

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO**

Nº de asunto: 3492-2015

ASUNTO: Recurso de Inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno.

Excmos. Sres.:

D. Francisco Pérez de los Cobos Orihuel
D^a Adela Asua Batarrita
D. Encarnación Roca Trías
D. Andrés Ollero Tassara
D. Fernando Valdés Dal-Ré
D. Juan José González Rivas
D. Santiago Martínez-Vares García
D. Juan Antonio Xiol Ríos
D. Pedro González-Trevijano Sánchez
D. Ricardo Enríquez Sancho
D. Antonio Narváez Rodríguez

SOBRE: El último inciso del art. 34 de la ley 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2015 (“previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos”).

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 15 de junio de 2015, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el último inciso del art. 34 de la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2015 (“previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos”). La citada Ley 2/2015 se publicó en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña núm. 6880, de 13 de marzo de 2015.

El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE, en relación con el art. 30 LOTC, a fin de que se produjese la suspensión del inciso del precepto de la Ley recurrida.

2. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 25 de junio de 2015, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se acordó tener por invocado el art. 161.2 CE, lo que, conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso -15 de junio de 2015- y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el Boletín Oficial del Estado para los terceros. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado (publicación que tuvo lugar el 1 de julio de 2015) y en el Diari Oficial de Generalitat de Catalunya.

3. Por sendos escritos registrados en el Tribunal Constitucional el 9 de julio de 2015, el Presidente del Congreso de los Diputados y el Presidente del Senado comunicaron que, por acuerdo de la Mesa de sus respectivas Cámaras, se había acordado darse por personadas en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. La Abogada de la Generalitat de Cataluña, por escrito registrado en este Tribunal el 23 de julio de 2015, en representación y defensa del Gobierno de la Generalitat, formuló alegaciones solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

5. Por escrito registrado en este Tribunal el 24 de julio de 2015, el Letrado del Parlamento de Cataluña, en la representación que ostenta, compareció en el proceso y formuló alegaciones interesando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

6. El Pleno, por providencia de 10 de septiembre de 2015, otorgó a las partes personadas —Abogado del Estado, Gobierno de Cataluña y Parlamento de Cataluña—

un plazo de cinco días para que expusieran los que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión.

7. El Abogado del Estado, por escrito registrado en este Tribunal el 21 de septiembre de 2015, formuló sus alegaciones. En su opinión, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional recaída en este tipo de incidentes, debe mantenerse la suspensión del inciso del precepto impugnado. A su juicio, el levantamiento de la suspensión produciría un doble quebranto a los intereses generales, pues, por una parte, iría en contra del interés general que exige la adopción de medidas de contención de gasto público y, por otra, sería contraria al interés del personal del sector público que prestara los nuevos servicios públicos y de los ciudadanos que los utilizaran.

En relación con el perjuicio que causaría al interés general el levantamiento de la suspensión de la eficacia de la parte del precepto que ha sido recurrido alega que, según se sostiene en el informe de 3 de julio del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la suspensión del precepto es necesaria para que sea real y efectivo el ahorro en los gastos de personal que persigue la prohibición de incrementos retributivos del art. 20. Dos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2015. Según se expone, esta finalidad no se conseguiría si se levanta la suspensión de la eficacia del precepto recurrido, pues en tal caso los incrementos retributivos que Cataluña acordase al amparo del art. 34 de la Ley 2/2015, generarían derechos inmediatamente exigibles por los empleados públicos que ocupan los puestos de trabajo, tal y como se pone de manifiesto en el referido informe de 3 de julio de 2015, del Ministerio de Economía y Hacienda. El Abogado del Estado, siguiendo el informe que se acaba de citar, considera que la congelación de las retribuciones del sector público establecidas en el art. 20. Dos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2015 constituye uno de los elementos esenciales de contención del gasto público en capítulo de gastos de personal y, dado el peso relativo de los gastos de personal en el conjunto de gastos del sector público, constituye una de las medidas adoptadas para cumplir con los objetivos de déficit asumidos por el Gobierno. Por ello considera que

levantar la suspensión de una medida como la prevista en el inciso del precepto autonómico ahora recurrido podría poner en peligro la efectividad de una de las medidas de política económica general orientada a contener la expansión de uno de los componentes esenciales del gasto público. El Abogado del Estado invoca también la doctrina establecida en los AATC 87/2012, 86/2013, 298/2013 para fundamentar que el mantenimiento de la suspensión es una medida necesaria para evitar daños al interés general, pues esta medida garantiza la eficacia de las medidas económicas generales adoptadas por el Estado en materia de contención del endeudamiento público. Por ello considera que el levantamiento de la suspensión supondría una frustración de la política presupuestaria y de contención del gasto, que ocasionaría un grave daño al interés general, que, además de suponer una desigualdad entre las Comunidades Autónomas, tendría como consecuencia que España no cumpliera sus compromisos con la Unión Europea.

Por otra parte, señala también que en el caso de que se acordase la suspensión solicitada esta medida no afectaría a las facultades de organización de la Comunidad Autónoma para aprobar cualquier tipo de modificación de plantillas o expedientes de gastos que sean necesarios para la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos siempre que no conlleve aumento de gastos de personal.

Se alega, además, que el levantamiento de la suspensión originaría un grave quebranto para el personal que estuviera destinado en los servicios públicos que se crearan si la sentencia que se dicte finalmente fuera de estimación del recurso y la consiguiente declaración de inconstitucionalidad y nulidad del inciso del precepto, ya que en tal caso habría que suprimir los nuevos servicios creados, lo que provoca una situación de incertidumbre que, a su juicio, debe evitarse. Por el contrario, si se mantiene la suspensión y finalmente el recurso fuese desestimatorio, no se ocasionarían perjuicios, pues al no crearse el nuevo servicio no se crearían expectativas para el personal del sector público. El Abogado del Estado alega, que de acuerdo con la doctrina establecida en el ATC 87/2012, en estos supuestos en los que la norma impugnada incide en la situación administrativa de los empleados públicos,

la dificultad de deshacer las situaciones creadas y los perjuicios que todo ello puede generar fundamenta el mantenimiento de la suspensión.

Las consideraciones expuestas llevan al Abogado del Estado a solicitar el mantenimiento de la suspensión del inciso del precepto impugnado.

8. La Generalitat de Cataluña presentó su escrito de alegaciones el 28 de septiembre de 2015. Tras exponer la doctrina constitucional sobre los criterios que deben regir el mantenimiento o levantamiento de la suspensión en este tipo de incidentes, aduce que, en este caso, debe levantarse la suspensión al considerar que la eficacia del inciso del precepto impugnado no origina daños irreversibles o de difícil reparación, reales y efectivos, a los intereses generales ni a los de terceros. La Generalitat alega, en primer lugar, que no existe contradicción entre el inciso impugnado y la normativa básica estatal. Según se aduce, el inciso del art. 34 LPGC impugnado permite a los órganos o unidades de los departamentos de la Generalitat de Cataluña o a las Entidades de su sector público que puedan tramitar expedientes de ampliación de plantillas que comporten para dicha unidad un incremento global de su gasto de personal, siempre que sea para la puesta en marcha de nuevos servicios y cuenten con la autorización del Gobierno. Ahora bien, según sostiene la Abogada de la Generalitat, este incremento de plantilla y gasto de personal no conlleva en ningún caso un incremento de la masa salarial del personal al servicio de la Generalitat de Cataluña y de su sector público, puesto que, para que tal incremento se produzca es necesario haber reducido gastos de personal en otro servicio, quedando así compensado globalmente el gasto de Personal de todo el sector público de la Generalitat. De otro modo, de acuerdo con lo previsto en el art. 16 LPGC, el acto será nulo.

Se afirma también que la interpretación conjunta y sistemática de los arts. 33 y 34 LPGC conduce a entender que no existe una contradicción entre esta normativa y la básica estatal. Estos preceptos no infringen lo dispuesto en el art. 21 LPGE, en relación con el cumplimiento de las limitaciones a la oferta de empleo público, puesto

que el art. 33.1 LPGC, recoge literalmente el contenido de art. 21.Uno LPGE, que dispone que en el ejercicio 2015 las ofertas de empleo público que se aprueben deberán ajustarse a las disponibilidades presupuestarias y a las tasas de reposición de efectivos de la normativa básica estatal. De igual modo, también se adecua a la normativa básica estatal el apartado 2 del art. 33 LPGC, que, en relación con la incorporación de nuevo personal en las sociedades mercantiles públicas, fundaciones del sector público y consorcios participados, se remite en su integridad a las determinaciones de la referida normativa. Y a la misma conclusión se llega respecto el apartado 4 del art. 33 LPGC, al regular el nombramiento de funcionarios y personal interino y la contratación de personal temporal, pues, según sostiene la Generalitat, se adapta en su integridad al art. 21.Dos de la LPGE, al no permitir nuevos nombramientos ni nuevos contratos, salvo en los casos excepcionales que cita, y para ello reproduce literalmente la norma estatal.

Por todo ello, se sostiene que el contraste de los preceptos básicos –arts. 20 y 21 y las disposiciones adicionales decimoquinta a decimoséptima LPGE- con los arts. 16, 33 y 34 LPGC demuestra que no existe disparidad alguna entre ellos. No obstante, se alega también que como esta cuestión es, precisamente, la cuestión de fondo planteada en este proceso constitucional, es preciso examinar si la eficacia del inciso impugnado puede causar o no daños de difícil o imposible reparación a los intereses generales o a los de terceros.

La Abogada de la Generalitat entiende que la eficacia del precepto impugnado no pone en peligro la efectividad de la medida de política económica general de limitar el incremento de gasto de personal dado que, en definitiva, el incremento de gasto que se genere debe ser compensado mediante la correspondiente reducción de gasto de personal, pues de otro modo ese acto será nulo de pleno derecho. Entiende, además, que el interés del Estado en que no se incremente el gasto de personal en este periodo queda garantizado por los diversos mecanismos judiciales que dispone para reaccionar frente a actos o resoluciones que incumplan la normativa básica.

Junto a ello se alega también que el mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado impide a la Generalitat tramitar expedientes singulares de ampliación de plantilla imposibilitando la puesta en marcha de nuevos servicios públicos (por ejemplo, una nueva línea de ferrocarril o la apertura de un nuevo hospital) con el correspondiente incremento de plantilla y gasto de personal en la nueva unidad, aunque este incremento de gasto se efectúe con la equivalente reducción global de gasto de personal y de plantilla, lo que impide que pueda haber un incremento de la masa salarial del personal al servicio de la Generalitat y de su sector público, que es lo que prohíbe la norma básica estatal. Por ello se considera que el mantenimiento de la suspensión genera un evidente perjuicio a la Administración de la Generalitat y a la ciudadanía al limitar severamente el funcionamiento regular de los nuevos servicios.

Por todo ello se considera que el mantenimiento de la suspensión del último inciso del art. 34 LPGC limita a la Generalitat de Cataluña el ejercicio de su potestad de autoorganización al impedirle crear nuevos servicios dentro de los márgenes que establece la normativa básica estatal, por lo que interesa que se levante la suspensión del último inciso del art. 34 de la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2015.

9. El Parlamento de Cataluña, por escrito registrado en este Tribunal el 29 de septiembre de 2015, formuló alegaciones. El letrado del Parlamento expone en primer lugar la doctrina constitucional sobre la resolución de este tipo de incidentes de suspensión. A continuación, pone de manifiesto que, de acuerdo con la referida doctrina, el Tribunal debe partir de la presunción de legitimidad de las normas, en especial las que tienen fuerza de ley. Por ello considera que, como el inciso del precepto recurrido es una ley aprobada por el Parlamento de Cataluña, la posibilidad de que se mantenga su suspensión es excepcional y solo procederá en el caso de que se demostrara que su eficacia produce unos perjuicios muy graves e irreparables al interés general o a terceros afectados, pues, de otro modo, en virtud del principio de

presunción de legitimidad de las normas y de la actuación constitucional de los poderes públicos, debería levantarse la suspensión.

Según sostiene el Letrado del Parlamento de Cataluña, el levantamiento de la suspensión del último inciso del art. 34 de la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2015, no supone ningún perjuicio irreparable o de difícil reparación ni para los intereses generales ni tampoco para los privados, pues el inciso recurrido no permite en ningún caso un incremento de la masa salarial del personal al servicio de la Generalitat de Cataluña y de su sector público, puesto que el incremento de gasto que la creación de los nuevos servicios pueda generar no puede conllevar un aumento global del gasto de personal, pues, si así fuese, este incremento de gasto, estaría viciado de nulidad, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 16.1 de la Ley 2/2015, y el Gobierno de la nación podría impugnarlo. De ahí que se considere que los perjuicios que pudiera causar el levantamiento de la suspensión no son actuales o de materialización en un futuro inmediato, y por ello se considera que si tales daños se produjeran sería entonces, en un nuevo incidente, cuando deberían invocarse.

A juicio del Letrado del Parlamento de Cataluña, es el mantenimiento de la suspensión lo que ocasiona daños de imposible o difícil reparación, pues daría lugar a la “congelación” de la estructura administrativa y de personal de la Generalitat, lo que conllevaría, a su vez, que su autonomía política estuviera también “congelada” y supondría un claro perjuicio para el sistema de autogobierno de la Generalitat de Cataluña.

Por todo ello, solicita que se acuerde el levantamiento de la suspensión del último inciso del art. 34 de la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2015.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener la suspensión del último inciso del art. 34 de la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2015 (“previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos”) que se encuentra suspendido en su aplicación como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE en el recurso de inconstitucionalidad promovido contra el mismo por el Presidente del Gobierno.

2. De acuerdo con la doctrina reiterada de este Tribunal para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión es necesario, como declaran, entre otros muchos, los AATC 157/2013, de 11 de julio, FJ 2 y 67/2015, de 14 de abril, FJ1, “ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Igualmente, hemos destacado que esta valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. Asimismo, este Tribunal ha precisado que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no sólo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que es igualmente necesario demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, ya que debe partirse en principio de la existencia de una presunción de constitucionalidad a favor de las normas o actos objeto de conflicto”

Resulta, por tanto, que, el objeto de este incidente no es vindicar o defender la titularidad de la competencia discutida, sino alegar y acreditar o, al menos razonar consistentemente, que la vigencia del inciso recurrido puede ocasionar perjuicios irreparables o de difícil reparación a los intereses generales o a terceros. Por ello, de

lo que en este incidente se trata es de dilucidar si los perjuicios que han sido alegados por el Abogado del Estado, tienen la gravedad y consistencia necesarias como para prevalecer sobre la presunción de legitimidad de la Ley recurrida (AATC 75/2010, de 30 de junio, FJ 2, 157/2013, FJ 2, 298/2013, FJ 2 y 265/2014, de 4 de noviembre, FJ 2), pues solo en el caso de que se acrediten tales perjuicios podrá mantenerse la suspensión de la norma impugnada.

3. Como ha quedado expuesto en los antecedentes, el Abogado del Estado solicita el mantenimiento de la suspensión del inciso recurrido (“previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos”) del art. 34 de la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos generales de la Generalitat de Cataluña para 2015. A su juicio, el levantamiento de la suspensión produciría unos graves e irreparables daños al interés general, pues impediría la efectividad de las medidas adoptadas por el Estado para la contención del déficit público. El Abogado del Estado, con apoyo en el informe elaborado por el Director General de Costes de Personal y Pensiones Públicas el 17 de septiembre de 2015, considera que la creación de los nuevos servicios que permite el precepto impugnado supondría un incremento de gasto en materia de personal incompatible con las medidas establecidas por el Estado para contener el gasto público, lo que conllevaría, además, que España no pudiera cumplir el compromiso adquirido con la Unión Europea en relación con esta materia. También se alega que crearía desigualdad entre las Comunidades Autónomas.

Junto a ello se sostiene que el levantamiento de la suspensión causaría perjuicios graves a los empleados del sector público catalán y a los usuarios de los nuevos servicios en el supuesto de que la norma fuera declarada inconstitucional, pues tal declaración determinaría la supresión de los servicios creados y la eliminación de las situaciones que inciden en la situación profesional de los empleados públicos del Sector público catalán. Por ello considera que, dada la dificultad de deshacer las situaciones que en materia de personal supondría la creación de tales servicios, ha de mantenerse la suspensión de la norma impugnada, invocando a estos efectos la

doctrina establecida en el ATC 87/2012, de 10 de mayo, FJ 10. Según sostiene el Abogado del Estado esta situación de incertidumbre no se produciría si se mantiene la suspensión del inciso recurrido.

Por el contrario, tanto la Generalitat como el parlamento de Cataluña sostienen que el levantamiento de la suspensión no produciría los daños de difícil o imposible reparación aducidos por el Abogado del Estado, pues entienden que el inciso recurrido no puede originarlos ya que la previsión que en él se contiene no es contraria a las medidas estatales de contención de gasto público. A su juicio, la creación de los nuevos servicios no puede conllevar un incremento global de la plantilla de personal del sector público catalán, ya que para crear nuevos servicios es preciso primero haber reducido el gasto de personal en otros servicios. De ahí que, en su opinión, la vigencia del precepto no puede ocasionar perjuicios a las medidas estatales de contención de gasto público, pues su creación no puede conllevar un incremento global de la masa salarial del personal al servicio de la Generalitat y de su sector público.

Para determinar si la vigencia del inciso del precepto recurrido causa o no los graves e irreparables perjuicios alegados por el Abogado del Estado es preciso, en primer lugar, determinar si el referido inciso permite la creación de los nuevos servicios públicos aunque su instauración conlleve un aumento del gasto global en materia de personal, tal y como sostiene el Abogado del Estado o, por el contrario, su creación solo es posible si no conlleva un incremento de la masa salarial del personal al servicio del sector público catalán, como sostienen la Generalitat y el Parlamento de Cataluña. Si este fuera el sentido del inciso recurrido, al no afectar al gasto global en materia de personal de la Generalitat y de su sector público, no podría impedir la efectividad de las medidas adoptadas por el Estado con el fin de contener del déficit público, por lo que en tal caso ningún perjuicio ocasionaría la vigencia de la norma a los intereses generales.

El tenor del precepto en el que se encuentra el inciso impugnado impide llegar a la conclusión que sostienen tanto la Generalitat como el Parlamento de Cataluña. El art. 34 de la Ley 2/2015 dispone que “[e]n el ejercicio 2015 no pueden tramitarse expedientes de ampliación de plantilla ni disposiciones o expedientes de creación o de reestructuración de unidades orgánicas que conlleven un incremento global del gasto de personal, salvo las unidades derivadas de un traspaso de servicios o, previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos”, por lo que es claro que este precepto establece una regla general: la prohibición de tramitar expedientes de ampliación de plantillas o de creación o reestructuración de unidades orgánicas que conlleven un incremento global en materia de gastos de personal y dos excepciones a esa regla general (“salvo”): la primera, que se trate de unidades derivadas de un traspaso de servicios, y la segunda, establecida en el inciso recurrido, que, “previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos”.

Resulta por tanto que, de acuerdo con lo expresamente dispuesto en el art. 34 de la Ley 2/2015, en el inciso recurrido, se está estableciendo una excepción a la regla general que impide ampliar la plantilla si conlleva un incremento de los gastos globales en materia de personal. De otro modo, carecería de sentido la salvedad que se establece, ya que la creación de nuevos servicios que no conlleven un aumento global en los gastos de personal no se encuentra prohibida por la limitación del incremento de gastos en materia personal que, como regla general, establece el art. 34 de la Ley 2/2015 en su primer inciso.

En consecuencia, ha de entenderse que el inciso impugnado establece la posibilidad de que, si el Gobierno de la Generalitat lo autoriza, puedan crearse nuevos servicios públicos aunque su creación conlleve un incremento global de los gastos de personal. Sin prejuzgar la cuestión de fondo que se plantea en el presente recurso de inconstitucionalidad, ha de tenerse en cuenta que las limitaciones de la masa retributiva global del sector público establecidas en la los arts. 20 y 21 de la Ley 36/2014, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 (el art. 20. Dos en

relación con las retribuciones del personal y el 21. Uno, respecto de la oferta de empleo público) constituye una medida tendente a la contención del gasto público. En relación con este tipo de medidas, en particular respecto a las adoptadas en materia de retribuciones de los empleados públicos, este Tribunal, como pone de manifiesto el ATC 298/2013, de 17 de diciembre, FJ 4, ha entendido que “se trata de una medida dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público (STC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11), ‘puesto que la incidencia en la autonomía financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas está directamente relacionada con la responsabilidad del Estado de garantizar el equilibrio económico general’ (STC 148/2006, FJ 6; y SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2; y 103/1997, de 22 de mayo FJ 1).” (ATC 86/2013, de 23 de abril, FJ 5)”.

De igual modo, este Tribunal ha sostenido que la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de medidas que puedan impedir la eficacia de las adoptadas por el Estado para contener el gasto público puede causar un daño grave e irreparable a los intereses generales. El ATC 108/2011, de 5 de julio, acordó mantener la suspensión de la norma impugnada al considerar que su eficacia podía poner en peligro la efectividad de una medida de política económica general –la restricción del acceso al crédito por parte de las corporaciones locales- “encaminada a lograr la contención del déficit y endeudamiento públicos, con las correlativas e indeseables consecuencias que, en el contexto de la actual situación económica y financiera, pudieran generarse para el conjunto de la economía española y, en especial para el equilibrio financiero de las cuentas públicas” Según se afirma en esta resolución, en estos casos, “el mantenimiento de la suspensión aparece como lo más conveniente para los intereses generales”. A la misma conclusión llegaron el ATC 86/2013, de 23 de abril, que mantuvo la suspensión de la decisión del Gobierno Vasco por la que se establecía que los trabajadores del sector público vasco cobrasen la paga extraordinaria y el ATC 298/2013, que mantuvo la suspensión de la Ley Foral 25/2013, de 2 de julio, por la que se creó, con efectos para el año 2012, un complemento personal transitorio por pérdida de poder adquisitivo. En todos estos casos el Tribunal ha apreciado que poner en riesgo la efectividad de las medidas estatales que tienen como finalidad contener el

gasto público constituye un perjuicio con la entidad suficiente para acordar el mantenimiento de la suspensión de la norma o resolución autonómica impugnada que produce el referido efecto.

En el presente caso, el inciso del precepto recurrido, al constituir una excepción a la regla general que establece ese mismo precepto por la que se prohíbe el incremento global de los gastos en materia de personal, puede afectar a las medidas de contención de gasto de personal establecidas por el legislador estatal e impedir la eficacia de una de las medidas de política económica general –la que impone la limitación de la masa retributiva global del sector público- por lo que, con el fin de evitar graves e irreparables daños al interés general debe mantenerse su suspensión.

Junto a ello debe tenerse en cuenta que, como ha puesto de manifiesto el Abogado del Estado, la vigencia del inciso del precepto recurrido es susceptible también de ocasionar otros perjuicios al interés general. La puesta en funcionamiento de los nuevos servicios a los que se refiere la norma impugnada exige el establecimiento de una plantilla de personal que lleve a cabo su prestación, lo que va a dar lugar a la creación de nuevas situaciones jurídicas en materia de personal. Estas nuevas situaciones jurídicas creadas como consecuencia de la vigencia de la norma pueden llegar a consolidarse, y por esta razón, en el caso de que la norma fuera declarada inconstitucional, serían muy difíciles de eliminar. De ahí que también por este motivo la vigencia del precepto ocasionaría un perjuicio grave al interés general (AATC 87/2012, de 10 de mayo, FJ 3 y 356/1993, de 1 de diciembre, FJ 2). Esta circunstancia tiene especial relevancia en este caso, en el que la creación de esos servicios conlleva no respetar el límite en el aumento de gasto de personal que con carácter general establece el art. 34 de la Ley 2/2015, pues supondría que el sector público catalán tuviera un gasto global en materia de personal que no se ajustaría a sus previsiones globales de gasto público.

En conclusión, procede mantener la suspensión del último inciso del art. 34 de la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para

2015 (“previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos”)

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Mantener la suspensión del inciso último (“previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos”) del art. 34 de la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el 2015.

Madrid, a tres de noviembre de dos mil quince.