

STC 148/2006, de 9 de mayo de 2006

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 Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 424-2002, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra respecto a la disposición adicional primera de la Ley Foral de Navarra 1/1997, de 31 de enero, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio 1997, por posible vulneración de los artículos 149.1.13 y 156.1 CE. Han intervenido el Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado, y el Gobierno y el Parlamento de Navarra. Ha sido Ponente el Magistrado don Pascual Sala Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 24 de enero de 2002 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra al que se acompaña, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de dicha Sala de 19 de octubre de 2001 por el que se acuerda plantear ante el Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición adicional primera de la Ley Foral de Navarra 1/1997, de 31 de enero, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio 1997, por posible vulneración de los artículos 149.1.13 y 156.1 CE.

2. La cuestión trae causa del recurso contencioso-administrativo 794/97, interpuesto ante la propia Sala proponente por el Abogado del Estado el 18 de abril de 1997 contra el Decreto Foral 22/1997, de 10 de febrero, por el que se determinan las retribuciones de los funcionarios de las Administraciones públicas de Navarra, así como las cuantías de los conceptos retributivos con incidencia en los derechos pasivos, en aplicación de lo dispuesto en la Ley Foral de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio de 1997. Dicho recurso instó la nulidad de pleno derecho de esta norma reglamentaria por vulneración de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, en virtud de los cuales las Cortes Generales aprobaron la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1997, estableciendo el art. 17 de ésta la congelación salarial de las retribuciones de todo el personal al servicio del sector público durante este ejercicio. En opinión del Abogado del Estado el Decreto recurrido no se adecuaba a esta previsión, lo cual determinaba su nulidad de pleno derecho. En el escrito de contestación de la demanda el Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra instó la desestimación del recurso basándose en las peculiaridades del régimen foral navarro en el ámbito de la función pública y en materia financiera, así como en el hecho de que la Comunidad Foral había respetado en todo momento (también en el

ejercicio en cuestión) el escenario de consolidación presupuestaria acordado con el Estado para el período 1994-1997.

3. En la fecha prevista para la celebración de la vista, votación y fallo del recurso la Sala decidió suspender el término para dictar sentencia, emplazando a las partes y al Ministerio Fiscal para dar su parecer en relación con el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición adicional primera de la Ley Foral de Navarra 1/1997, de 31 de enero, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio 1997. Instado dicho planteamiento por parte del Abogado del Estado y del Ministerio Fiscal, y rechazado por parte del Letrado del Gobierno autonómico, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra acordó el planteamiento de la cuestión (registrada con el número 2791-2001) a través de Auto de 27 de marzo de 2001.

4. Mediante el Auto 199/2001, de 4 de julio, el Pleno de este Tribunal acordó inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad basándose en que en el trámite de audiencia previa al planteamiento de la cuestión la Sala había omitido especificar los preceptos constitucionales que podría haber vulnerado la norma cuestionada.

5. Recibida la anterior resolución, la Sala cuestionante decidió, a través de providencia de 19 de julio de 2001, emplazar al Ministerio Fiscal y a las partes para dar su parecer respecto al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional primera de la Ley Foral de Navarra 1/1997, de 31 de enero, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio 1997, por posible vulneración de los artículos 149.1.13 y 156.1 CE. Recibidas dichas alegaciones, la Sala aprobó el Auto señalado en el encabezamiento de esta Sentencia, que ha dado lugar al presente procedimiento, registrado con el número 424-2002.

6. Subsana la omisión en el trámite previsto en el art. 35.2 LOTC, la Sección Cuarta de este Tribunal decidió admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad a través de providencia de 12 de marzo de 2002, dando al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno de la Nación, al Ministerio Fiscal y al Gobierno y al Parlamento de la Comunidad Foral de Navarra un plazo de quince días para personarse en el proceso y formular alegaciones.

7. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 5 de abril de 2002 el Abogado del Estado instó la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad, después de considerar satisfecho (si bien de modo peculiar, dado que el recurso contencioso-administrativo se dirige directamente contra una norma reglamentaria) el requisito de relevancia, en la medida en que esta norma es una mera aplicación del precepto legal cuestionado. Tras hacer un repaso de la jurisprudencia constitucional relativa a la legitimidad constitucional de los límites retributivos en el ámbito del sector público establecidos por el legislador estatal, el representante del Gobierno analiza el alcance del régimen foral navarro para llegar a la conclusión de que la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA) deja a salvo íntegramente la competencia estatal conferida por el art. 149.1.13 CE, que es el que en gran medida da cobertura competencial a dichos límites. Concretamente el Abogado del Estado aduce que el art. 49.1 b) LORAFNA, que atribuye a la Comunidad Foral competencias exclusivas sobre el régimen estatutario de los funcionarios autonómicos, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la

legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos, no permite de ningún modo desvincularse de dichos límites. A diferencia de lo ocurrido en la STC 140/1990, en el presente caso se considera que no se está ante una actualización de un derecho histórico que se proyecta sobre el régimen estatutario de los funcionarios, sino ante una regulación que, aun cuando afecta a los funcionarios sometidos al régimen foral, se incardina dentro de un título competencial reservado al Estado, el que figura en la regla 13 del art. 149.1 CE, distinto del de la regla 18. “Por consiguiente, habida cuenta de las competencias que Navarra ha tenido siempre para regular el régimen estatutario de sus funcionarios, y dado que la cuantificación o el establecimiento de límites a sus retribuciones no constituye parte de tal régimen estatutario ... resulta obligado ... extraer tal regulación del ámbito de las funciones y competencias que se integran en el régimen foral navarro, y encuadrar la fijación de dichos límites en el título que respalda la competencia del Estado para dicha fijación, como es el contenido en el art. 149.1.13 CE”.

A partir de este análisis el Abogado del Estado llega a la conclusión de la disposición impugnada es inconstitucional, puesto que no respeta el mandato de congelación salarial previsto con carácter básico por el art. 17 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 1997, aplicable a todos los trabajadores del sector público. Tras analizar el contenido de los preceptos legales estatales y autonómicos en juego, se esgrime que el apartado primero de la disposición adicional impugnada obvia la congelación de la masa retributiva del conjunto de funcionarios, “al no considerar la cuantía total de tal masa como techo máximo —inviolable por Ley— de la suma de las cantidades individuales ... sin que en ningún caso puedan admitirse los incrementos retributivos fijados para ese ejercicio, aun por la vía de pacto o convenio, en el seno de la Administración autonómica foral, ya que al no haberse adecuado al tope máximo previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio, devienen inaplicables y desplazados en su eficacia jurídica por las propias determinaciones contenidas en el apartado 2 del mencionado precepto [estatal]”.

8. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 11 de abril de 2002 el representante del Gobierno Foral de Navarra presentó sus alegaciones instando la desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Con tal finalidad comienza señalando dos datos que se consideran trascendentales para el correcto enfoque de la cuestión debatida. Por un lado se recuerda que, a fin de cumplir los objetivos de política económica del Estado y, en particular, la reducción del déficit público en aras del ingreso de España en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, la Comunidad Foral convino con el Estado el denominado escenario de consolidación presupuestaria para el período 1994-1997, que incluía unas previsiones de déficit para cada ejercicio que habrían sido cumplidas holgadamente por la Comunidad Foral. El Letrado del Gobierno Navarro esgrime, en este sentido, que en el año 1995 la Comunidad Foral impuso a tal fin la congelación salarial de sus empleados, mientras que en la Administración General del Estado se aplicó un aumento del 3,5 por 100, sin que ello fuese cuestionado por el Estado. En el ejercicio de 1997, continúa este Letrado, tales objetivos también se cumplieron (de hecho, la liquidación del ejercicio acabó con superávit) gracias a una política general de contención de gastos, especialmente de los corrientes, sin que ello impidiese respetar los acuerdos alcanzados con los sindicatos en relación con una subida salarial igual a las previsiones de inflación, que son los que están en el origen de la disposición cuestionada. Conectado

con todo lo anterior el Letrado foral señala, en segundo lugar, que el método que debe seguirse para verificar si la Comunidad Foral se ha extralimitado en el ejercicio de sus competencias no es el empleado por el órgano judicial cuestionante, basado en el contraste formal entre las normas presupuestarias estatal y autonómica, sino el de buscar la armonización de las competencias estatal y autonómica mediante el respeto, por parte de la Comunidad Foral, de los límites al ejercicio de sus competencias históricas consistentes en la unidad constitucional y los límites específicos contemplados por la LORAFNA. Tras analizar el precepto cuestionado, los preceptos de la Ley de presupuestos generales del Estado pretendidamente vulnerados, la jurisprudencia de este Tribunal recaída en la materia, y, sobre todo, las competencias históricas de Navarra en materia de función pública y económico-financiera, y su coordinación pactada con el Estado, se llega a la conclusión que la presente cuestión debe ser desestimada.

Así, y por lo que respecta, en primer lugar, a las competencias en materia de función pública reconocidas en el art. 49.1.b LORAFNA y derivadas del reconocimiento de los derechos históricos por parte de la disposición adicional primera del texto constitucional, se señala que se trata de una competencia exclusiva que, a diferencia de lo que ocurre en las demás Comunidades Autónomas, “está sólo limitada por la unidad constitucional y por los derechos y deberes esenciales reconocidos a los funcionarios públicos en la legislación básica estatal”. Ello implica, según el Letrado foral, que “la competencia histórica de Navarra en materia de función pública foral no está limitada por todo lo básico, sino sólo por la esencia de lo básico, como ha declarado ya la STC 140/1990, de 20 de septiembre”. Prueba de ello sería la salvedad contenida en la disposición adicional 14 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, o que el estatuto del personal al servicio de las administraciones públicas de Navarra haya previsto tradicionalmente un sistema retributivo diferente que el establecido con carácter básico en esta Ley, que afecta a los conceptos retributivos y a las cuantías de dichas retribuciones, y que hasta ahora no habría suscitado ningún conflicto con el Estado.

En segundo lugar, y por lo que respecta a las competencias de la Comunidad Navarra en el ámbito financiero, el Letrado foral señala que el art. 45 LORAFNA reconoce el sistema tradicional del convenio económico y, por lo tanto, una autonomía financiera de mayor grado y nivel que a las restantes Comunidades Autónomas, lo cual se traduce, en la vertiente del gasto, en la libertad de la Comunidad Foral de distribuir libremente dicho gasto en el marco de sus competencias. Finalmente, y por lo que a las relaciones con el Estado se refiere, el representante del Gobierno Foral señala, a la luz del art. 64 LORAFNA, que el límite del ejercicio de las competencias históricas está en la unidad constitucional, esto es, no en la sujeción plena a la legislación básica del Estado, sino a “su esencia inherente a la unidad constitucional”, que en este caso “se concreta en los objetivos de la política económica general fijados por el Estado en orden a la reducción del déficit público y el equilibrio presupuestario, concretados para Navarra, de común acuerdo con ella”. Por consiguiente, prosigue el Letrado foral, la peculiaridad no reside en que Navarra quede fuera de la política económica general del Estado, sino que su concreción y aplicación en Navarra se ha de llevar a cabo de acuerdo con el régimen foral, es decir, respetando al tiempo las competencias históricas de Navarra y de acuerdo con su modelo de relaciones con el Estado. En suma, no se trata de una peculiaridad que contradiga las competencias del Estado en materia de ordenación general de la economía, propias de la unidad constitucional, sino de la

preservación de la diversidad foral, dentro de la unidad económica, armonizando aquélla con ésta a través del acuerdo entre el Estado y Navarra.

A partir de todo lo anterior se defiende la plena constitucionalidad del precepto cuestionado en la medida en que se consideran respetados los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. En el primer caso, y a partir de la consideración que la congelación salarial no constituye un fin en si mismo, sino un instrumento de carácter coyuntural, se aduce que la Comunidad Foral de Navarra ha cumplido escrupulosamente las previsiones de déficit público pactadas con el Estado y, con ellas, la política estatal de contención del gasto a través de la reducción del déficit público. De hecho se considera que al haberse logrado un superávit en el ejercicio de 1997 resulta “materialmente imposible que se vulneren las bases y planificación de la política económica”. Por su parte, y por lo que respecta al art. 156.1 CE, se esgrime que el propio precepto cuestionado se inserta dentro de una norma que plasma el Escenario Presupuestario fijado de común acuerdo con el Estado en aras precisamente de la coordinación, y que el mismo se refiere explícitamente a los criterios de convergencia y de coordinación entre las Haciendas estatal y autonómica. “Es impensable”, concluye el representante del Gobierno Foral, “que a quien ha cumplido lealmente los criterios de convergencia se le achaque que una determinada norma legal, que expresamente se ajusta a los mismos, vulnera la política estatal que fija y vehicula tales criterios. Ello significa la negación de la autonomía, que entraña diversidad dentro de la unidad”.

Finalmente se señala que el tercer apartado del art. 17 de la Ley de presupuestos generales del Estado también prevé excepciones al principio de congelación salarial, y que una lectura reposada y ponderada de la disposición impugnada permite integrarla perfectamente en dicha excepción, puesto que contempla la fijación individualizada de las retribuciones de los funcionarios autonómicos, y porque la misma constituye una adecuación retributiva necesaria y obligada teniendo en cuenta que en ejercicios anteriores estos funcionarios se vieron sometidos a congelaciones salariales que no experimentaron los funcionarios estatales.

9. Con fecha 11 abril de 2002 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 9 de abril, comunicando al Tribunal la decisión de esta Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones.

10. El 15 de abril de 2002 se registró en este Tribunal el acuerdo de la Mesa del Senado de 2 de abril, en el sentido de dar por personada a esta Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, sin presentar, sin embargo, alegaciones.

11. El 15 de abril de 2002 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del representante del Parlamento de Navarra dando por comparecida a esta Cámara en el procedimiento y formulando las alegaciones que a continuación se resumen:

a) Considera, en primer lugar, el representante de la Cámara foral que la presente cuestión de inconstitucionalidad debe ser inadmitida a trámite por el Tribunal por cuanto no resulta relevante para la resolución del recurso contencioso-administrativo que está en su origen. Para llegar a esta conclusión el Letrado del Parlamento Foral

señala que este recurso, planteado por el Abogado del Estado, se dirige directamente contra un Decreto Foral (el 22/1997) que no tiene ninguna sustantividad propia, puesto que el aumento retributivo contemplado en el mismo deriva *ope legis* de la Ley Foral de presupuestos generales para 1997 y de la Ley Foral 15/1995. En su opinión este hecho hubiese debido llevar a la inadmisión del recurso contencioso-administrativo por parte de la Sala del Tribunal Superior de Justicia ahora cuestionante. Su falta de competencia para pronunciarse sobre normas con rango de ley autonómicas no puede, en su opinión, ser subsanada a través de la presente cuestión de inconstitucionalidad, en la medida en que haría de este instrumento un cauce procesal de depuración abstracta del Ordenamiento jurídico que permitiría impugnar una ley una vez transcurrido el plazo para interponer el correspondiente recurso de inconstitucionalidad en un supuesto como el presente, en que el Estado había renunciado a utilizar este procedimiento. En tal sentido el Letrado foral señala al principio de sus alegaciones que la no presentación del oportuno recurso de inconstitucionalidad, contrariamente a lo que suele ser habitual, en relación con una ley autonómica que pretendidamente desconoce el límite al aumento de las retribuciones de los funcionarios, el hecho de no haber empleado el instrumento del art. 161.2 CE para conseguir la suspensión cautelar de dicha norma, o incluso el no haber acompañando el recurso contencioso-administrativo de ninguna medida cautelar no pueden sino entenderse como un reconocimiento implícito de que la Comunidad Foral no incumplía el objetivo de política económica perseguido a través de la Ley de presupuestos generales del Estado. “Si el Estado, de manera voluntaria y consciente decidió emplear un cauce procesal inadecuado para impugnar una ley autonómica, suya es exclusivamente la responsabilidad de la no obtención de ningún pronunciamiento constitucional directo ni indirecto”. Considera el representante del Parlamento autonómico, en definitiva, que en el proceso *a quo* se ha hecho un uso desviado y artificioso de los cauces procesales previstos en el Ordenamiento jurídico que no puede ser culminado por el Tribunal Superior de Justicia para suscitar un conflicto competencial entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra que en el fondo no existe.

b) Con carácter subsidiario el Letrado del Parlamento navarro insta la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad, por cuanto del examen de la disposición impugnada se desprende que no se ha vulnerado el art. 17 de la Ley de presupuestos generales del Estado ni las competencias estatales esgrimidas en el Auto de planteamiento de la cuestión. Así, por lo que respecta a lo primero, se aduce que el apartado primero de la disposición impugnada constituye una fijación individualizada de las retribuciones que se encuentra cubierta por el art. 17.3 de la Ley estatal, mientras que el apartado segundo de dicha disposición se limita a referirse a los criterios de convergencia, contención del déficit público y coordinación establecidos entre la Comunidad Foral y el Estado. Y todo ello sin perjuicio de la remisión a la Ley Foral 15/1995, que es la que establece un derecho a favor de los empleados públicos navarros al mantenimiento de su poder adquisitivo que no podía ser dejado sin efecto de forma retroactiva por la disposición adicional cuestionada. Por lo que respecta a la no vulneración de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE el Letrado del Parlamento Foral se remite a las alegaciones del representante del Gobierno Foral contenidas en su escrito de contestación a la demanda, limitándose a añadir dos consideraciones adicionales en relación con la pretendida libertad de la Comunidad Foral para decidir el modo de cumplir la decisión estatal de contención del déficit público: por un lado, que el esquema propuesto encuentra perfecto acomodo en la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa al la compatibilidad entre la unidad económica de la Nación y la

diversidad jurídica que deriva de la autonomía política (STC 88/1986, de 1 de julio, FJ 6); y, por otro, que la interpretación que los Letrados forales han hecho de las competencias de la Comunidad de Navarra en el ámbito financiero y presupuestario ha sido reconocida por el propio legislador estatal, tanto en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, como en la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior, que prevén en ambos casos que la aplicación de su contenido en la Comunidad Foral de Navarra se debe realizar de acuerdo con lo establecido en el art. 64 LORAFNA y, en definitiva, con el carácter bilateral de las relaciones económico-financieras existentes entre el Estado y esta Comunidad.

12. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 18 de abril de 2002 el Fiscal General del Estado presentó el correspondiente escrito de alegaciones instando la estimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Con tal propósito comienza señalando que el eje central de la presente cuestión no estriba en la singularidad propia de la Comunidad Foral de Navarra y sus derechos históricos en relación con el régimen y el estatuto de sus funcionarios, sino que debe situarse en el contexto de una medida económica general de carácter presupuestario, dirigida a contener uno de los componentes esenciales del gasto público. Aunque la norma cuestionada afecta a un aspecto ciertamente importante del catálogo de derechos de los funcionarios, como es el retributivo, la problemática constitucional se encuentra, en opinión del Fiscal, en los arts. 149.1.13 y 156.1 CE y no en el estricto ámbito del régimen y estatuto jurídico funcional. A partir de este enfoque, y después de repasar la jurisprudencia constitucional recaída en la materia, se llega a la conclusión de que la norma impugnada se aparta del principio de congelación salarial contenido en la Ley de presupuestos generales del Estado al introducir una cláusula de incrementos retributivos en las percepciones de los funcionarios autonómicos equivalente al incremento del IPC, que no se contempla en la Ley estatal. Finalmente se rechazan las alegaciones del representante del Gobierno Foral en relación con el cumplimiento efectivo de los objetivos de déficit por parte de la Comunidad Autónoma por considerar que “tal posicionamiento resulta incompatible con el sistema de distribución de competencias establecido por el Constituyente, en la medida en que resulta evidente que la norma legal cuestionada invade las que son propias y exclusivas del Estado introduciendo una importante excepción, circunscrita al ámbito de la Comunidad Autónoma de referencia, a una medida general adoptada con una finalidad única y común para todo el Estado como era la de reducir el déficit del sector público y resulta, por ello, evidente que la decisión de incrementar las retribuciones de su personal no contribuía precisamente al cumplimiento de esta medida económica de carácter general, amén de que tampoco respetaba el principio de coordinación entre todas las Administraciones Financieras Autonómicas establecido por el Estado”.

13. Por providencia de fecha 9 de mayo se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso, promovido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, tiene por objeto la disposición adicional primera de la Ley Foral 1/1997, de 31 de enero, de presupuestos generales de Navarra para el

ejercicio 1997. Como se ha dejado constancia en los antecedentes, el debate principal en este proceso se ha centrado en si la regulación de las retribuciones del personal al servicio de la Administraciones públicas de Navarra contenida en la disposición cuestionada vulnera el mandato de congelación salarial establecido en la Ley de presupuestos generales del Estado para 1997 y, con ello, los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. Con carácter previo, sin embargo, es preciso pronunciarse sobre la admisión a trámite de la presente cuestión de inconstitucionalidad, rechazada por el Letrado del Parlamento de Navarra por no ser relevante, en su opinión, para la resolución del recurso contencioso-administrativo que está en su origen, dirigido directamente contra el Decreto Foral 22/1997, de 10 de febrero, que desarrolla la disposición impugnada.

Esta pretensión no puede prosperar por un doble motivo. Por un lado, porque, como hemos señalado en otros supuestos en que las cuestiones de inconstitucionalidad también tenían su origen en procedimientos de impugnación directa de normas reglamentarias que desarrollaban las concretas disposiciones legales cuestionadas (SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 1; 183/1992, de 16 de noviembre, FJ 2; y 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 4), en estos casos se da el requisito de la relevancia siempre que el proceso *a quo* no pueda resolverse sin despejar las dudas de constitucionalidad que afectan a dichas disposiciones legales, y siempre que, asimismo, la exteriorización del juicio de relevancia por parte del órgano judicial ponga de relieve la conexión entre los preceptos reglamentarios ante él impugnados y estas últimas. Por otro, porque, aún cuando en algunos de los anteriores pronunciamientos hemos considerado que el juicio de relevancia presenta matices singulares en estos supuestos, por cuanto el carácter concreto del control de constitucionalidad queda algo diluido, la íntima vinculación del juicio de relevancia con el origen de la cuestión de inconstitucionalidad, que es donde reside realmente su carácter concreto, nos han llevado finalmente a adaptar los requisitos generales de tal juicio a este tipo de supuestos, exigiendo que los órganos judiciales exterioricen el carácter prejudicial de la duda de constitucionalidad y la conexión entre los preceptos reglamentarios ante él impugnados y los preceptos legales que se vienen a desarrollar a los cuales se imputa la duda de constitucionalidad.

El Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra que ha dado lugar a la presente cuestión de inconstitucionalidad cumple ambos requisitos. Por un lado, considera que el acto impugnado en el recurso contencioso-administrativo (el Decreto 22/1997, de 10 de febrero, por el que se determinan las retribuciones de los funcionarios) es una “mera aplicación” de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley de presupuestos generales de Navarra para 1997. Y, por otro, señala que esta disposición es directamente aplicable al caso concreto y que depende el sentido del fallo de su validez, pues “de declararse inconstitucional ... ello determinaría la procedencia de la congelación salarial prevista en la legislación estatal ... dando lugar a la estimación del recurso contencioso-administrativo, y de entenderse constitucional determinaría su desestimación”. La referencia expresa a la Ley Foral cuestionada contenida en el propio título del Decreto impugnado, así como el reducido contenido normativo de este último, ponen claramente de relieve el cumplimiento de las exigencias derivadas del requisito de relevancia, máxime teniendo en cuenta la flexibilidad y la reducida intensidad de control que tradicionalmente han presidido su interpretación por este Tribunal.

El rechazo de la pretensión principal del Letrado del Parlamento de Navarra también se basa en la imposibilidad de compartir sus alegaciones en torno a la necesaria

inadmisión, por parte de la Sala del Tribunal Superior de Justicia, de un recurso contencioso-administrativo dirigido contra un reglamento que, en su opinión, carece de sustantividad propia, y en la imposibilidad, por tanto, de convertir la cuestión de inconstitucionalidad en una vía de depuración abstracta del Ordenamiento que permita impugnar por motivos competenciales, y más allá del plazo previsto para los recursos de inconstitucionalidad, una norma no cuestionada por el Estado. Este segundo argumento, que es el único que tiene dimensión constitucional, descansa en una concepción de la cuestión de inconstitucionalidad que no puede admitirse, en la medida en que otorga a este procedimiento un papel subsidiario y limitado, que se compadece mal con el art. 163 CE y con la interpretación que hemos venido haciendo de este importante cauce de participación de los Tribunales ordinarios en la función de depuración objetiva del Ordenamiento. Y es que más allá de la improcedencia de atribuir consecuencias jurídicas a la no presentación de un recurso de inconstitucionalidad por parte de los órganos estatales que cuentan con legitimación para ello (sobre todo, teniendo en cuenta que el recurso contencioso-administrativo que está en el origen de las actuaciones se basa en motivos estrictamente competenciales), ni la Constitución ni nuestra Ley Orgánica permiten excluir o limitar la participación de los Tribunales ordinarios en la función de garantía del sistema de distribución territorial del poder que se deriva del bloque de la constitucionalidad, sobre todo teniendo en cuenta el grado de desarrollo de los diversos ordenamientos jurídicos que coexisten en nuestro país. A su vez, la tantas veces reiterada discrecionalidad judicial a la hora de elevar una cuestión de inconstitucionalidad que considere relevante también conlleva que su iniciativa no puede verse obstaculizada por el comportamiento de otros poderes públicos.

2. Despejado el anterior óbice procesal, y entrando en la cuestión de fondo, relativa a la posible inconstitucionalidad de la disposición adicional primera de la Ley Foral 1/1997, de 31 de enero, de presupuestos generales de Navarra por vulneración de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, es preciso tener presente que la disposición recurrida dispone lo siguiente:

“1. De acuerdo con los criterios de coordinación y de reducción del déficit público fijados en el artículo 6 de esta Ley Foral, las retribuciones de los funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, para el ejercicio de 1997, se fijarán de forma individualizada aplicando a la cuantía de 1.601.670 pesetas, correspondientes al sueldo inicial del nivel E, las reglas establecidas en el Texto Refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y en sus disposiciones complementarias.

2. Las cuantías de los componentes de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para 1997 serán las derivadas de la aplicación de los criterios utilizados en el artículo 6 y en el apartado anterior y, en su caso, de lo dispuesto en la disposición adicional trigesimoprimera de la Ley Foral 15/1995, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 1996.”

Aunque ni el Auto de planteamiento de la cuestión ni las alegaciones de las partes han aludido a ello, la simple lectura del precepto impugnado permite distinguir dos cuestiones distintas que, sin embargo, están íntimamente ligadas.

Por un lado, el apartado primero se refiere exclusivamente a las retribuciones de los funcionarios públicos de Navarra y, concretamente, a su cuantía durante el ejercicio de 1997. Amparándose, como se desprende de la remisión al art. 6 de la propia Ley de presupuestos, en la coordinación establecida entre la Administración General del Estado y la Comunidad Foral en el marco del escenario de consolidación presupuestaria y en los objetivos del programa de convergencia y de reducción del déficit público, la determinación de las cuantías de dichas retribuciones se realiza a través de una técnica que únicamente puede entenderse a la luz de lo dispuesto en la sección segunda del capítulo VIII del título II del Estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra (cuyo texto refundido fue aprobado por el Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto), que es donde se regula la materia relativa a los conceptos que integran las retribuciones de los funcionarios públicos y las reglas para su cuantificación. Por lo que al sueldo inicial se refiere, el art. 41 de este estatuto prevé un sistema articulado en torno al nivel funcional y a unos índices de proporcionalidad que parten del sueldo inicial que en cada ejercicio presupuestario se señale para los funcionarios del nivel E. Por su parte los arts. 42 y siguientes contienen el régimen jurídico de las restantes retribuciones básicas (retribución correspondiente al grado y premio de antigüedad), así como de las diversas retribuciones complementarias (complementos de puesto de trabajo, de puesto directivo, de dedicación exclusiva, de incompatibilidad, de prolongación de jornada y de especial riesgo). En todos los casos, las cuantías de estos conceptos retributivos se determinan a través de un sistema de cálculo basado en un porcentaje (concreto o máximo) de dicho sueldo inicial. De ahí que el primer apartado de la disposición impugnada, aunque se refiere únicamente al sueldo inicial de los funcionarios del nivel E, resulta clave para calcular las cuantías de todos los conceptos retributivos de los funcionarios públicos de Navarra.

Por otro lado, el apartado segundo de la disposición impugnada contiene una norma referida a la determinación concreta de las cuantías de los componentes de todo el personal al servicio de las Administraciones públicas de la Comunidad Foral (no sólo, pues, de los funcionarios) que se remite, no únicamente a los criterios contenidos en el art. 6 de la Ley de presupuestos, sino también a la disposición adicional trigésima primera de la Ley Foral 15/1995, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de Navarra para 1996. Como se verá con más detenimiento en su momento, la primera remisión, no sólo dirige a la ya mencionada coordinación en el seno del escenario de consolidación presupuestaria, sino que pretende dar cobertura a las adecuaciones retributivas que con carácter singular y excepcional resulten imprescindibles por variaciones en los puestos de trabajo o en los efectivos asignados a los mismos. En cambio la segunda remisión pretende hacer posible la compensación de las desviaciones de la evolución del índice de precios al consumo a través de un doble mecanismo: un incremento automático consolidable y una paga única no consolidable, calculada a partir de unas horquillas de desviación. Precisamente, y con referencia al primero de ellos, cabe destacar que el sueldo correspondiente al nivel E fijado para el año 1997 en el Decreto Foral 22/1997 (que es el impugnado en el juicio *a quo*) se cifra en 1.606.360 pesetas, cantidad ligeramente superior a la prevista en la disposición adicional impugnada (1.601.670 pesetas).

Es este hecho el que debe llevarnos a considerar que el objeto de control en el presente procedimiento lo constituyen los dos apartados de la disposición adicional impugnada. Aunque el carácter prejudicial de las cuestiones de inconstitucionalidad podría hacer pensar que debemos limitarnos a analizar únicamente el primero de ellos, que es el que se refiere concretamente a los funcionarios públicos de Navarra, destinatarios

exclusivos del Decreto 22/1997 impugnado en el juicio *a quo*, la íntima conexión entre ambos apartados, el hecho de compartir, en su caso, el mismo motivo de inconstitucionalidad y el que el propio Auto de planteamiento de la cuestión se refiera a ambos apartados deben llevarnos a analizar ambos extremos. Concorre, pues, el supuesto de extensión a que hace referencia el art. 39.1 LOTC.

A los efectos del presente proceso, cabe destacar que los aspectos más relevantes de la regulación impugnada son básicamente tres.

Por un lado, y ello no ha sido rechazado por los Letrados de la Comunidad Foral, resulta evidente que esta regulación conlleva un incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra respecto a las percibidas en el año 1996. El simple contraste entre el Decreto Foral 11/1996, de 2 de enero, que estableció en 1.561.084 pesetas el importe del sueldo de los funcionarios del nivel E durante el ejercicio de 1996, y la disposición impugnada, que lo eleva a 1.601.670 pesetas, permite confirmar este hecho.

Por otro lado debe tenerse en cuenta, como se ha visto anteriormente, que el incremento aplicable al ejercicio de 1997 pretende hallar su cobertura constitucional en los criterios de coordinación y de reducción del déficit público a los que alude el art. 6 de la Ley impugnada y, más concretamente, en la coordinación establecida entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra para la adecuación de su actividad financiera y presupuestaria dentro del escenario de consolidación presupuestaria diseñado en el contexto de la convergencia europea.

Y finalmente, tal y como dispone el apartado segundo de la disposición impugnada, cabe señalar que las diversas cuantías pueden verse afectadas por las adecuaciones retributivas singulares y excepcionales a que alude en art. 6 del texto legal impugnado, así como por los ya mencionados mecanismos de compensación de las desviaciones de la evolución del índice de precios al consumo.

A los efectos del presente proceso, sin embargo, lo verdaderamente relevante es que la norma impugnada implica un aumento del sueldo inicial y, con él, de las restantes retribuciones básicas y complementarias del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra respecto a las del ejercicio anterior.

3. Concretado y clarificado el régimen jurídico comprendido en la norma objeto de control, es necesario referirse a continuación al parámetro a emplear en el presente proceso. Subsanas las deficiencias que se dieron en un primer momento en relación con la audiencia de las partes del juicio *a quo* respecto a las infracciones constitucionales en que podía incurrir la disposición impugnada, todo el proceso ha girado en torno a la eventual vulneración de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. En opinión del Abogado del Estado la regulación de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra aplicable al ejercicio de 1997 infringe estos preceptos de forma mediata al contravenir el mandato de congelación salarial impuesto con carácter básico por la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 1997, y aplicable a todo el personal al servicio del sector público. El art. 17.2 de esta Ley, que constituye el parámetro de control inmediato, dispone que “[C]on efectos de 1 de enero de 1997, las retribuciones íntegras del personal al servicio del sector público no podrán experimentar variación con respecto a las del año 1996, en términos de homogeneidad para

los dos períodos de comparación tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo. Los acuerdos, convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos deberán experimentar la oportuna adecuación, deviniendo inaplicables en caso contrario las cláusulas que se opongan al presente artículo”. A su vez el apartado quinto del mismo precepto señala que “[E]ste artículo tiene carácter básico y se dicta al amparo de los artículos 149.1.13ª y 156.1 de la Constitución. Las Leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas y los Presupuestos de las Corporaciones Locales correspondientes al ejercicio 1997 acogerán expresamente los criterios señalados en el presente artículo”.

Los Letrados del Gobierno y del Parlamento Forales niegan esta vulneración a partir de diversos argumentos, que van desde la adaptación, para el caso de Navarra, de los límites que se derivan de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE como consecuencia de las peculiaridades competenciales que resultan de sus derechos históricos, hasta el intento de dar cobertura competencial a la disposición impugnada a partir de las excepciones al mandato de congelación salarial contempladas en el art. 17.3 de la Ley de presupuestos generales del Estado. Aunque la naturaleza y el protagonismo otorgado a cada uno de estos argumentos ha sido lógicamente diferente, su análisis concreto debe realizarse de forma ordenada. De ahí que, en primer lugar, deban analizarse cuáles son las competencias de la Comunidad Foral para determinar la cuantía de las retribuciones del personal a su servicio y, en particular, si dicho margen se ve influido por los derechos históricos de Navarra para, a continuación, poder determinar si el mismo ha sido vulnerado por la disposición legal cuestionada.

4. Comenzando por la primera cuestión cabe señalar que este Tribunal dispone de una consolidada doctrina, como se ha declarado en la reciente STC 139/2005, de 26 de mayo, FJ 7, en torno a los límites retributivos del personal al servicio de las Comunidades Autónomas derivados de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. Este hecho permite remitirnos a la misma sin necesidad de reproducirla de forma pormenorizada. Basta recordar, a modo de síntesis, que en virtud de esta doctrina hemos reconocido la legitimidad constitucional *ex* art. 149.1.13 y 156.1 CE de que los presupuestos generales del Estado establezcan “topes máximos globales al incremento de la masa retributiva de los empleados públicos” que, por lo tanto, excluyen que el Estado “predetermine unilateralmente los incrementos máximos de las cuantías de las retribuciones de cada funcionario dependiente de las Comunidades Autónomas individualmente considerado” (STC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11). Esta jurisprudencia, que fue empleada por el Abogado del Estado para fundamentar el recurso contencioso-administrativo que está en el origen de la presente cuestión de inconstitucionalidad, no ha sido cuestionada en términos generales por los representantes de la Comunidad Foral de Navarra. Lo que discute, sobre todo, el Letrado del Gobierno Foral es que la misma sea aplicable en los mismos términos a la Comunidad de Navarra, teniendo en cuenta sus peculiaridades competenciales en el ámbito del estatuto de los funcionarios públicos, sus peculiaridades, también, en materia de autonomía financiera y sus peculiaridades, por último, en materia de las relaciones entre la Administración Foral y la Administración General del Estado, reconocidas en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA) y derivadas de la garantía de los derechos históricos contenida en la disposición adicional primera de la Constitución. Esta es, pues, la primera cuestión que debe ser dilucidada para poder dar respuesta al problema de fondo suscitado en el presente proceso.

5. Como se ha reflejado extensamente en los antecedentes, los representantes forales consideran que la Comunidad Foral de Navarra no puede estar vinculada con la misma intensidad que las restantes Comunidades Autónomas a los límites retributivos impuestos por el Estado a través de la Ley de presupuestos generales si no quieren vulnerarse las competencias reconocidas por la LORAFNA respecto al régimen estatutario de sus funcionarios públicos (art. 49.1.b), la autonomía financiera derivada del convenio económico entre Navarra y el Estado (art. 45) y las relaciones entre la Administración foral y la del Estado (art. 64). La única forma, en su opinión, de armonizar las competencias estatales derivadas de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE con las competencias de la Comunidad Foral pasaría por reconocer que ésta se encuentra vinculada a la esencia de lo básico y no a todos sus detalles, tal y como reconoció el propio Tribunal Constitucional en la STC 140/1990, de 20 de septiembre, en un conflicto positivo de competencia interpuesto contra un reglamento foral sobre la elección de órganos representativos de los funcionarios públicos, y como también ha venido reconociendo el legislador estatal en ámbitos como la función pública (Ley 30/1984, de 2 de agosto) o la estabilidad presupuestaria (Ley 18/2001, de 12 de diciembre, y Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre). En este contexto, la vulneración de los títulos competenciales aducidos como parámetro de control no se habría producido, puesto que la Comunidad Foral cumplió en todo momento los objetivos de déficit público acordados con el Estado a través del escenario de consolidación presupuestaria para el período 1994-1997, llegando incluso a tener superávit en el ejercicio de 1997. Una interpretación contraria, basada en el simple contrato formal entre el precepto impugnado y el mandato de congelación salarial contenido en la Ley de presupuestos generales del Estado implicaría desconocer, en definitiva, las competencias de la Comunidad Foral de Navarra según el criterio mantenido por su representación procesal en esta cuestión.

Este enfoque es rechazado por el Abogado y por el Fiscal General del Estado, quienes consideran que el régimen foral navarro no permite de ningún modo desvincularse o flexibilizar los límites a las retribuciones del personal al servicio del sector público que se derivan del ejercicio de las competencias atribuidas por los arts. 149.1.13 y 156.1 CE por parte del Estado. Y ello básicamente porque los mismos no afectan al régimen estatutario de los funcionarios forales ni a ningún derecho histórico de Navarra.

6. Expuestas las posiciones de las partes respecto a las competencias de la Comunidad Foral de Navarra que están en juego en el presente proceso lo primero que cabe recordar es que, como hemos señalado en las SSTC 24/2002, de 31 de enero, FJ 5, y 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 14, la cuantificación y la limitación de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas no se integran, desde un punto de vista material, en el régimen estatutario de los funcionarios públicos por dos motivos principales, señalados ya en la STC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11: en primer lugar, porque dichas retribuciones, no sólo alcanzan a los funcionarios públicos, sino también a todo el personal al servicio del sector público; y, en segundo término, porque su carácter coyuntural y su eficacia limitada en el tiempo impiden integrarlas en la relación de servicio que delimita dicho régimen estatutario. Todo ello nos ha llevado a limitar la competencia estatal básica reconocida en el art. 149.1.18 CE a la definición de los diversos conceptos retributivos de los funcionarios públicos.

Ciertamente, en la STC 103/1997, de 22 de mayo, FJ 2, hemos señalado que la nivelación de las cuantías de las retribuciones básicas en todas las Administraciones públicas reconocida en el art. 24.1 de la Ley 30/1984, de de 2 de agosto, de medidas para

la reforma de la función pública, también tiene carácter básico, desde la perspectiva del art. 149.1.18 CE, puesto que “no persigue otro objetivo que lograr una mínima y fundamental homogeneidad en un aspecto sustancial del régimen funcionarial, cual es el atinente a los derechos económicos”. Pero, en la medida en que los límites retributivos que impone el Estado no se circunscriben a los funcionarios autonómicos, ni tienen un carácter permanente, nuestra jurisprudencia siempre los ha analizado desde la perspectiva de los arts. 149.1.13 y 156.1, y no desde la del art. 149.1.18 CE. En efecto, la vinculación directa de dichos límites retributivos con la fijación de la política económica general por parte del Estado (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3), por cuanto 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), y su cobertura competencial a partir del principio de coordinación con la hacienda estatal reconocido en el art. 156.1 CE, 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 (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2; y 103/1997, de 22 de mayo FJ 1), nos han llevado tradicionalmente a analizar las disputas sobre el cumplimiento de dichos límites desde la perspectiva de los dos primeros preceptos constitucionales.

Si ello es así, no es posible reclamar, como hacen los Letrados forales, una flexibilización de esta jurisprudencia basada en las competencias que el art. 49.1 b) LORAFNA atribuye a la Comunidad Foral de Navarra en relación con el régimen estatutario de sus funcionarios, así como en la interpretación de este precepto contenida en la STC 140/1990, de 20 de septiembre. En la medida, sin embargo, en que las partes han invocado este precedente jurisprudencial en apoyo de sus respectivas posiciones, es preciso recordar brevemente las líneas básicas del mismo.

Como se recordará, en esta Sentencia dimos respuesta a un conflicto positivo de competencia interpuesto por el Gobierno del Estado contra diversos preceptos del Decreto Foral 236/1984, de 21 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento para la elección de los órganos de representación de los funcionarios de la Administración pública de Navarra. En opinión del ejecutivo estatal, los preceptos impugnados vulneraban las normas básicas contenidas en 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, aprobadas en ejercicio del art. 149.1.18 CE. Pues bien, después de recordar, en el fundamento jurídico 3, nuestra jurisprudencia relativa a la necesidad de realizar una lectura conjunta de los dos párrafos de la disposición adicional primera de la Constitución, y, por lo tanto, de vincular la garantía institucional del régimen foral a la actualización de los derechos históricos efectuada por la LORAFNA en el marco de la Constitución, y de considerar que el art. 49.1 b) LORAFNA atribuye a la Comunidad Foral una competencia en materia de régimen estatutario de los funcionarios autonómicos al mismo tiempo que reconoce un derecho histórico, en el FJ 4 reconocimos que dicho régimen constituía una materia sobre la que la Comunidad Foral de Navarra había ejercido históricamente competencias. Aunque el análisis histórico puso de relieve que la regulación de la representación colectiva de los funcionarios por parte de la Comunidad Foral únicamente se remontaba al año 1977, la incluimos dentro de dicha materia, teniendo en cuenta la novedad del tema y la necesidad de englobar en la misma lo que en cada momento histórico haya de considerarse integrado en el régimen estatutario de los funcionarios. A partir de este encuadre competencial, y teniendo en cuenta que el art. 49.1 b) LORAFNA establece que la competencia foral debe respetar “los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios

públicos”, en el fundamento jurídico 5 analizamos si los concretos preceptos impugnados vulneraban, no tanto cada una de las previsiones estatales básicas, “sino única y exclusivamente aquellas que reconozcan derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios”. Sobre esta base declaramos inconstitucionales los artículos del Decreto foral que exigían como requisito de elegibilidad una antigüedad no prevista en la legislación estatal (art. 5) y que limitaban el mandato de los delegados y de los miembros de las comisiones de personal a dos años (art. 6.2) cuando la legislación estatal lo establecía en cuatro años. En cambio desestimamos la pretensión del Gobierno de la Nación de declarar inconstitucionales otros seis preceptos en la medida en que su contenido, aun no coincidiendo plenamente con las disposiciones básicas del Estado, no vulneraba los derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios.

En el presente caso, no es posible, en cambio, reivindicar una flexibilización de la vinculación a los límites retributivos establecidos por la Ley de presupuestos generales del Estado para 1997 a partir del art. 49.1 b) LORAFNA. En primer lugar, porque dichos límites tienen su fundamento competencial, como se ha señalado anteriormente, en los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, y no en el art. 149.1.18 CE. Pero incluso en el supuesto de considerar, en la línea de la STC 103/1997, de 22 de mayo, FJ 2, que la nivelación de las retribuciones básicas en todas las Administraciones públicas constituye un elemento del régimen funcional que tiene cobertura en el art. 149.1.18 CE, no sería posible reclamar una flexibilización de su exigibilidad en el caso de Navarra, puesto que dicha nivelación debería integrarse en los “derechos esenciales que la legislación básica del Estado reconoce a los funcionarios públicos” y que, según el propio art. 49.1 b) LORAFNA, limitan la competencia foral.

Esta conclusión tampoco resulta contradicha, como pretenden los defensores de la Ley foral, porque la propia Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, reconozca en su disposición adicional decimocuarta que esta norma “se aplicará en la Comunidad Foral de Navarra en los términos establecidos en el art. 149.1.18, y disposición adicional primera de la Constitución, y en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra”. Y es que es la propia LORAFNA la que impide introducir diferencias respecto a los derechos esenciales básicos (y la nivelación de las retribuciones básicas es uno de ellos) reconocidos por la legislación estatal a todos los funcionarios. De todo ello se desprende, pues, que el art. 49.1 b) LORAFNA no permite flexibilizar para el caso de Navarra la vinculación a los límites retributivos establecidos por el legislador presupuestario estatal en virtud de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE.

7. Descartada esta posibilidad debe analizarse si, como pretenden los representantes de la Comunidad Foral, dicha flexibilización puede fundamentarse a partir de la autonomía financiera reconocida en la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra y relacionada con sus derechos históricos. La necesidad de interpretar conjuntamente los dos párrafos de la disposición adicional primera de la Constitución obliga, sin embargo, a dar respuesta a esta pretensión a partir de las previsiones de la propia LORAFNA y, concretamente, de su art. 45. Dispone el primer apartado de este precepto, que es el relevante en nuestro caso, que “[E]n virtud de su régimen foral, la actividad tributaria y financiera de Navarra se regulará por el sistema tradicional del Convenio Económico”. Señala el Letrado del Gobierno Foral que la autonomía financiera que garantiza este precepto es de mayor grado y nivel que la de las demás Comunidades Autónomas, lo cual permite que la Comunidad foral elabore, apruebe y ejecute sus

presupuestos y, en lo que aquí interesa, decida la estructura de su presupuesto de gastos en el marco de sus competencias. Como señalamos en la temprana STC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11, una de las facetas menos controvertidas de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas es, efectivamente, su capacidad para definir sus gastos en los correspondientes presupuestos. Pero ello no excluye, como advertíamos a continuación, que dicha autonomía esté limitada materialmente por los principios de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles (art. 156.1 CE).

Esta circunstancia es plenamente aplicable al caso de Navarra, sin que sea posible fundamentar un régimen distinto en el reconocimiento y la actualización de sus derechos históricos por parte del art. 45 LORAFNA. En este sentido, y una vez constatado que los defensores de la Ley impugnada han aludido genéricamente al carácter histórico de una pretendida autonomía de gasto de mayor nivel que las restantes Comunidades Autónomas, debe tenerse en cuenta que el convenio económico tiene un contenido esencialmente tributario, sin que en sus diversas versiones vigentes desde la entrada en vigor de la Constitución (Decreto-ley 16/1969, de 24 de julio, Ley 28/1990, de 26 de diciembre, y sus sucesivas reformas parciales) se hayan previsto normas especiales relativas a su autonomía de gasto.

La aprobación de la Ley general de estabilidad presupuestaria por parte de las Cortes Generales (Ley 18/2001, de 12 de diciembre) y de su Ley complementaria (Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre) tampoco han introducido cambios en este sentido, puesto que las alusiones contenidas en ambos casos a que su aplicación en la Comunidad Foral de Navarra se llevará a cabo conforme a lo establecido en el art. 64 LORAFNA no se traducen en una vinculación menos intensa a las obligaciones derivadas de ambos textos, sino en una participación más directa de la Comunidad foral (básicamente a través de la comisión coordinadora integrada por representantes de la Administración del Estado y la Administración foral) en su aplicación. Prueba de ello es la reforma del convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra llevada a cabo a través de la Ley 25/2003, de 15 de julio, que ha atribuido nuevas funciones a este órgano de colaboración. Pero ni el texto del convenio ni una investigación histórica sobre las competencias ejercidas de forma continuada por las instituciones forales con el reconocimiento del Estado (criterios éstos reconocidos en las SSTC 76/1988, de 26 de abril, FJ 6, y 140/1990, de 20 de septiembre, FJ 4) permiten reconocer a la Comunidad Foral de Navarra mayores ámbitos de autonomía de gasto que a las restantes Comunidades Autónomas.

En este sentido cabe traer a colación la STC 148/1998, de 2 de julio, FJ 6, en la que rechazamos que el específico sistema de financiación de que goza el País Vasco pudiese justificar un tratamiento diferenciado en cuanto a los aspectos propios de la competencia estatal de ordenación del sector pesquero discutidos en dicho caso. Y es que, aun cuando ni la Comunidad Autónoma ni la materia debatida son coincidentes, tampoco aquí es posible invocar genéricamente el régimen económico foral para reclamar un trato diferenciado en una materia que no está directamente relacionada con el mismo. Todo ello se traduce en la aplicación al caso que nos ocupa de la doctrina que hemos mantenido tradicionalmente en relación con la posibilidad de que el legislador presupuestario estatal limite materialmente la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas con fundamento en el principio de coordinación reconocido en el art. 156.1 CE a través de medidas directamente relacionadas con objetivos de política económica, como la reducción del déficit público, que condicionen la autonomía de gasto de las Comunidades sin vaciarlas de contenido.

8. La anterior conclusión tampoco resulta contradicha por las previsiones de la propia LORAFNA relativas a las relaciones de la Comunidad Foral con la Administración del Estado. Como dispone su art. 64, que es el relevante para este proceso, “[E]n virtud de lo establecido en el párrafo primero de la disposición adicional primera de la Constitución Española y en el artículo 2 de la presente Ley, las relaciones entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral referentes a sus respectivas facultades y competencias, se establecerán conforme a la naturaleza del régimen foral y deberán formalizarse, en su caso, mediante una disposición del rango que corresponda”. Con base en esta previsión, y en la referencia contenida en el art. 2.2 LORAFNA a las facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional como límite de los derechos históricos de la Comunidad foral, el representante del Gobierno navarro señala que esta última no está sujeta por entero a la legislación básica estatal, sino a su esencia inherente a la mencionada unidad constitucional, que en el presente caso se concreta en los objetivos de política económica general fijados por el Estado en orden a la reducción del déficit público y el equilibrio presupuestario. No se reclama, por tanto, que la Comunidad foral quede fuera de tales objetivos, sino que su concreción y aplicación se produzca de acuerdo con el modelo de relaciones con el Estado propio del régimen foral, que en este caso se concreta en el cumplimiento de los compromisos de gasto asumidos en el escenario de consolidación presupuestaria pactado entre la Administración General del Estado y la Comunidad de Navarra para el período 1994-1997.

Esta argumentación no puede ser acogida por un doble motivo. En primer lugar, porque, como se desprende de cuanto se ha dicho hasta ahora, no es posible invocar un derecho histórico por parte de la Comunidad Foral de Navarra para reclamar una vinculación de menor intensidad a los límites retributivos establecidos por el legislador estatal en ejercicio de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. Si ello es así, tampoco cabe aducir el límite de las competencias estatales inherentes a la unidad constitucional como fundamento de una vinculación a la esencia de lo básico y no a toda su extensión. En segundo término tampoco resulta constitucionalmente posible invocar el art. 64.1 LORAFNA con este propósito, por cuanto este precepto hace referencia al ejercicio de las competencias estatales y forales y no a su alcance funcional. Así, la alusión a que las relaciones entre ambas Administraciones se establecerán conforme a la naturaleza del régimen foral tiene su ámbito natural de proyección en el ejercicio de las competencias y, singularmente, en la vertiente participativa bilateral o multilateral, y no en el alcance de las competencias del Estado (singularmente las básicas) y de la Comunidad foral. Por todo ello tampoco es posible invocar los arts. 64.1 y 2.2 LORAFNA para reclamar una vinculación menos intensa de la Comunidad Foral de Navarra respecto de los límites retributivos establecidos por el Estado en relación con todo el personal al servicio del sector público. Esta conclusión no debe conducirnos necesariamente, sin embargo, a estimar las alegaciones del Abogado del Estado y del Ministerio Fiscal. Como se ha señalado al final del fundamento jurídico 3, una vez determinado el alcance de las competencias estatales y forales en juego, el siguiente paso debe ser el de determinar si el precepto legal cuestionado debe entenderse aprobado en ejercicio de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra o si ha invadido las competencias estatales derivadas de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE.

9. Como en todos los casos en que hemos analizado supuestos similares, la respuesta a esta cuestión debe partir del contraste entre el precepto impugnado y la norma estatal que sirve de parámetro de control inmediato, es decir, en este supuesto, entre la

disposición adicional primera de la Ley Foral 1/1997, de 31 de enero, y el art. 17 de la Ley estatal 12/1996, de 30 de diciembre. Tal y como se ha anticipado en el fundamento jurídico 2, la colisión entre ambos preceptos resulta evidente en la medida en que la Ley de presupuestos de Navarra contempla un incremento retributivo para todo el personal a su servicio que entra en conflicto con el mandato básico de congelación salarial contenido en la Ley de presupuestos generales del Estado para el mismo ejercicio de 1997. Constatada la contradicción formal entre ambos preceptos, la única forma de evitar la consiguiente inconstitucionalidad de la norma impugnada pasa por darle cobertura constitucional a partir de alguno de los argumentos empleados por las partes en este proceso.

Como han señalado, con carácter subsidiario, los defensores de la disposición impugnada, una primera posibilidad de rechazar que la misma vulnere el mandato de congelación salarial es la de considerar que constituye una adecuación retributiva de carácter singular y excepcional amparada por la propia Ley de presupuestos generales del Estado (concretamente, por su art. 17.3), que pretende compensar las pérdidas de poder adquisitivo experimentadas por los funcionarios forales en ejercicios anteriores como consecuencia de no haber incrementado sus retribuciones en el mismo porcentaje que los funcionarios estatales. Más allá de que este motivo no se encuentra entre los contemplados en el art. 17.3 de la Ley de presupuestos generales del Estado para exceptuar el mandato de congelación salarial (relativos a cambios en el contenido de los puestos de trabajo, en el número de efectivos, o en la productividad), resulta evidente que la disposición impugnada no tiene el carácter excepcional y singular requerido por la norma estatal. Su carácter general y su repercusión en los diversos conceptos retributivos de los funcionarios de las Administraciones públicas de Navarra impiden, en efecto, dar cobertura a la norma impugnada a través de este argumento. A su vez, cabe señalar que el art. 6.2 de la propia Ley de presupuestos de Navarra para 1997 prevé la posibilidad de adecuaciones retributivas excepcionales y singulares en los mismos términos que la Ley estatal, lo cual también cierra las puertas a la interpretación planteada por los representantes forales.

Una segunda posibilidad, empleada en este caso por el Letrado del Parlamento de Navarra para dar cobertura a la norma impugnada, es la de considerar que los funcionarios forales tienen reconocido, a través de la remisión a la Ley 15/1995, de 29 de diciembre, de presupuestos para 1996, un derecho al mantenimiento de su poder adquisitivo, que no puede ser afectado por un mandato de congelación salarial limitado temporalmente al ejercicio de 1997. Teniendo en cuenta, sin embargo, que dicha remisión tiene su origen en la propia Ley impugnada, que, por lo tanto, su eficacia se limita al año 1997, y que, como se desprende de anteriores pronunciamientos (SSTC 62/2001, de 1 de marzo, FJ 3, y 24/2002, de 31 de enero, FJ 9), los límites retributivos básicos no pueden resultar ignorados como consecuencia de pactos y acuerdos entre las Administraciones públicas y las fuerzas sindicales, resulta evidente que este segundo argumento tampoco puede prosperar.

Una tercera línea argumental de los Letrados de la Comunidad foral es la que considera impensable que puedan vulnerarse las bases y la planificación general de la economía, así como el principio de coordinación entre las haciendas foral y estatal que fundamentan el mandato de congelación salarial en un supuesto como el presente, en que la Comunidad foral alcanzó superávit en el ejercicio presupuestario en cuestión, y en que se cumplió el escenario de consolidación presupuestaria suscrito entre ambas Administraciones. Tal argumento, sin embargo, no puede ser aceptado, puesto que, como se ha señalado en el fundamento jurídico anterior, la suscripción de este escenario y, en su

caso, el contenido del art. 64.1 LORAFNA no pueden afectar al grado de vinculación de la Comunidad de Navarra a los límites retributivos previstos por el legislador estatal para todo el personal del sector público. A ello debe añadirse que la posible vulneración del art. 149.1.13 CE y, por lo tanto, la incidencia de las medidas presupuestarias autonómicas en la ordenación general de la economía no puede valorarse desde la perspectiva de las medidas impugnadas aisladamente consideradas, sino desde la que ofrece la existencia de los diecisiete legisladores autonómicos que, en su caso, tendrían la misma legitimidad para incrementar las retribuciones de sus funcionarios más allá de los límites señalados por la correspondiente Ley de presupuestos generales del Estado. Ambos razonamientos deben llevarnos, pues, a rechazar las alegaciones de los Letrados de la Comunidad foral reclamando una aplicación de la doctrina de este Tribunal armonizadora de las competencias estatales y forales. En última instancia, como se ha señalado anteriormente, cabe recordar que en este ámbito no es posible amparar un régimen diferente para la Comunidad navarra basado en el reconocimiento y la actualización de sus derechos históricos por parte de la LORAFNA.

Finalmente también han de rechazarse las dudas suscitadas por el Letrado del Parlamento de Navarra al final de sus alegaciones en el sentido de que el mandato de congelación salarial establecido por el legislador estatal sea materialmente básico, teniendo en cuenta que nuestra doctrina siempre se ha referido a topes máximos globales, precisamente para salvaguardar las competencias de las Comunidades Autónomas. Para ello no es necesario insistir en que este Tribunal ha empleado un concepto de bases que no resulta uniforme en todos los sectores del ordenamiento, sino que admite una intensidad y extensión variables en función de las características del ámbito concretamente afectado (por todas, STC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 3 b). En el caso que nos ocupa, y teniendo en cuenta la directa relación que existe entre la fijación de la política económica general por parte del Estado y la decisión de congelar las retribuciones del personal al servicio de todas Administraciones públicas, también cabe aceptar el carácter básico de esta última decisión, puesto que se trata de una medida coyuntural que el legislador estatal considera necesaria para conseguir los objetivos de política económica general que se explicitan en el preámbulo de la Ley de presupuestos generales del Estado para 1997: crecimiento económico y convergencia real y nominal con los países que integran la Unión Europea. El indudable impacto de las retribuciones del personal al servicio de todas las Administraciones públicas en las magnitudes macroeconómicas y el hecho de verse acompañada por otras decisiones en el mismo sentido, como la restricción en la oferta de empleo público durante el mismo ejercicio, deben conducir a aceptar, teniendo en cuenta los límites de este Tribunal en el control de estas decisiones macroeconómicas, la legitimidad competencial de la congelación salarial prevista en el art. 17 de la Ley de presupuestos generales del Estado. Consiguientemente, no es posible aceptar esta última alegación de los Letrados forales. Descartada esta última posibilidad, y a la luz de los fundamentos jurídicos anteriores, debemos concluir reconociendo que la disposición impugnada vulnera los arts. 149.1.13 y 156.1 CE.

F A L L O

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

Ha decidido

Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar inconstitucional y nula la disposición adicional primera de la Ley 1/1997, de 31 de enero, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio de 1997.

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

Dada en Madrid, a once de mayo de dos mil seis.