

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3350 *Pleno. Sentencia 25/2020, de 13 de febrero de 2020. Recurso de inconstitucionalidad 5531-2019. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con el artículo 47.1 de la Ley 7/2018, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el ejercicio 2019. Competencias sobre ordenación general de la economía y función pública: nulidad del precepto legal autonómico que crea un fondo que incrementa los gastos de acción social destinados a los empleados públicos (STC 16/2020).*

ECLI:ES:TC:2020:25

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5531-2019, interpuesto por el presidente del Gobierno contra el artículo 47.1 de la Ley 7/2018, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el ejercicio 2019. Han comparecido el Parlamento y el Gobierno de Canarias. Ha sido ponente el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho.

I. Antecedentes

1. El día 30 de septiembre de 2019, el abogado del Estado, actuando en representación del presidente del Gobierno, presentó en el registro general de este Tribunal escrito interponiendo recurso de inconstitucionalidad contra el art. 47.1 de la Ley 7/2018, de 28 de diciembre, de presupuesto generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el ejercicio de 2019, publicada en el «Boletín Oficial de Canarias» núm. 252, de 31 de diciembre de 2018.

El recurso argumenta que la cuantía del fondo de acción social establecida en ese precepto es superior a la autorizada por la normativa básica del Estado y, por tanto inconstitucional. El precepto impugnado establece un fondo de acción social por importe de 9.250.636 €, frente a los 6.750.000 € señalada por el mismo legislador autonómico para el ejercicio anterior en el art. 48.1 de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2018.

A continuación cita abundante doctrina constitucional sobre la competencia del Estado ex arts. 149.1.13 y 156.1 CE para establecer límites a la autonomía financiera y presupuestaria de las comunidades autónomas (STC 148/2006), incluyendo en particular «medidas de contención de gastos de personal» (SSTC 94/2015 y 82/2017).

A su juicio, la norma canaria recurrida «soslaya la legislación básica aplicable al efecto y, con ello, el título competencial» del art. 149.1.13 CE. La norma estatal directamente vulnerada es el art. 3.2 del Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público, que prohíbe el incremento de gastos de acción social. La disposición final primera del real decreto-ley califica de básico su contenido al amparo de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. Por lo tanto, como consecuencia de esta vulneración de una norma estatal básica, la norma canaria recurrida debe ser declarada inconstitucional y nula por vulneración indirecta del art. 149.1.13 CE.

Añade, por otrosí, la petición de suspensión de la vigencia de la norma impugnada invocando al efecto los arts. 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

2. Por providencia de 15 de octubre de 2019, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y dar traslado de las actuaciones, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados, al Senado, así como al Parlamento y al Gobierno de Canarias, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes. También se acordó tener por invocado por el presidente del Gobierno el art. 161.2 de la Constitución, lo que a su tenor y conforme dispone el art. 330 LOTIC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado, y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El Congreso de los Diputados y el Senado, por escritos presentados los días 24 y 29 de octubre de 2019, respectivamente, ofrecieron su colaboración en este procedimiento a los efectos del art. 88.1 LOTIC.

4. El Parlamento de Canarias presentó alegaciones el 15 de noviembre de 2019, defendiendo la constitucionalidad del precepto impugnado y solicitando la desestimación del recurso interpuesto.

El escrito comienza cuestionando la delimitación del objeto del recurso, pues el art. 47.1 cuenta con dos subapartados, a) y b), y cada uno de ellos con dos párrafos. Solo los primeros párrafos de cada uno de esos dos subapartados detallan las cuantías del fondo de acción social, pero no los segundos, de naturaleza procedimental y organizativa. De modo que deben quedar al margen del objeto del recurso.

Acto seguido expone los motivos por los que considera constitucional la cuantía del fondo de acción social fijada en el precepto impugnado, que pueden sistematizarse del siguiente modo:

a) La consolidada doctrina constitucional sobre la posible limitación por el Estado de los gastos de personal al servicio de las administraciones públicas al amparo del art. 149.1.13 CE invocada en el recurso se ciñe a las medidas «estrictamente indispensables» para la consecución de los fines de política económica que aquellas medidas persiguen (SSTC 152/1988 y 201/1988) y en los que pueda apreciarse una «relación directa» entre la restricción presupuestaria impuesta a las comunidades autónomas dotadas de autonomía financiera (art. 156.1 CE) y la finalidad económica general perseguida (STC 171/1996), debiendo dejar, en lo demás, margen de decisión a las comunidades autónomas a fin de no vaciar su acervo competencial (STC 141/2014).

b) Se cita en este punto la competencia en materia de desarrollo de las bases estatales en materia de función pública [arts. 149.1.18 CE y 107 c) del Estatuto de Autonomía de Canarias: EACan], en su faceta de protección social, que la norma estatal de contraste vacía de contenido. En este sentido, se llama la atención sobre que la doctrina constitucional citada en el recurso se refiere a la limitación de las «retribuciones» del personal al servicio de las Administraciones públicas, no a las «ayudas de acción social», de diferente naturaleza y finalidad.

c) Además, se trata de una jurisprudencia establecida en un contexto de excepcionalidad: «son medidas excepcionales para un tiempo excepcional» (STC 215/2015, FJ 4). El contexto actual es otro distinto, y debe ser valorado: el Real Decreto-ley 24/2018 en que se contiene la norma estatal de contraste tiene por objeto precisamente sortear el efecto de la congelación de retribuciones producida por la prórroga de los presupuestos generales del Estado para 2018, tal y como reconoce su exposición de motivos: «si la misma no sufriera modificación, a partir del 1 de enero de 2019 se congelarían las retribuciones de todos los empleados públicos del sector autonómico y local sin que existan razones de política económica que justifiquen dicha situación» (énfasis del original). Por ello, el real decreto-ley permite un incremento de retribuciones del 2,5 por 100, pero no de las ayudas de acción social, sin que se justifique la razón de esta limitación en un contexto favorable a la expansión del gasto.

d) Es, finalmente, a las comunidades autónomas a quienes corresponde decidir cómo cumplir con el mandato de estabilidad presupuestaria (art. 135.6 CE), de modo que solamente cuando las medidas aprobadas por ellas no sean suficientes o eficaces puede el Estado actuar en ejercicio de sus facultades de dirección general de la economía (art. 149.1.13 CE) y garante del equilibrio económico general (arts. 131 y 138 CE) y de la coordinación entre las haciendas autonómicas y la solidaridad entre todos los españoles (art. 156.1 CE) imponiendo restricciones al poder de gasto de las comunidades autónomas.

5. El Gobierno de Canarias presentó alegaciones el 18 de noviembre de 2019, solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto.

Considera que la norma recurrida se ha dictado en ejercicio de la competencia autonómica sobre función pública y personal al servicio de las administraciones públicas de Canarias [art. 107 c) EACan] y que el art. 149.1.13 CE no otorga cobertura al art. 3.2 del Real Decreto-ley 24/2018. La limitación por el Estado de las retribuciones del personal al servicio de las administraciones públicas establecidas al amparo del art. 149.1.13 CE son medidas excepcionales y coyunturales, adoptadas por el Estado en ejercicios presupuestarios concretos y en un momento de grave crisis económica, situación que no concurre en el momento de aprobarse el Real Decreto-ley 24/2018, como así resulta de su exposición de motivos y de la subida de retribuciones un 2,5 por 100. De hecho, el aumento del fondo de acción social en modo alguno compromete el principio de sostenibilidad financiera, como así resulta del informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Por un lado [subapartado a) del precepto impugnado], la norma se limita a asumir una obligación económica derivada de contratos de seguro en vigor cuyo cumplimiento no puede obviar la administración, debiéndose el aumento de la cuantía destinada a este efecto en el ejercicio anterior al incremento del importe de la prima de las pólizas de seguro concertadas como consecuencia del aumento del riesgo asegurado; y, por otro [subapartado b)], la norma pretende, al amparo del título competencial del art. 107 c) EACan, restituir derechos y beneficios progresivamente cercenados, especialmente en la asunción de cargas familiares mediante la previsión de ayudas para gastos de guardería para hijos de cero a tres años, en consonancia con el II acuerdo Gobierno-sindicatos publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 26 de marzo de 2018.

Insiste en que las medidas de acción social no son retribuciones, de acuerdo con el propio art. 3.2 del Real Decreto-ley 24/2018 y con la jurisprudencia del Tribunal Supremo (cita la sentencia de 20 de diciembre de 2013), y que por tanto no es aplicable la doctrina constitucional citada en el recurso. Considera injustificado además el uso del decreto-ley y vulnerado el principio de lealtad institucional por no haber valorado el ejecutivo central las consecuencias del citado decreto-ley en las comunidades autónomas, como impone el art. 9 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Se refiere al hecho de que la ley de presupuestos de Canarias se aprobó en el Parlamento canario el 20 de diciembre de 2018 y el Real Decreto-ley 24/2018 no se publicó en el «Boletín Oficial del Estado» hasta el 27 de diciembre, entrando en vigor el día siguiente, 28 de diciembre, de modo que el Parlamento de

Canarias aprobó el precepto recurrido sin conocimiento de la medida presupuestaria promovida por el Estado y en que ahora se basa el recurso de inconstitucionalidad.

El escrito de alegaciones termina solicitando por otrosí el levantamiento de la suspensión del precepto impugnado.

6. Próximo a finalizar el plazo de cinco meses a que se refiere el art. 161.2 CE, por diligencia de ordenación de 26 de noviembre de 2019 se confirió plazo de cinco días a las partes personadas para que formularan alegaciones sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la vigencia del precepto impugnado. El abogado del Estado presentó alegaciones el 4 de diciembre solicitando el mantenimiento de la suspensión, y los letrados del Parlamento y Gobierno canarios presentaron sus escritos los días 10 y 17 de diciembre, respectivamente, solicitando el levantamiento de la medida.

7. Mediante providencia de 11 de febrero de 2020, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del proceso.

El presidente del Gobierno interpone recurso de inconstitucionalidad contra el art. 47.1 de la Ley 7/2018, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el ejercicio 2019, por fijar una cuantía para el fondo de acción social (9.250.636 €) superior a la que permite el art. 3.2 del Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, de carácter básico al amparo del art. 149.1.13 CE según su disposición final primera.

El precepto impugnado dice así:

«Artículo 47. *Acción social y premios de jubilación y permanencia.*

1. Se establece un Fondo de Acción Social de carácter no consolidable por importe de 9.250.636 euros que se distribuye de la siguiente forma:

a) En la sección 08 "Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad", se consignan créditos por importe de 4.250.636 euros que se destinarán, exclusivamente, a los gastos derivados de las pólizas de seguros concertadas que cubren los riesgos de fallecimiento o invalidez permanente del personal al servicio de la administración pública de la comunidad autónoma.

Las pólizas de seguros concertadas por la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias se sujetarán al principio de igualdad, de forma que cubrirán, en todos los casos, los mismos riesgos y establecerán las mismas prestaciones para todo el personal al servicio de la Administración, con independencia de su vínculo jurídico.

b) En la sección 19 "Diversas consejerías", se consignan créditos por importe de 5.000.000 de euros, a efectos de que se puedan convocar, reconocer y abonar, durante 2019, ayudas de acción social reglamentariamente establecidas, destinadas al personal al servicio de la Administración pública de la comunidad autónoma.

La distribución de los créditos del Fondo de Acción de Social, incluidos los consignados en la sección 19, se efectuará por la Dirección General de la Función Pública, previa negociación en el ámbito de la Mesa General de Negociación de Empleados Públicos» (énfasis del recurrente).

Por su parte, el precepto estatal de contraste, en el inciso transcrito en el escrito de interposición y único relevante, tiene el siguiente contenido:

«Artículo 3. *Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público.*

[...]

Dos. En el año 2019, las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar un incremento global superior al 2,25 por 100 respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2018, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo y sin considerar a tales efectos los gastos de acción social que, en términos globales, no podrán experimentar ningún incremento en 2019 respecto a los de 2018. A este respecto, se considera que los gastos en concepto de acción social son beneficios, complementos o mejoras distintos a las contraprestaciones por el trabajo realizado cuya finalidad es satisfacer determinadas necesidades consecuencia de circunstancias personales del citado personal al servicio del sector público» (el énfasis es también del recurrente).

De acuerdo con la argumentación del recurso, comoquiera que el art. 48.1 de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2018 había establecido un importe del fondo de acción social de 6.750.000 €, el importe superior (9.250.636 €) establecido en el precepto recurrido para el ejercicio 2019 vulnera la citada norma estatal básica y es, por ello, inconstitucional.

Los representantes del legislativo y ejecutivo canarios sostienen, por el contrario, que el precepto recurrido se dirige, por un lado, a dar cumplimiento a contratos de seguro previamente concertados [subapartado a)] y, por otro [subapartado b)], encuentra amparo en la competencia autonómica sobre desarrollo legislativo en materia de función pública y personal de las administraciones públicas reconocida en el art. 107 c) del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan), que menciona expresamente «la acción social en todos los sectores materiales de prestación de los servicios públicos de la Comunidad Autónoma». Niegan también que se cumplan las condiciones necesarias para que el art. 3.2 del Real Decreto-ley 24/2018 pueda ser considerado básico al amparo del art. 149.1.13 CE.

2. Precisiones sobre el objeto del recurso.

a) La pérdida de vigencia tanto de la ley impugnada como de la norma estatal de contraste, sustituidas, respectivamente, por la Ley 19/2019, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2020, y por el Real Decreto-ley 2/2020, de 21 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público, cuyos arts. 45.1 (de la primera) y 3.2 (del segundo) tienen un contenido análogo al de las normas aquí contrastadas, no ha supuesto ni la desaparición sobrevenida del objeto de este recurso ni la modificación de la norma de contraste, al tratarse de «dos normas de vigencia temporal limitadas a un concreto ejercicio presupuestario» y de una controversia que se refiere precisamente al correcto ejercicio por una comunidad autónoma de sus competencias presupuestarias (mutatis mutandis, SSTC 94/2015, de 14 de mayo, FJ 4, y 178/2016, de 20 de octubre, FJ 3, dictadas ambas en casos de fijación de límites por el Estado a las retribuciones de su personal por las comunidades autónomas).

b) En todo caso, y de acuerdo con lo alegado por la representación del Parlamento canario, el objeto del recurso debe quedar ceñido a los párrafos del precepto donde se fija la cuantía del fondo de acción social y su distribución, esto es, el párrafo inicial («se establece un fondo de acción social de carácter no consolidable por importe de 9.250.636 € que se distribuye de la siguiente forma») y los primeros párrafos de los

subapartados a) y b), en los que se distribuye esta cuantía en dos secciones destinadas, una a los gastos derivados de pólizas de seguros que cubren los riesgos de fallecimiento o invalidez permanente, y otra a los demás gastos de acción social. Pero deben quedar al margen del recurso los segundos párrafos de cada uno de los mencionados subapartados, que contienen normas respecto de las cuales nada se ha alegado en el recurso y que pueden además permanecer vigentes aun cuando el importe del fondo de acción social, único contenido del precepto controvertido por el recurrente, fuese declarado inconstitucional. Así lo impone la doctrina constitucional consolidada según la cual «la ausencia de reproches específicos omite así la esencial carga de los recurrentes, a quienes corresponde no solo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia constitucional mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida [...] pues este Tribunal no puede reconstruir de oficio la demanda ni suplir las razones de los recurrentes, cuando estas no se aportan en su recurso» (STC 85/2016, de 28 de abril, FJ 2, con cita de otras).

3. Canon de constitucionalidad.

La parte actora solicita la declaración de inconstitucionalidad del precepto recurrido, no por su contravención directa con la Constitución, sino por su contradicción con una norma de inferior rango dictada por el Estado en ejercicio de sus competencias. Nos encontramos, por tanto, ante una denuncia de inconstitucionalidad mediata o indirecta.

En estos casos, según nuestra reiterada doctrina, para que concurra la infracción constitucional denunciada se precisan dos condiciones: (i) en primer lugar, que la norma estatal infringida por la ley autonómica haya sido dictada legítimamente al amparo de un título competencial que la Constitución haya reservado al Estado, pues de lo contrario fallaría la premisa mayor de la contradicción, que no puede ser otra que la validez misma de la norma estatal con la que se pretende confrontar la norma autonómica cuestionada; (ii) y en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, la estatal y la autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa, ya que en otro caso no habría invasión competencial, pues si la norma autonómica es compatible con el contenido de la norma estatal, debe concluirse que aquella ha respetado las competencias del Estado (entre las más recientes, SSTC 104/2018, de 4 de octubre, FJ 3; 119/2018, de 31 de octubre, FJ 2, y 157/2019, de 28 de noviembre, FJ 3). Canon que hemos aplicado también cuando se trata de normas de contención de gastos de personal dictadas por el Estado al amparo del art. 149.1.13 CE, como es aquí el caso [así, SSTC 219/2013, de 19 de diciembre, FJ 4, y 127/2019, de 31 de octubre, FJ 3 b); o, muy recientemente, STC 16/2020, de 28 de enero].

4. Carácter formal y materialmente básico de la norma estatal de contraste.

De acuerdo con el canon expuesto, la primera condición para poder apreciar la inconstitucionalidad mediata postulada en el recurso es que la norma estatal de contraste se haya dictado en legítimo ejercicio de las competencias estatales. Por lo tanto, la primera comprobación que debe efectuarse atañe a la condición de norma básica de la norma estatal propuesta como parámetro mediato de constitucionalidad, desde la doble perspectiva formal y material que ha establecido nuestra doctrina.

a) Desde el punto de vista formal, la disposición final primera del Real Decreto-ley 24/2018, bajo la rúbrica «Título competencial», dice lo siguiente:

«Este real decreto-ley tiene carácter básico y se dicta al amparo de las competencias previstas en los artículos 149.1.13, que atribuye al Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y 156.1 de la Constitución, que atribuye a las Comunidades Autónomas autonomía funcional

para el desarrollo y ejecución de sus competencias, de forma coordinada con la Hacienda estatal.»

Se cumplen así las dos condiciones formales de: (i) norma con rango de ley (la posibilidad de establecer normas básicas mediante decretos leyes, y no solo mediante ley formal del Parlamento, ha sido admitida por las SSTC 211/2016, de 15 de diciembre, FJ 6; 156/2015, de 9 de julio, FJ 8, y 219/2013, de 19 de diciembre, FJ 4, entre otras) y (ii) expresa calificación como norma básica por el legislador estatal (en particular, STC 24/2002, de 31 de enero, FJ 6, para decretos-leyes). En la reciente STC 16/2020, antes citada, FJ 4 a), hemos confirmado este carácter formalmente básico del Real Decreto-ley 24/2018 en su integridad.

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

La doctrina de este Tribunal ha reconocido que el Estado puede, al amparo del art. 149.1.13, establecer medidas de contención de gastos de personal vinculantes para las comunidades autónomas, entre otras en las SSTC 219/2013, de 19 de diciembre, FJ 4; 215/2015, de 22 de octubre, y 127/2019, de 31 de octubre, FJ 3 b), y las dos últimas, además, en relación con medidas contenidas en decretos-leyes.

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

«[D]eb[e]mos tener en cuenta la doctrina de este Tribunal que encuadra las medidas estatales de contención del gasto de personal en las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3, y 139/2005, de 26 de mayo, FJ 7). Esta doctrina encuentra un doble fundamento: i) que las medidas no solo alcanzan a los funcionarios públicos sino también a todo el personal al servicio del sector público; y ii) que su carácter coyuntural y su eficacia limitada en el tiempo impiden integrarlas en la relación de servicio que delimita estructuralmente el régimen del personal al servicio del sector público. Este tipo de medidas de contención de gastos de personal, con la consecuente limitación de la autonomía presupuestaria de las comunidades autónomas, encuentra cobertura competencial también en el principio de coordinación con la hacienda estatal reconocido en el art. 156.1 CE, pues se relaciona con la responsabilidad del Estado de garantizar el equilibrio económico general (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2; 103/1997, de 22 de mayo, FJ 1, y 148/2006, de 11 de mayo, FJ 6).»

Los representantes del Gobierno y Parlamento canarios alegan, sin embargo, que la doctrina sobre el amparo competencial de las medidas de contención de gastos de personal se ha referido solamente a las «retribuciones» de los empleados públicos, mientras que las ayudas de acción social no tienen esa naturaleza, de acuerdo con su regulación legal [arts. 21 a 29 y 37.1, párrafos a), b) e i), del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público] y la jurisprudencia del Tribunal Supremo (citan la sentencia de la Sala Tercera de 20 de diciembre de 2013, recurso de casación 7064-2010). El propio precepto estatal de contraste apuntala esta diferente naturaleza al señalar que «[a] este respecto, se considera que los gastos en concepto de acción social son beneficios, complementos o mejoras distintos a las contraprestaciones por el trabajo realizado cuya finalidad es satisfacer determinadas necesidades consecuencia de circunstancias personales del citado personal al servicio del sector público». Argumentan además que esta norma vulnera su autonomía financiera y de gasto puesto que, en su opinión, únicamente cuando las decisiones presupuestarias autonómicas supongan un incumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria del art. 135 CE puede el Estado, en ejercicio de sus facultades de dirección general de la

economía, imponer límites a las comunidades autónomas. La comunidad autónoma de Canarias, sin embargo, sí cumple con ese mandato constitucional. Finalmente, argumentan que no concurren los presupuestos fácticos excepcionales, vinculados a la crisis económica de 2008, que justificaban el empleo de estas potestades excepcionales en ejercicios anteriores, puesto que si el Real Decreto-ley 24/2018 autoriza un incremento de las retribuciones de hasta un 2,5 por 100 porque la coyuntura económica lo permite, no se justifica entonces –sostienen– la prohibición de incrementar los gastos de acción social con los que la comunidad autónoma pretende cumplir con obligaciones asumidas (abono de las primas de pólizas de seguros concertadas) y restituir derechos y beneficios que se han ido progresivamente cercenando, en legítimo ejercicio de sus competencias sobre acción social [art. 107 c) EACan]. Cuestionan, por todo ello, el carácter materialmente básico del art. 3.2 del Real Decreto-ley 24/2018.

Según su definición más extendida, contenida en el plan general de acción social aprobado el 14 de marzo de 1995 por la comisión paritaria de salud laboral y acción social, creada en el acuerdo administración-sindicatos de 15 de septiembre de 1994 («Boletín Oficial del Estado» de 20 de septiembre), la acción social es «el conjunto de actividades encaminadas a la consecución de un sistema general de bienestar social, entendido como un valor social que persigue la disponibilidad, a favor de todos los empleados públicos, de aquellos medios que sean precisos para satisfacer las demandas comúnmente aceptadas como necesidades, siempre que no se encuentren recogidas dentro de los sistemas mutualistas o de Seguridad Social, y teniendo como objetivos fundamentales los principios de igualdad, globalidad y universalidad» (recoge esta definición el apartado primero del acuerdo de 27 de julio de 2011 de la mesa general de negociación de la Administración General del Estado sobre criterios comunes aplicables a los planes de acción social en la Administración General del Estado, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 8 de agosto de 2011). Aun cuando entre las medidas de acción social pueden incluirse ayudas «de carácter colectivo» o «en especie» tales como guarderías, comedores o sistemas de transporte gestionados por la administración, su concepto estricto se refiere exclusivamente a las ayudas «de carácter individual o personal» y contenido pecuniario (apartado tercero del referido acuerdo). A ellas se refiere, indudablemente, el precepto recurrido, en cuanto el fondo de acción social que regula se destina a los «gastos derivados de las pólizas de seguros concertadas que cubren los riesgos de fallecimiento o invalidez permanente» [subapartado a)] y a las ayudas que se puedan «convocar, reconocer y abonar» en el ejercicio 2019 [subapartado b)].

Aun cuando estas prestaciones no encajen en el concepto legal de «retribuciones» resultante del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público (arts. 21 y ss.), como de hecho viene a reconocer el precepto recurrido, la doctrina constitucional antes citada sobre la competencia del Estado para establecer medidas de contención de gasto de personal al amparo de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE no puede valorarse por referencia a un concepto legal, o lo que es lo mismo, infraconstitucional. En el examen de constitucionalidad, de conformidad con el art. 28.1 LOTC, este Tribunal solamente debe considerar los preceptos constitucionales y las leyes que dentro del marco constitucional se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes comunidades autónomas, o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de estas. De modo que la valoración constitucional de este tipo de medidas solo puede descansar en su acomodo a los intereses cuya gestión se encomienda al Estado en los referidos títulos competenciales, y en el respeto al acervo competencial autonómico, independientemente de la naturaleza jurídica del gasto sobre el que recae la norma estatal, sea o no una «retribución» desde un punto de vista legal. Para un caso parecido, nuestra STC 139/2005, de 26 de mayo, consideró aplicable la doctrina de la limitación por el Estado de contención de gastos de personal ex arts. 149.1.13 y 156.1 CE a las aportaciones a planes y fondos de pensiones que pudieran hacer las administraciones públicas en favor de sus empleados, aportaciones que en aquel momento no tenían naturaleza retributiva (a diferencia de lo que hoy sucede conforme al art. 29 del texto refundido de la Ley del estatuto básico del

empleado público: TRLEEP), considerando esas «prestaciones complementarias» (art. 41 CE) «una suerte de retribución para los funcionarios» sobre la que «no es preciso emprender un examen exhaustivo de [su] naturaleza jurídica» (FJ 7).

Si, de acuerdo con lo expuesto, lo esencial para la valoración constitucional de este tipo de medidas de contención del gasto de personal son los fines perseguidos, y no la calificación jurídica de los medios empleados para su consecución, la conformidad con la Constitución de estas normas presupuestarias depende de que con ellas pueda conseguirse no solo la estabilidad presupuestaria, como sostienen el ejecutivo y legislativo canarios, sino también la garantía del equilibrio económico, la estabilidad económica interna y externa, el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español y la dirección y orientación de la política económica general del conjunto de los poderes públicos del Estado, fines todos ellos constitucionalmente protegidos (arts. 40.1, 131 y 138 CE) y cuya tutela se encomienda expresamente al Estado en el art. 2.1 b) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas, al que constantemente se refiere nuestra doctrina (SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 4; 171/1996, de 30 de octubre, FJ 3; 24/2002, de 31 de enero, FJ 5, o, más recientemente SSTC 219/2013, de 19 de diciembre, FJ 4). Más concretamente, hemos vinculado estas medidas de contención del gasto público en materia de personal con una política económica orientada a otorgar «prioridad [a] las inversiones públicas frente a los gastos consuntivos» (STC 63/1986, FJ 11, y en el mismo sentido SSTC 96/1990, FJ 3; 62/2001, FJ 4; 24/2002, FJ 5, y 219/2013, FJ 4) y a la contención de la inflación (de «medida antiinflacionaria» la califica la STC 171/1996, FJ 4, y la STC 24/2002, FJ 9, alude igualmente a los «objetivos antiinflacionistas» perseguidos por el Estado al establecer topes salariales al amparo de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE), y también a la configuración de «un régimen jurídico de mínima y fundamental homogeneidad» en cuanto a la aplicación de reducciones salariales (STC 219/2013, FJ 5).

Por eso, como recuerda la reciente STC 16/2020, FJ 4 b), «el objetivo de contención del gasto de personal del sector público, que desde el punto de vista competencial entronca con los citados arts. 149.1.13 y 156.1 CE, puede ser articulado mediante medidas de diversa intensidad y naturaleza [...] esas medidas pueden consistir tanto en límites a la oferta de empleo público por las administraciones públicas (SSTC 178/2006, de 6 de junio, FJ 3, y 194/2016, de 16 de noviembre, FJ 3) o a la tasa de reposición de efectivos (STC 141/2018, de 20 de diciembre, FJ 5), en la reducción e incluso la supresión de un determinado concepto retributivo (SSTC 81/2015, de 30 de abril, FJ 6, y 215/2015, de 22 de octubre, FJ 7, y 194/2016, FJ 2), en prohibiciones de incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público, es decir, congelaciones salariales (STC 94/2015, de 14 de mayo, FJ 4), en prohibiciones de incremento más allá del límite que el legislador ha considerado tolerable o compatible con los objetivos de estabilidad presupuestaria (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2; 24/2002, de 31 de enero, FJ 5, y 127/2019, de 31 de octubre, FJ 4, esta última en relación con el art. 3 del mismo Real Decreto-ley 24/2018 aquí considerado) o en restricciones a las aportaciones de las administraciones a los planes de pensiones de los empleados públicos (STC 215/2015, de 22 de octubre, FJ 6), como en prohibiciones de recuperación de importes retributivos dejados de percibir en ejercicios anteriores», como sucedía en el caso examinado por la referida sentencia (art. 23 de este mismo Real Decreto-ley 24/2018).

De conformidad con lo expuesto, la prohibición de incrementar los gastos de acción social por las comunidades autónomas debe considerarse materialmente básica al amparo de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, pues encaja sin dificultad en los objetivos de contención de gastos de personal, priorización de las inversiones, control de la inflación y equilibrio y coordinación en el incremento de las rentas disponibles por los empleados públicos en todo el territorio nacional. Así lo confirma la STC 127/2019, de 31 de octubre, FJ 3 b), que ha aplicado esta doctrina de contención de gastos de personal a los gastos

de acción social, diciendo que «el tenor de los preceptos impugnados y el objetivo que persiguen, relacionado con los gastos de personal en la vertiente de la acción social previamente pactada, hace que debamos tener en cuenta la doctrina de este Tribunal que encuadra las medidas estatales de contención del gasto de personal en las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3, y 139/2005, de 26 de mayo, FJ 7)».

En cuanto al cambio de circunstancias respecto a los años inmediatamente posteriores a la crisis económica del año 2008, o la ausencia de justificación acerca de por qué se permite un incremento de las «retribuciones» pero no de los gastos de «acción social», se trata de factores aludidos por los letrados del Gobierno y Parlamento canarios, que no permiten alterar la anterior conclusión. Son criterios que pertenecen a la esfera de acción política, a la orientación de la política económica general del Estado, y que por tanto este Tribunal no puede valorar, de conformidad con el control estrictamente jurisdiccional que tiene encomendado (art. 27.1 LOTC). El control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse por el Tribunal Constitucional de forma que no se impongan constricciones indebidas al poder legislativo y se respeten sus opciones políticas. No le corresponde a este Tribunal revisar desde criterios técnicos o de mera oportunidad las decisiones adoptadas por el legislador (por todas, SSTC 86/1982, de 23 de diciembre, FJ 1; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 8; 222/2006, de 6 de julio, FJ 4; 13/2007, de 18 de enero, FJ 4, y 45/2007, de 1 de marzo, FJ 4). El problema que nos incumbe es, exclusivamente, determinar si el art. 3.2 del Real Decreto-ley 24/2018 encuentra cobertura en la competencia estatal derivada de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE de modo que pueda considerarse materialmente básico, cuestión a la que ya hemos dado respuesta afirmativa al constatar que esta disposición persigue fines de política económica general que el Estado puede legítimamente perseguir configurando con ello, además, un régimen jurídico homogéneo sobre las posibilidades de incremento de los ingresos –directos o indirectos– de todos los empleados públicos, o, por decirlo en términos de la ya citada STC 63/1986, FJ 11, de sus «derechos económicos».

En definitiva, debemos concluir, por todo lo anterior, que el art. 3.2 del Real Decreto-ley 24/2018, en el inciso que prohíbe incrementar en el ejercicio 2019 los gastos de acción social respecto de los del ejercicio 2018, es una norma dictada en ejercicio legítimo de las competencias estatales de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE.

5. Contradicción efectiva e insalvable por vía interpretativa.

Establecido el carácter formal y materialmente básico de la norma de contraste, la segunda condición de la inconstitucionalidad mediata que se nos demanda es que exista una contradicción efectiva e insalvable por vía interpretativa entre esa norma estatal de contraste (aquí el art. 3.2 del Real Decreto-ley 24/2018) y la norma autonómica recurrida, en este caso el art. 47.1 de la Ley 7/2018, de presupuestos generales de la comunidad autónoma de Canarias, en los incisos a que ha quedado ceñido el presente recurso [véase, supra, fundamento jurídico 2 b)].

El abogado del Estado afirma esa contradicción, mientras que para los representantes del ejecutivo y legislativo autonómicos la norma tiene cobertura competencial en materia de desarrollo de las bases sobre función pública (art. 107 EACan) y en concreto en su competencia sobre «acción social» [letra c) del referido precepto estatutario, antes transcrita]. Aluden también al necesario cumplimiento de obligaciones asumidas, al estar destinada una de las partidas «exclusivamente, a los gastos derivados de las pólizas de seguros concertadas que cubren los riesgos de fallecimiento o invalidez permanente del personal al servicio de la administración pública de la comunidad autónoma» [subapartado a)].

La materia acción social, referida al personal funcionario –no al laboral–, ha sido encuadrada efectivamente en el art. 149.1.18 CE [SSTC 33/2017, de 1 de marzo, FJ 6, y 127/2019, FJ 3 a)]. En el ámbito laboral, la acción social es un derecho de los trabajadores sujeto a negociación colectiva [art. 37.1 i) TRLEEP]. En cualquier caso, la

actuación de las comunidades autónomas en esta materia debe respetar las medidas de contención de gasto establecidas legítimamente por el Estado, que de otro modo no serían efectivas. En palabras de la STC 127/2019, FJ 3 b): «Corresponde... a las comunidades autónomas, respecto de todo el personal a su servicio, independientemente de que su vínculo sea funcional o laboral, y en virtud de las competencias que sus estatutos les reconozcan para organizar sus instituciones en general, y el personal a su servicio en particular, la determinación de las condiciones concretas de trabajo de dicho personal (AATC 55/2016, FJ 5, y 83/2016, FJ 3, y STC 99/2016, FJ 7). Ahora bien, el ejercicio que cada comunidad autónoma haga de esta competencia se entiende "sin perjuicio de las competencias estatales ex art. 149.1 CE" (STC 99/2016, FJ 7), esto es, será un ejercicio constitucionalmente legítimo mientras no desconozca o menoscabe las decisiones que el Estado pueda adoptar en virtud de sus competencias propias».

Es un hecho incontrovertido que el precepto recurrido incrementa los gastos de acción social en el ejercicio 2019 respecto de los del ejercicio 2018. La Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2018, decía en su art. 48.1:

«Artículo 48. *Acción social y premios de jubilación y permanencia.*

1. Se establece un Fondo de Acción Social de carácter no consolidable por importe de 6.750.000 euros distribuidos de la siguiente forma:

a) En la sección 08 "Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad", un importe de 3.750.000 euros que se imputará, exclusivamente, a los gastos derivados de las pólizas de seguros concertadas, que cubren los riesgos de fallecimiento o invalidez permanente del personal al servicio de la Administración pública de la Comunidad Autónoma.

b) En la sección 19 "Diversas consejerías" un importe de 3.000.000 de euros, a efectos de que se puedan convocar, reconocer y abonar, durante 2018, ayudas de acción social reglamentariamente establecidas, destinadas al personal al servicio del sector público de la comunidad autónoma.»

El art. 47.1 de la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el ejercicio 2019, objeto de este recurso y transcrito en el precedente fundamento jurídico 1, fija la cuantía del fondo de acción social en 9.250.636 €, distribuidos en las mismas dos secciones 08 y 19 por importes de 4.250.636 € y 5.000.000 €, respectivamente. Incumple así la prohibición de incremento de ese tipo de gastos respecto del ejercicio anterior contenida en el art. 3.2 del Real Decreto-ley 24/2018.

Precisamente por establecer un tope máximo, vinculado además a las decisiones anteriores de la propia comunidad autónoma y no fijado unilateralmente por el Estado, la citada prohibición básica no vacía la competencia autonómica en materia de acción social [art. 107 c) EACan], ni agota la regulación y desarrollo del derecho a la acción social de los empleados públicos (en este mismo sentido, STC 33/2017, de 1 de marzo, FJ 6). La comunidad autónoma es libre de destinar esa cantidad de dinero a unas u otras finalidades y, además, de acuerdo con el concepto de acción social antes referenciado [fundamento jurídico 4 b)], el precepto no impide a la comunidad autónoma organizar y prestar directamente servicios en especie a esos mismos destinatarios específicos (empleados públicos) o aumentar sus partidas en materia de asistencia social general (arts. 148.1.20 CE y 142 EACan, y STC 239/2002, de 11 de diciembre).

En particular, por lo que se refiere a los gastos derivados de las pólizas de seguro de vida e invalidez permanente referidas en el subapartado a), ni la cantidad resultante de la prohibición de incremento de los gastos de acción social establecida en el art. 3.2 del Real Decreto-ley 24/2018 impide atender a ese gasto (la cuantía de la prima del contrato colectivo de seguro de vida del personal al servicio de la administración pública de la

comunidad autónoma asciende a 4.061.635,88 €, según el propio escrito de alegaciones del Gobierno canario), ni, aunque produjera ese efecto, la decisión de la administración autonómica de suscribir y/o prorrogar ese tipo de contratos puede imponerse al ejercicio por el Estado de sus competencias derivadas de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE y del art. 2.1 b) de la Ley Orgánica de financiación de las comunidades autónomas, antes aludidas. Máxime teniendo en cuenta la naturaleza temporal, con una vigencia máxima de dos años, de este tipo de contratos y los efectos derivados del incumplimiento de la obligación del pago de la prima por el tomador del seguro (reducción del seguro) establecidos en el art. 95 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de contrato de seguro, así como también las garantías presupuestarias que rodean la adquisición de compromisos de gasto de carácter plurianual (para la comunidad autónoma aquí implicada, art. 49 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la hacienda pública canaria). Ya hemos dicho que para un caso parecido (planes y fondos de pensiones), la STC 139/2005, antes citada, estableció que este tipo de aportaciones económicas, autónomamente decididas por las diferentes administraciones públicas para su propio personal, están supeditadas no solo a la correspondiente habilitación presupuestaria, sino también y muy especialmente a las determinaciones que sobre los incrementos retributivos de los empleados públicos pudiera fijar el legislador estatal en las correspondientes leyes anuales de presupuestos generales del Estado (FJ 7).

Así resulta, por lo demás, de la propia norma habilitante para que las administraciones públicas puedan suscribir este tipo de contratos, que es la disposición final segunda del Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de regulación de los planes y fondos de pensiones. Esta disposición, después de habilitar a las administraciones públicas a promover planes de pensiones o «contratos de seguro colectivo» asegurando determinadas contingencias de su personal «funcionario o laboral», incluidas la incapacidad y muerte [art. 8.6 b) y c) del mismo texto refundido], que es el caso que aquí nos atañe, establece en su párrafo segundo:

«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.»

De este modo, no pudiendo encontrar acomodo el precepto recurrido en el acervo competencial autonómico, debemos concluir que existe consiguientemente una contradicción efectiva e insalvable entre el precepto estatal de contraste y la norma recurrida.

6. Alcance de la declaración de inconstitucionalidad.

Al cumplirse las dos condiciones de la inconstitucionalidad mediata, la disposición recurrida, en los párrafos a que ha quedado ceñida la controversia [supra, fundamento jurídico 2 b)], debe ser declarada inconstitucional y nula, si bien, de conformidad con el motivo de inconstitucionalidad aducido y estimado, esta declaración debe proyectarse tan solo sobre el exceso respecto del importe del fondo de acción social establecido en la ley de presupuestos de la comunidad autónoma para el ejercicio anterior, es decir, en cuanto el fondo de acción social constituido en la norma recurrida para el ejercicio 2019 excede de 6.750.000 € (cuantía de ese fondo en el ejercicio 2018). Así se dispondrá en el fallo.

7. Pérdida de objeto de la solicitud de alzamiento de la suspensión (art. 161.2 CE).

La resolución del recurso antes del plazo de cinco meses a que se refiere el art. 161.2 CE hace innecesario pronunciarse sobre la solicitud de alzamiento de la suspensión de la vigencia del precepto recurrido efectuada por las partes comparecidas.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar en parte el presente recurso de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar inconstitucionales y nulos, con el alcance señalado en el fundamento jurídico 6, los siguientes incisos del artículo 47.1 de la Ley 7/2018, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el ejercicio 2019: el párrafo inicial («Se establece un Fondo de Acción Social de carácter no consolidable por importe de 9.250.636 euros que se distribuye de la siguiente forma»), el párrafo primero de la letra a) y el párrafo primero de la letra b).

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a trece de febrero de dos mil veinte.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.