, señala que debe descartarse la aplicación del principio de igualdad a las Administraciones públicas, pues tal y como señala la STC 16/1996, el derecho fundamental a la no discriminación amparado por el art. 14 CE «se refiere a los españoles y no es de aplicación a las personas jurídico-públicas en cuanto tales». Por consiguiente, el único término de comparación válido son los propios funcionarios. Respecto de éstos, sostiene el Abogado del Estado que la norma no incurre en ningún tipo de discriminación de personas que se encuentren en igualdad de situaciones en cuanto a nadie excluye de su aplicación, que es, en principio, universal para todo su ámbito subjetivo, constituido por el personal al servicio de todas las Administraciones públicas.

Por otra parte, y en relación con la aplicación del principio de igualdad, recuerda el Abogado del Estado que este Tribunal se ha pronunciado acerca del ámbito del régimen obligatorio de previsión social, constituido por la Seguridad Social, donde la protección al trabajador ha de ser, por mandato constitucional, más intensa, pero donde también ha admitido tratos diferentes. Concretamente, en la STC 38/1995, de 13 de febrero, se apunta que «no cabe comparar aisladamente el marco jurídico de prestaciones de distintos Regímenes, olvidando otros aspectos propios de las características contributivas de algunas instituciones y su coexistencia normativa con rasgos de tipo asistencial. Así, no hay que olvidar que nos venimos refiriendo a los requisitos para una prestación de incapacidad permanente en su modalidad contributiva, tal como ha quedado configurado todo el Sistema tras la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, de prestaciones no contributivas, al introducir éstas y, justamente, la de invalidez permanente en su modalidad no contributiva, cuyo devengo puede corresponder a la actora y respecto de la cual ninguna exigencia de cotización previa existe» (FJ 2), añadiéndose

más adelante que «los arts. 41 y 50 de la CE no constriñen al establecimiento de un único sistema prestacional fundado en principios idénticos, ni a la regulación de unos mismos requisitos o la previsión de iguales circunstancias determinantes del nacimiento del derecho (STC 114/1987). La identidad en el nivel de protección de todos los ciudadanos podrá ser algo deseable desde el punto de vista social, pero cuando las prestaciones derivan de distintos sistemas o regímenes, cada uno con su propia normativa, no constituye un imperativo jurídico (SSTC 103/1984 y 27/1988)».

La aplicación de estos principios es constante en la doctrina de este Tribunal en materia retributiva, como ilustra el ATC 317/1996, de 29 de octubre, donde se subraya que «este Tribunal ha venido sosteniendo, desde la STC 7/1984, que la igualdad o desigualdad entre estructuras que son creación del Derecho, cuales son los Cuerpos y categorías funcionariales caso de existir, son resultado de la definición que aquél haga de ellas, esto es, de su configuración jurídica, que puede quedar delimitada por la presencia de muy diversos factores. De manera que la simple constatación de la diferencia retributiva entre los Cuerpos o categorías de funcionarios no puede justificarse, sin necesidad de ulteriores razonamientos, una pretendida equiparación de retribuciones en sede constitucional basada en exigencias derivadas del derecho fundamental a la igualdad ex art. 14 de la CE, ni tal equiparación puede fundarse exclusivamente en la identidad de titulación requerida para el ingreso en los mismos o en la identidad o similitud de las funciones que corresponde desempeñar a sus integrantes o en circunstancias de hecho semejantes (SSTC 7/1984, 68/1989, 77/1990, 48/1992, 236 y 237/1994 y 9/1995). No hay norma alguna, ni siquiera el citado art. 14 de la CE, en virtud de la cual todas las categorías de funcionarios con igual titulación o función hayan de tener asignada una misma retribución, porque la unidad de título o la igualdad de función, por sí solas, no aseguran la identidad de circunstancias que el Legislador o la Administración pueden tomar en consideración quienes, por el contrario, pueden ponderar otros criterios objetivos de organización (SSTC 99/1984 y 48/1992). La discriminación, de existir, únicamente derivará de la aplicación por el Legislador o la Administración de criterios de diferenciación no objetivos ni generales, disfrutando, además, de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de configurar o concretar organizativamente el status del personal a su servicio (SSTC 50/1986, 57/1990, 294/1993 y 9/1995)» (FJ 3).

Frente a esta doctrina, el Auto de planteamiento de la presente cuestión pone el énfasis en la STC 161/1990, donde se reconoció la existencia de discriminación por el diferente régimen retributivo aplicable a personas que realizaban el mismo trabajo. Sin embargo, la disposición final segunda de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones no es equiparable a ese supuesto, pues no produce por sí sola discriminación alguna. En ella sólo hallamos una habilitación para completar el sistema de previsión social de los funcionarios y personal al servicio de las Administraciones públicas mediante unas aportaciones que, con su naturaleza asimilada a las retribuciones, deberán ajustarse a los principios constitucionales y legales en su ejecución. Además, la licitud de la promoción de estas aportaciones voluntarias (arts. 41 CE y 1.2 de la Ley 8/1987) se encuentra amparada en la negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo prevista en la Ley 9/1987, de 12 de junio.

Los efectos que la Sala teme (la desigualdad de trato entre funcionarios en iguales circunstancias) no son, por

tanto, imputables a la norma y, además, no suponen en sí mismos vulneración del principio de sujeción de la Administración a la ley. La aplicación de la habilitación objeto de análisis está condicionada al respeto al resto de las normas del ordenamiento que inciden en la materia, lo que, en última instancia, determinará su legalidad en el caso concreto.

f) Concluye su escrito el Abogado del Estado exponiendo las razones por las que entiende que la disposición cuestionada no es contraria al art. 103.3 CE. Un motivo que, según indica el Abogado del Estado, presenta una doble dimensión en la argumentación desplegada en el Auto de planteamiento.

Por una parte, «desde la perspectiva de los principios constitucionales del estatuto de la función pública, cuya normativa básica corresponde al Estado según lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE, se plantea el debido respeto a la reserva de ley en los términos que expresaron fundamentalmente las SSTC 99/87 y 178/89». A este respecto, la Sala viene a entender que la habilitación contenida en la disposición cuestionada puede permitir el abuso de la potestad reglamentaria y ejecutiva de las Administraciones públicas, invadiendo aspectos del régimen retributivo de los funcionarios reservados constitucionalmente a la ley.

Por otra parte, cuando la Sala alude a la igualdad, solidaridad y coordinación presupuestaria, «se está refiriendo en realidad a la competencia del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica prevista en el artículo 149.1.13, en la medida en que la generalidad de la norma puede implicar el incumplimiento de las limitaciones en el gasto público y en concreto de los límites a los incrementos retributivos que se deducen del ejercicio de tal competencia».

Comenzando por este segundo aspecto, el Abogado del Estado hace hincapié en que las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado han venido fijando unos límites anuales al crecimiento de las retribuciones íntegras en el sector público. Dichas limitaciones vinculan a las Administraciones públicas también cuando hacen uso de la habilitación contenida en la disposición final segunda de la Ley 8/1987. En apoyo de su tesis, el Abogado del Estado invoca expresamente la doctrina contenida en la STC 237/1992, de 15 de diciembre, FFJJ 3 y 4, así como en la STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3.

Por lo que se refiere al primer aspecto, señala el Abogado del Estado que desde la perspectiva de la vertiente estrictamente retributiva se plantea el respeto al principio de legalidad, conforme a la doctrina de este Tribunal Constitucional. Al respecto, subraya el indudable carácter básico de la nueva redacción de la disposición final segunda de la Ley 8/1987, con lo que se garantiza ya el respeto al rango de la norma exigido por el art. 103.3 CE. Además, sostiene que el incremento retributivo, con el que a estos efectos se asimila la aportación de fondos públicos a los planes de pensiones, está sometido a los controles que la legislación aplicable a cada Administración recoge para determinar o modificar las condiciones de trabajo del personal a su servicio. En particular, tales aportaciones están condicionadas al cumplimiento de las condiciones específicas de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones y a las que en cada Administración pública rijan el sistema retributivo de su personal.

Dicho de otro modo, las habilitaciones contenidas tanto en el art. 63.2 de la Ley 33/1987, de presupuestos generales del Estado para 1988, como en la propia disposición final segunda de la Ley de planes y fondos de pensiones, no permiten concluir que el legislador haya pretendido eximir las aportaciones de las Administraciones públicas a los planes de pensiones de las previsiones con-

tenidas en la normativa administrativa y presupuestaria aplicable. Por el contrario, representan una evolución en cuanto al régimen legal aplicable a dichas aportaciones, que era sumamente restrictivo en la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1986, se flexibilizó en la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, aprobatoria de los presupuestos generales del Estado para 1987 y volvió a ampliarse en las Leyes 8/1987 y 33/1987. Pero dicha flexibilización no llega a eximir del cumplimiento de las normas legales sobre procedimiento de tramitación de las modificaciones retributivas y sobre límite máximo al incremento de la masa salarial del personal al servicio de las Administraciones públicas.

En conclusión, sostiene el Abogado del Estado que las Administraciones, organismos y entidades públicas podrán promover planes de pensiones y hacer aportaciones a los mismos, de acuerdo con el art. 63.2 de la Ley 33/1987 y la disposición final que nos ocupa, «pero siempre observando, en las decisiones que al respecto adopten, el conjunto de preceptos presupuestarios y procedimentales vigentes en la materia, cuya aplicación al caso es ineludible, de acuerdo con una interpretación del conjunto del ordenamiento jurídico». De lo contrario, como establecen las sucesivas Leyes de presupuestos generales del Estado, serán nulos de pleno derecho los acuerdos adoptados en esta materia con omisión de las normas y trámites en cada caso aplicables, así como los pactos que impliquen crecimientos salariales para ejercicios sucesivos contrarios a lo que determinen las Leyes de Presupuestos.

7. El Fiscal General del Estado, en el escrito de alegaciones que presentó el 10 de febrero de 1998, postula igualmente la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

Comienza señalando que la eficacia retroactiva de la reforma de la disposición final segunda de la Ley 8/1987, llevada a cabo por la Ley 30/1995, «no resulta evidente» si se atiende a la interpretación sistemática de las funciones que se atribuyen a los promotores de los planes de pensiones en la primera de dichas leyes. Unas funciones que no se limitan a la simple promoción del plan, sino que incluyen la realización de aportaciones. Consecuentemente, la reforma de la norma parece responder al deseo de perfilar con claridad el alcance de un precepto que había generado una importante litigiosidad, especialmente al no derogar expresamente otras normas que prohibían esa financiación de los fondos.

Aun cuando se admitiera la eficacia retroactiva de la norma, ello tampoco implicaría que vulnerara el art. 117.3 CE. Cualquiera que fuese la intención del legislador, dicha norma no cumple sólo una función interpretativa, sino de eficacia general. Por otra parte, el hecho de que pueda producir efectos sobre resoluciones judiciales, incluso firmes, no representa una intromisión en las funciones reservadas a los órganos jurisdiccionales en el art. 117.3 CE puesto que «a los Jueces y Tribunales corresponde resolver las cuestiones ante ellos planteadas conforme a la legislación vigente en el momento, incluso aplicando en determinados casos normas con eficacia retroactiva; si tenemos en cuenta la primacía de la ley y el sometimiento a la misma de todos los poderes públicos (artículos 9.1 y 3 y, para los jueces, art. 117.1), ello se traduce en la ausencia de intromisión del Poder legislativo en las funciones jurisdiccionales».

La segunda contradicción constitucional alegada, anudada a la retroactividad de la norma, se refiere a los principios de legalidad, anualidad y universalidad en materia presupuestaria, además del control de dicha actividad. Lo cierto es, sin embargo, que nada se aduce

acerca de que las provisiones no hayan sido realmente presupuestadas, por lo que el Fiscal General se limita a poner de manifiesto que la norma no vulnera el principio de legalidad presupuestaria. Y ello porque la Ley reguladora de las haciendas locales regula detalladamente los ingresos de las haciendas locales, pero no los gastos, estableciendo los mecanismos de elaboración y aprobación de los presupuestos (título VI), así como su ejecución y liquidación. Desde esta perspectiva, existe cobertura legal: la apreciación que se hace en el Auto de planteamiento respecto de la autorización legal para efectuar aportaciones a los planes y fondos de pensiones es una cuestión de estricta legalidad ordinaria, que en nada afecta a las exigencias constitucionales de los presupuestos públicos.

Rechaza a continuación que exista contradicción con el art. 14 CE. En primer lugar, porque la propia Ley de planes y fondos de pensiones identifica, entre los principios que rigen la vida de los planes, el de no discriminación [art. 5.1 a)]. Además, examinada la cuestión respecto de cada Administración individualmente considerada, hace hincapié en que la posibilidad de que puedan integrarse en el plan todos los servidores públicos que reúnan las condiciones legalmente previstas no supone trato discriminatorio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de las aportaciones, que remite, en todo caso, a los mecanismos complementarios y, por tanto, voluntarios (art. 41.2 CE). Por lo que se refiere a la hipotética comparación entre Administraciones públicas, el Fiscal General del Estado señala que no son términos adecuados de comparación «ya que se trata de Entidades públicas con personalidad independiente, lo que permite una autoorganización propia, que, unida a lo dicho en el apartado anterior, determina que deba negarse la violación del artículo 14 de la Constitución».

Finalmente, según el Fiscal, tampoco existe infracción del art. 103.3 CE ya que, aun admitiendo que dichas aportaciones públicas pudiesen tener carácter de retribuciones indirectas para los funcionarios que voluntariamente se integren en el correspondiente plan, ello tendrá su reflejo en la normativa tributaria. Pero la reserva de ley en materia de estatuto de funcionarios permite que estos aspectos complementarios puedan establecerse en otras normas de igual rango, con lo que se respeta el principio de legalidad.

8. Por providencia de 24 de mayo de 2005 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 26 de dicho mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad ha sido promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco y tiene por objeto la disposición final segunda de la Ley 8/1987, de 8 de junio, de planes y fondos de pensiones (en adelante, LPFP), en la redacción dada por el apartado vigésimo tercero de la disposición adicional undécima de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados.

Según se ha expuesto con mayor pormenor en los antecedentes de esta resolución, el mencionado órgano judicial fundamenta las dudas de constitucionalidad del precepto legal cuestionado en su colisión con los arts. 14, 103.3, 117.3 y 134.2 CE. Ni el Abogado del Estado ni el Fiscal General del Estado participan de este parecer, postulando ambos la desestimación de esta cuestión de inconstitucionalidad.

2. Antes de abordar el análisis de los problemas de fondo que se suscitan en el presente proceso constitucional es oportuno hacer mención de la evolución que la literalidad del precepto cuestionado ha conocido desde su redacción originaria hasta la actualidad.

Así, la primitiva redacción de la disposición final segunda LPFP era la siguiente: «los Organismos a los que se refiere la Disposición Adicional Cuadragésima octava de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1986, podrán promover Planes y Fondos de Pensiones en los términos previstos en la presente Ley». Posteriormente, en el apartado 23 de la disposición adicional undécima de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, se introdujo la redacción cuya constitucionalidad se cuestiona en este proceso:

«Los Organismos a los que se refiere la Disposición Adicional Cuadragésima octava de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1986, podrán promover planes y fondos de pensiones y realizar contribuciones a los mismos, en los términos previstos en la presente Ley y desde su promulgación.»

En fecha más reciente, la disposición adicional quinta de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, dio nueva redacción al precepto:

«Previsión social complementaria del personal al servicio de administraciones, entidades y empresas públicas.»

Las Administraciones públicas, incluidas las Corporaciones locales, las entidades, organismos de ellas dependientes y empresas participadas por las mismas podrán promover planes de pensiones de empleo y realizar aportaciones a los mismos, así como a contratos de seguro colectivos, incluidos los formalizados por mutualidades de previsión social empresarial, al amparo de la disposición adicional primera de esta Ley, con el fin de instrumentar los compromisos u obligaciones por pensiones vinculados a las contingencias del artículo 8.6 de esta Ley referidos a su personal funcionario o laboral o en relación de servicios regulada por normas administrativas estatutarias.

Lo anterior se entenderá sin perjuicio de la correspondiente habilitación presupuestaria de que disponga cada entidad o empresa, así como de las posibles autorizaciones previas a las que pudiesen estar sometidas tales aportaciones tanto de carácter normativo como administrativo, para, en su caso, destinar recursos a la financiación e instrumentación de la previsión social complementaria del personal.

Las prestaciones abonadas a través de planes de pensiones o contratos de seguros colectivos, incluidos los formalizados por mutualidades de previsión social empresarial, conforme a la disposición adicional primera de esta Ley, no tendrán la consideración de pensiones públicas ni se computarán a efectos de limitación del señalamiento inicial o fijación de la cuantía máxima de las pensiones públicas.»

Esta es, por otro lado, la redacción que actualmente recoge el vigente texto refundido de la Ley reguladora de los planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de diciembre.

Para concluir, debemos advertir que la consignada pérdida de vigencia del precepto legal cuestionado no conlleva la pérdida de objeto de este proceso constitucional. A este respecto, hemos declarado reiteradamente que «en las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos

extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación o modificación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que la norma cuestionada, tras esa derogación o modificación, no sólo resulte aplicable en el proceso a quo sino también que de su validez dependa la decisión a adoptar en el mismo» (por todas, STC 255/2004, de 23 de diciembre, FJ 2 y las numerosas resoluciones allí citadas). Pues bien, resulta indudable que, en este caso, el precepto legal cuestionado es de aplicación en el proceso contencioso-administrativo que ha originado la actual cuestión de inconstitucionalidad y que de su validez dependerá la decisión a adoptar por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, por lo que, conforme se ha apuntado con antelación, forzoso es concluir que el presente proceso constitucional no ha perdido su objeto.

3. Ateniéndonos a la sistemática seguida en el Auto de planteamiento de esta cuestión de inconstitucionalidad, debemos abordar, para comenzar, la duda que se suscita respecto de la conformidad del precepto legal cuestionado con el art. 117.3 CE y al efecto debemos señalar que la tacha de inconstitucionalidad que se imputa a la disposición final segunda LPFP, en la redacción dada a la misma por la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, se asienta sobre dos líneas argumentales que no podemos compartir.

En primer lugar, postula la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco la declaración de inconstitucionalidad del precepto cuestionado por su naturaleza interpretativa, contradiciéndose así la doctrina establecida en la STC 76/1983, de 5 de agosto. Siempre según el parecer expresado por este órgano judicial en el Auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad, dicha doctrina negaría al legislador la potestad de aprobar normas interpretativas «cuando la interpretación ya ha sido realizada por el Poder Judicial, [pues] se coloca por encima de él, ejerciendo sus competencias».

Sin embargo, no podemos compartir esta tesis, porque la doctrina constitucional sentada en la STC 76/1983 responde específicamente a «la necesidad de custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos» (STC 15/2000, de 20 de enero, FJ 4). Por ello mismo hemos alertado expresamente sobre la improcedencia de pretender aplicarla sin más a la relación entre todo tipo de poderes supra e infraordenados (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 7). De otro lado, en la ya citada STC 15/2000, de 20 de enero, concluimos nuestra síntesis de la doctrina que arranca de la STC 76/1983 y que luego se aquilata en las SSTC 76/1988, de 26 de abril, FJ 7, 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 3, y 40/1998, de 19 de febrero, FJ 6, subrayando que la misma «ha sido elaborada como revelan una lectura contextualizada de la misma y los posteriores pronunciamientos del Tribunal Constitucional de los que se ha dejado constancia, en íntima conexión o constante imbricación con unos concretos y determinados preceptos constitucionales, los relativos al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, además, respecto a interpretaciones generales y abstractas del sistema de distribución de competencias, efectuadas con pretensiones normativas de validez general y de vinculación, por tanto, a las Comunidades Autónomas, sin una expresa previsión constitucional o estatutaria en favor del legislador estatal» (FJ 4).

Lo expuesto obliga a rechazar la posibilidad de analizar la constitucionalidad del precepto ahora cuestionado a la luz de la doctrina invocada por el órgano judicial pro-

motor de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Por una parte, porque es obvio que no estamos ante un supuesto en el que resulte insoslayable custodiar la distinción entre «la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos». Por otra, porque las relaciones entre los poderes legislativo y el judicial no se establecen, como es obvio, en términos de supra e infraordenación, a diferencia del presupuesto del que partía, en la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos, la STC 76/1983. Finalmente, porque ni el precepto constitucional invocado en el Auto de planteamiento de la cuestión como canon de constitucionalidad (art. 117.3 CE) atañe al orden constitucional de distribución de competencias ni, consecuentemente, la norma cuestionada plasma una interpretación general y abstracta de dicho orden.

En segundo lugar, sostiene el órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad que la disposición final segunda LPFP, siempre en la redacción dada por la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, vulnera la «reserva de jurisdicción», consagrada en el art. 117.3 CE, por la eficacia retroactiva que el legislador ha atribuido a la norma, que llega al extremo de convalidar «actuaciones declaradas nulas por los tribunales ordinarios, o en trance de serlo». En opinión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, la convalidación de dichas actuaciones no sólo representaría una invasión de la esfera jurisdiccional exclusiva de los órganos integrados en el Poder Judicial, sino que además atentaría contra la institución de la cosa juzgada y el cumplimiento de las resoluciones judiciales firmes.

Tampoco podemos compartir estos argumentos porque, como ya dijimos en la STC 181/2000, de 29 de junio, «del principio de exclusividad de Jueces y Magistrados en el ejercicio de la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE) no puede inferirse la existencia de una correlativa prohibición impuesta al legislador, por la que se condicione su libertad de configuración para elegir el nivel de densidad normativa con que pretende regular una determinada materia» (FJ 19). Tanto menos podrá, por consiguiente, compartirse una interpretación del alcance de dicho principio que llegue al extremo de consagrar una auténtica cristalización del ordenamiento resultante de la labor interpretativa llevada a cabo por los Jueces y Magistrados en el desempeño de sus funciones jurisdiccionales.

Descendiendo desde esta perspectiva general al caso concreto, tanto el Abogado del Estado como el Fiscal General del Estado coinciden en la apreciación de que la reforma del precepto legal cuestionado llevada a cabo por la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados parece inspirada en el deseo de disipar las dudas que su redacción originaria había ocasionado respecto de la posibilidad de que los entes integrantes del sector público pudieran no sólo instar la creación de un plan o fondo de pensiones (ex art. 3 LPFP) sino también realizar contribuciones o aportaciones a los mismos (v. gr. art. 8.3 LPFP). Se trataría así de garantizar la seguridad jurídica, valor constitucionalmente protegido en el art. 9.3 CE, mediante la consolidación de actuaciones jurídicas adoptadas en beneficio de terceros –el personal al servicio del sector público–, que pudieran verse afectadas por la incertidumbre que aquejaba a la redacción originaria.

No obstante, esta apreciación no es argumento que debamos asumir necesariamente, ya que, aunque pudiera ser razonable, no consta de manera indubitada (la propia exposición de motivos de la Ley nada dice al respecto), bastándole a este Tribunal, para enjuiciar la presente cuestión, con el dato normativo de que la Ley 30/1995 es,

evidentemente, una nueva Ley, que no se confunde con la anterior 8/1987, sino que, sencillamente, viene a reformarla, determinando, eso sí, que tal reforma regirá «desde la promulgación» de la Ley reformada.

Dicho esto, el argumento de que la reforma del precepto llevada a cabo por la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados produce el vaciamiento de los pronunciamientos contenidos en las resoluciones judiciales pasadas con valor de cosa juzgada tampoco puede compartirse, por lo que ahora se dirá.

Hay que afirmar, en repuesta al planteamiento del órgano judicial promotor de la cuestión, que la decisión legislativa de dar nueva redacción a la disposición final segunda LPFP no conlleva por sí sola e inexcusablemente, dados sus términos y su contenido, la revisión de las resoluciones judiciales que hayan ganado firmeza. Por otro lado, tampoco cabe sostener que lo dispuesto en el precepto legal cuestionado constituya en sí mismo un supuesto de imposibilidad legal de ejecución de Sentencias, en los términos del art. 105.2 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA). En particular porque tales supuestos han de ser objeto de un escrutinio especialmente riguroso asentado sobre la interpretación más favorable al derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes como parte integrante del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), que se traduce en la «garantía de que el fallo se cumpla, impidiendo que las Sentencias y los derechos en ellas reconocidos se conviertan en meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico ni efectividad alguna» (por todas, STC 223/2004, de 29 de noviembre, FJ 6, y las numerosas resoluciones allí citadas). Afirmación que formulamos a los solos efectos de dar respuesta a este motivo impugnatorio de la constitucionalidad del precepto legal cuestionado y en la que no debe verse intromisión alguna en las atribuciones constitucionalmente conferidas a los órganos judiciales ordinarios para velar por el cumplimiento de lo resuelto. Queda claro, pues, que el temor expresado por el órgano judicial proponente, de que el precepto cuestionado produzca, por sí mismo, la invalidación de resoluciones judiciales pasadas con fuerza de cosa juzgada, debe ser desechado.

Por lo expuesto, debemos concluir rechazando el primer motivo de inconstitucionalidad apuntado en el Auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad puesto que la nueva redacción dada a la disposición final segunda LPFP por la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados no atenta contra las facultades atribuidas a los órganos jurisdiccionales en el art. 117.3 CE.

4. La segunda causa de inconstitucionalidad de la disposición final segunda LPFP, en la redacción dada a la misma por la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, mencionada en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad hace referencia a la vulneración del art. 134.2 CE.

A este respecto, el órgano judicial promotor de la cuestión sostiene que el precepto legal vulnera los principios de legalidad, anualidad y universalidad presupuestaria consagrados en el art. 134.2 CE al retrotraerse su eficacia al momento de su promulgación. Esta retroacción conlleva la convalidación de los gastos efectuados por la Administración a favor de los planes de pensiones que hubiera promovido o de los que fuera partícipe, siendo así que con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados ambas actividades le estaban vedadas.

Pues bien, también debemos rechazar este segundo motivo de inconstitucionalidad apuntado en el Auto de planteamiento de la presente cuestión.

En primer lugar porque, sea cual fuere la eficacia retroactiva que deba reconocerse a la nueva redacción dada a la disposición final segunda LPFP por la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, es lo cierto que la misma únicamente operará respecto de la específica modificación (realizar «contribuciones» a los planes y fondos de pensiones) que produce en la redacción originaria del precepto. Como antes hemos apuntado, mediante esa nueva redacción el legislador ha tratado de dejar claro que las Administraciones públicas, desde la promulgación de la Ley 8/1987, no sólo podían promover planes y fondos de pensiones, sino también realizar contribuciones a los mismos, pero esa nueva redacción no puede considerarse una suerte de solución universal sanadora de todas las deficiencias de las que los actos administrativos previos pudieran adolecer desde la perspectiva de las distintas legislaciones sectoriales (v. gr. procedimental, presupuestaria, etc.).

En segundo lugar, aunque estrechamente relacionado con lo anterior, porque los vicios que se imputen, por su contraste con la legalidad presupuestaria, a los actos administrativos, dictados con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma legal ahora cuestionada, mediante los cuales se aportaran fondos públicos a planes y fondos de pensiones, habrán de ser examinados desde la perspectiva de esa misma legalidad presupuestaria, tarea que no le corresponde efectuar a este Tribunal Constitucional. Basta con afirmar, como acaba de apuntarse, que los efectos retroactivos del precepto legal impugnado no eximen a las actuaciones administrativas en esta materia, a las que tal retroactividad pudiera aplicarse, del cumplimiento de las exigencias presupuestarias que se derivan del art. 134.2 CE. Es éste un extremo en el que han hecho hincapié tanto el Abogado del Estado como el Fiscal General del Estado, al subrayar que las Administraciones públicas vienen obligadas, en todo caso, a atemperar sus actuaciones en esta materia a las reglas ordenadoras de sus respectivos presupuestos. No podemos, por lo que ya hemos dicho, sino convenir con esta opinión, lo que conduce inexorablemente a la desestimación de este segundo motivo de inconstitucionalidad apuntado por el órgano judicial promotor de la presente cuestión.

5. El tercer motivo de inconstitucionalidad mencionado en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad hace referencia a la vulneración del art. 14 CE. Para el órgano judicial, dicha vulneración es el resultado de establecer una desigualdad retributiva entre distintos funcionarios, sin motivación ni justificación razonable por el solo hecho de que la Administración constituya el fondo y los funcionarios se afilien a él, en detrimento de las Administraciones y funcionarios que no actúen de igual modo.

Esta tesis parte de conceptuar las aportaciones a un sistema complementario de pensiones como un nuevo concepto retributivo no contemplado en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública. Por consiguiente, le resultaría de aplicación la doctrina establecida en la STC 161/1991, de 18 de julio, acerca de la igualdad de tratamiento retributivo para aquellos empleados que realicen idénticas funciones, de tal suerte que cualquier diferencia de trato debe hallarse objetivamente justificada.

Pero antes de abordar el examen del fondo de este motivo de inconstitucionalidad parece pertinente que nos pronunciemos acerca del óbice aducido por el Abogado del Estado, referente a la inadecuada formulación del jui-

cio de relevancia. A este respecto, sostiene el Abogado del Estado que, toda vez que la norma cuestionada no innova y se limita a plasmar una interpretación auténtica del sentido y alcance de los preceptos que ya figuraban en la redacción originaria de la LPFP –que han sido expresamente dejados al margen de la presente cuestión de inconstitucionalidad, a pesar de su indudable aplicabilidad al caso–, no es posible entender que se haya formulado correctamente dicho juicio de relevancia en lo que específicamente atañe a las dudas formuladas respecto de la adecuación de la disposición final segunda LPFP, en la redacción dada a la misma por la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, a los arts. 14 y 103.3 CE.

Pues bien, debemos comenzar reiterando que la expresa previsión legal de un trámite específico de admisión en el que este Tribunal ha de dilucidar el adecuado cumplimiento de los requisitos establecidos para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad (art. 37.1 LOTC) no es obstáculo para revisar ese mismo aspecto en la fase de resolución de la cuestión. En efecto, según hemos señalado reiteradamente, «la tramitación específica del art. 37.1 LOTC no tiene carácter preclusivo y cabe apreciar en Sentencia la ausencia de los requisitos, tanto procesales como de fundamentación, requeridos para el válido planteamiento de la cuestión (por todas, SSTC 6/1991, de 15 de enero, FJ 2; 163/1995, de 8 de noviembre, FJ 2; 174/1998, de 23 de julio, FJ 1; 109/2001, de 26 de abril, FJ 3; 37/2002, de 14 de febrero, FJ 2; 62/2003, de 27 de marzo, FJ 2; 64/2003, de 27 de marzo, FJ 4 y 133/2004, de 22 de julio, FJ 1)» (STC 255/2004, de 23 de diciembre, FJ 2).

Haciendo uso de esa posibilidad, y por lo que se refiere a la aplicabilidad al asunto debido en el proceso a quo de la norma cuestionada, negada por el Abogado del Estado, debemos insistir una vez más que en que «es a los Jueces y Tribunales ordinarios que plantean las cuestiones de inconstitucionalidad a quienes, en principio, corresponde comprobar y exteriorizar la existencia del llamado juicio de relevancia, de modo que el Tribunal Constitucional no puede invadir ámbitos que, primera y principalmente, corresponden a aquéllos, adentrándose a sustituir o rectificar el criterio de los órganos judiciales proponentes, salvo en los supuestos en que de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos se desprenda que no existe nexo causal entre la validez de los preceptos legales cuestionados y la decisión a adoptar en el proceso a quo, ya que en tales casos sólo mediante la revisión del juicio de relevancia es posible garantizar el control concreto de constitucionalidad que corresponde a la cuestión de inconstitucionalidad y evitar que los órganos judiciales puedan transferir al Tribunal Constitucional la decisión de litigios que pueden ser resueltos sin acudir a las facultades que este Tribunal tiene para excluir del ordenamiento las normas inconstitucionales» (por todas, SSTC 67/2002, de 21 de marzo, FJ 2; 63/2003, de 27 de marzo, FJ 2, y 255/2004, de 23 de diciembre, FJ 2).

Con la elaboración de la doctrina ahora sintetizada se persigue situar la cuestión de inconstitucionalidad, como mecanismo de control concreto de la constitucionalidad de las normas con valor de ley, en el marco de las relaciones existentes entre los órganos jurisdiccionales ordinarios y este Tribunal Constitucional. A aquéllos les corresponde «la selección de la norma y su interpretación así como la subsunción en ella del supuesto de hecho, por tratarse de operaciones inherentes a la potestad de juzgar que con carácter exclusivo y excluyente encomienda el art. 117.3 de nuestra Constitución a los Jueces y Tribunales componentes del Poder Judicial, como función privativa en la cual no nos corresponde, en principio, entrometer-

nos, salvo manifiesta inaplicabilidad de la norma en entredicho» (STC 166/1994, de 26 de mayo, FJ 1). O, como dijéramos, entre otras, en la STC 51/2004, de 13 de abril, en el examen del juicio de aplicabilidad de la norma legal, este Tribunal únicamente ejerce un «control externo» (FJ 1), que se concreta en que «no puede, ponderar o revisar tal apreciación del propio órgano judicial sobre las normas que en cada caso estime aplicables, a salvo el supuesto ... de que el criterio que así se exponga resulte con toda evidencia errado» (STC 188/1988, de 17 de octubre, FJ 3).

En la presente ocasión, y habida cuenta de que no nos corresponde dilucidar el alcance de los efectos retroactivos de la norma cuestionada más allá de lo que anteriormente se ha precisado, debemos advertir que no procede tachar de errada «con toda evidencia» la apreciación de la aplicabilidad de la nueva redacción de la disposición final segunda LPFP efectuada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Que dicha eficacia retroactiva existe se infiere de manera inconcusa de la inclusión de un último inciso («desde su promulgación») en el citado precepto legal. Un inciso con el que el legislador estatal ha tratado, según hemos expuesto con anterioridad, de dejar claro el sentido de sus mandatos normativos, y lo ha hecho retrotrayendo la eficacia de la nueva redacción a un momento muy anterior a su entrada en vigor. Por consiguiente, no puede tildarse de irrazonable un entendimiento del alcance de esa eficacia retroactiva que conlleva la necesidad de proceder a una nueva interpretación de su alcance y efectos.

6. Lo expuesto permite afrontar ya este tercer motivo de inconstitucionalidad apuntado por el órgano judicial proponente de la cuestión. Un motivo en el que, conforme a lo expuesto en el Auto de planteamiento, se imputa al precepto cuestionado la producción de «una discriminación en la ley» porque «el trato desigual se daría entre funcionarios pertenecientes a distintas Administraciones públicas, que son los términos idóneos de comparación». Se plantea así un juicio de igualdad entre empleados públicos que prestan sus servicios a diferentes entidades públicas.

A este respecto, debemos hacer hincapié, una vez más, en la naturaleza relacional del juicio de igualdad (entre las más recientes, STC 199/2004, de 15 de noviembre, FJ 6), que requiere como presupuestos obligados para su formulación «de un lado, que, como consecuencia de la medida normativamente cuestionada, se haya introducido directa o indirectamente una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas (STC 181/2000, de 29 de junio) y, de otro, que las situaciones subjetivas que quieran traerse a la comparación sean, efectivamente, homogéneas o equiparables, es decir, que el término de comparación no resulte arbitrario o caprichoso (SSTC 148/1986, de 25 de noviembre; 29/1987, de 6 de marzo y 1/2001, de 15 de enero). Sólo una vez verificado uno y otro presupuesto resulta procedente entrar a determinar la licitud constitucional o no de la diferencia contenida en la norma» (STC 119/2002, de 20 de mayo, FJ 4).

Pues bien, en este caso la norma legal cuestionada no introduce por sí misma ni mediata ni inmediatamente una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas. En efecto, la disposición final segunda LPFP no distingue regímenes jurídicos en función de la diferencia de situaciones subjetivas, sino que se limita a habilitar a las entidades integradas en el sector público para que puedan «promover planes y fondos de pensiones y realizar contribuciones a los mismos». Es decir, los únicos sujetos expresamente identificados en la norma son los entes

públicos, que, como hemos afirmado reiteradamente en una doctrina constante a la que expresamente ha hecho alusión el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones, «no pueden ser considerados como titulares del derecho fundamental a la no discriminación amparado por el art. 14 CE, que se refiere a los españoles y no es de aplicación a las personas jurídico-públicas en cuanto tales» (STC 211/1996, de 17 de diciembre, FJ 4 y las resoluciones allí citadas). Es evidente que, aunque se admitiese que las aportaciones a los planes de pensiones pudieran considerarse como retribuciones, las diferencias del nivel de éstas entre las distintas Administraciones públicas (materia, además, en la que interviene la negociación colectiva) no podrían entrañar vulneración del art. 14 CE.

Es cierto que el uso de esta habilitación por las diferentes entidades públicas contempladas en su ámbito subjetivo puede dar lugar a eventuales situaciones discriminatorias, en la medida en que, dentro de una misma Administración, se hiciesen participar en los planes de pensiones a unos u otros funcionarios públicos diferenciándolos sin causa constitucionalmente justificada. Ahora bien, se trataría en tal supuesto, en primer lugar, de una vulneración de la Ley reguladora de los planes (Ley 8/1987) en cuanto que ella misma, en su art. 5, ordena la no discriminación y, en segundo lugar, y en todo caso, de una vulneración también del principio de igualdad en la aplicación de la ley, que no de una discriminación directamente causada por la ley. No es éste un efecto que quepa inferir directa e inexorablemente del contenido normativo de la disposición final segunda LPFP, por lo que no procede formular reproche alguno de constitucionalidad al legislador en este punto. Por otro lado, obvio es recordarlo, esa hipotética vulneración del mandato de no discriminación contenido en la Ley y, por supuesto, del derecho fundamental invocado habrá de ser reparada, en cada supuesto concreto, por los órganos judiciales y, llegado el caso, por este Tribunal Constitucional, en el ejercicio de sus respectivas funciones jurisdiccionales.

7. Como último motivo de inconstitucionalidad se menciona en el Auto de planteamiento de la presente cuestión la posible vulneración del art. 103.3 CE. En este sentido, señala el órgano judicial proponente que el precepto cuestionado deslegaliza la regulación de la materia, impidiendo el mantenimiento de los principios de igualdad, solidaridad y coordinación presupuestaria, que constituyen materia básica (art. 149.1.18 CE) en la configuración del estatuto de la función pública. Recuerda el órgano judicial promotor de la cuestión que según la STC 237/1992, de 15 de diciembre, este tipo de prestaciones complementarias son un componente de la relación jurídica que se establece entre las Administraciones públicas y el personal a su servicio, insertándose en el régimen estatutario de los funcionarios, cuyas bases corresponde fijar al Estado en virtud del título competencial plasmado en el ya citado art. 149.1.18 CE.

Para el órgano judicial promotor de la cuestión, el contenido de la disposición final segunda LPFP representa un desapoderamiento del Parlamento, al que se le impide el mantenimiento de los principios básicos recogidos en el art. 103.3 CE puesto que se permite a las Administraciones públicas aportar libremente fondos públicos a sistemas de previsión social complementarios; fondos que representan «una suerte de retribución para los funcionarios» respecto de los cuales denuncia la «falta absoluta de fijación de límites, controles y regulación, incluso la ausencia de determinación de los fines y objetivos que con ella se pretenden y fundadamente la omisión de la relación que estas aportaciones tienen con la regulación legal de las retribuciones ordinarias para los funciona-

rios». Todo ello impide el control del gasto de personal que, como competencia básica, corresponde al Estado a través de la realización del principio de coordinación presupuestaria (STC 327/1992, de 15 de diciembre, FJ 5).

Pues bien, por las razones que ahora se exponen debemos rechazar este último motivo de inconstitucionalidad dirigido contra la redacción dada a la disposición final segunda LPFP por el apartado 23 de la disposición adicional undécima de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados.

Así, en primer lugar se reprocha a la norma legal cuestionada que «una parte tan fundamental del estatuto de los funcionarios de las Administraciones públicas como es el régimen retributivo, se incluya como disposición adicional a una Ley de ordenación del seguro».

A los efectos de la presente resolución no es preciso emprender un examen exhaustivo de la naturaleza jurídica de las prestaciones complementarias, según la expresión utilizada en el art. 41 CE, que derivan de la promoción y participación de las Administraciones públicas en los planes y fondos de pensiones. Sin perjuicio de lo cual cabe recordar que en la STC 206/1997, de 27 de noviembre, donde tuvimos ocasión de analizar justamente la constitucionalidad de la Ley de planes y fondos de pensiones, ya apuntamos que los planes de pensiones «no pueden ser caracterizados como contrato de seguro típico por la falta de uno de los elementos personales definitorios de esta clase de contratos, como es el asegurador, pero en la medida en que con ellos se persigue garantizar una prestación cuando se produzcan determinadas contingencias, responden a la idea básica de todo contrato de seguro porque garantizan un desplazamiento patrimonial en favor del beneficiario cuando acontezca el suceso contingente. Está en ellos presente la idea de riesgo, en el sentido técnico-jurídico de esta expresión, porque se trata de ‘asegurar’ aquel desplazamiento cuando ocurra el hecho previsto como contingencia, determinante del nacimiento de una necesidad patrimonial (jubilación, invalidez, muerte)» (FJ 7). Habida cuenta de estas similitudes, no cabe reprochar al legislador, desde la estricta perspectiva de su conformidad con los cánones de constitucionalidad a los que hemos de atenernos y entre los que no se incluye la formulación de juicios atinentes a la técnica legislativa, haber llevado a cabo una reforma más o menos extensa de la Ley de planes y fondos de pensiones con ocasión de la aprobación de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados.

Tampoco cabe afirmar que el contenido de la disposición final segunda LPFP haga posible un uso abusivo de las potestades reglamentaria y ejecutiva atribuidas a las diversas Administraciones públicas. En este punto conviene recordar nuevamente lo declarado en la ya mencionada STC 206/1997, de 27 de noviembre, donde llevamos a cabo un análisis de la adecuación de la disposición final segunda LPFP al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias. Allí declaramos que «la delimitación de los sujetos promotores de planes de pensiones constituye un elemento esencial del régimen jurídico de éstos, que, por las razones antes expuestas, incumbe regular al Estado al amparo de la competencia que tiene reconocida por el art. 149.1.11 CE, y, en segundo término, el precepto está redactado en términos de posibilidad, sin que se obstaculice el derecho de las Comunidades Autónomas a concretar las condiciones en que –respetando las líneas rectoras marcadas en la Ley– procede que los organismos de ellas dependientes y las Corporaciones locales puedan ser promotoras de planes de pensiones,

excluida como está esta regulación del ámbito de lo básico del régimen de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), que claramente no comprenden el sistema de previsión social de los funcionarios o del personal al servicio de los organismos que dependan de aquéllas» (FJ 17).

Consecuentemente, la remisión que la propia disposición final segunda LPFP contiene a «los términos previstos en la presente Ley» representa un expreso sometimiento de la actuación de las Administraciones públicas en este ámbito a la regulación general de los planes y fondos de pensiones. Una regulación que habrá de respetar las distintas instancias públicas con competencias normativas en la materia. Obviamente, y como ya hemos afirmado en relación con la posible vulneración del art. 134.2 CE por la disposición final que nos ocupa, el respeto a esas «líneas rectoras marcadas en la Ley» no exime a las entidades públicas de cumplir con aquellos otros requisitos que sean exigibles en virtud de la legislación sectorial. Por lo que específicamente se refiere a la determinación del régimen al que habrán de someterse las entidades públicas en el proceso de creación de los planes y fondos de pensiones en beneficio del personal a su servicio, y sin perjuicio de reiterar la aplicabilidad a dicho proceso de las normas presupuestarias y procedimentales, no estará de más recordar que ésta es una de las materias objeto de negociación colectiva en el seno de las Administraciones públicas, según resulta de lo previsto en el art. 32 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas.

Idéntica suerte ha de correr la denuncia relativa a que el precepto legal cuestionado «hace inoperante la posibilidad del control del gasto de personal que como competencia básica en objetivos de política económica general tiene el Estado, a través del principio de coordinación presupuestaria». Como acertadamente apunta el Abogado del Estado, lo establecido en la disposición final segunda LPFP no representa una excepción a las determinaciones que sobre los incrementos retributivos de los empleados públicos corresponde fijar al legislador estatal en las correspondientes Leyes anuales de presupuestos generales del Estado.

Existe sobre este particular una consolidada doctrina constitucional que arranca de la STC 63/1986, de 21 de mayo, donde tuvimos ocasión de señalar que la cuantificación de los derechos económicos de los funcionarios «constituye una medida económica general de carácter presupuestario dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público» (FJ 11), por lo que su encuadramiento competencial adecuado es el título reservado al Estado por el art. 149.1.13 CE (en particular, STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3). Esta misma doctrina ha sido reiterada con posterioridad en numerosas ocasiones. Entre ellas cabe destacar la STC 171/1996, de 30 de octubre, donde se declaró inconstitucional la creación de fondos para atender a finalidades retributivas de los empleados públicos llevada a cabo por la Ley del Parlamento de Galicia 2/1988, de 5 de marzo, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para 1988, por considerar que esta operación «incide, menoscabándola, en la eficacia de la medida antiinflacionaria adoptada por el Estado» (FJ 4). Más recientemente, en la STC 62/2001, de 1 de marzo, estimamos parcialmente el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley de las Cortes de Aragón 7/1993, de 4 de mayo, de presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1993, donde destacamos que

«el principio de jerarquía normativa reconocido en el art. 9.3 CE impide que los incrementos retributivos alcanzados mediante pacto o convenio prevalezcan sobre las concretas determinaciones contenidas en normas con rango de ley» (FJ 3), y en la STC 24/2002, de 31 de enero, estimamos parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra determinados preceptos de la Ley del Principado de Asturias 1/1996, de 26 de abril, de concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito destinados a atender la actualización de retribuciones, modificación de plantillas y otras obligaciones del personal al servicio de la Administración, organismos autónomos y Servicio de Salud del Principado de Asturias, donde se preveía subvenir a las necesidades financieras de un fondo salarial previamente constituido.

La mención de las anteriores resoluciones pone de manifiesto no sólo la supeditación de los acuerdos alcanzados por las Administraciones públicas y los legítimos representantes de sus empleados a lo establecido por el legislador en aras de la coordinación presupuestaria, sino también la posibilidad de reaccionar frente a dichos acuerdos bien ante los órganos judiciales ordinarios, bien directamente ante este Tribunal Constitucional, por las instancias legitimadas al efecto, en función del rango del instrumento en el que se plasme dicho acuerdo.

Por lo expuesto, debemos concluir desestimando también este último motivo de inconstitucionalidad mencionado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

#### FALLO

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

#### Ha decidido

Desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a veintiséis de mayo de dos mil cinco.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugenio Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.