

6258 *Pleno. Sentencia 62/2001, de 1 de marzo de 2001. Recurso de inconstitucionalidad 2481/93. Promovido por el Presidente del Gobierno sobre diversos preceptos de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1993, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1993, que regulan el incremento retributivo de sus empleados públicos. Competencias sobre régimen estatutario de los funcionarios públicos y sobre planificación general de la actividad económica; autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y coordinación con la Hacienda del Estado; derecho a la negociación colectiva y principios de seguridad jurídica e irretroactividad. Nulidad parcial.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente; don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2481/93, promovido por el Presidente del Gobierno contra los arts. 17.1, 19.2 y 22.1, así como contra la Disposición adicional duodécima (en sus dos primeros apartados), y la Disposición transitoria primera de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1993, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1993. Ha comparecido la Diputación General de Aragón, representada por el Letrado don Juan Antonio García Toledo. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo García Manzano, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, y mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General del Tribunal el 29 de julio de 1993, en el que se hace constar haberse hecho expresa invocación del art. 161.2 CE a los efectos de la suspensión de los preceptos impugnados, formuló recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 17.1, 19.2 y 22, así como contra las Disposiciones adicional duodécima y transitoria primera de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1993, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1993, por entender que dichos preceptos exceden el marco que establece el art. 149.1.18 CE respecto de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

2. En el escrito de formalización del recurso se exponen las alegaciones que, en lo sustancial, a continuación se resumen:

a) Con arreglo al art. 149.1.18 CE el Estado es competente para establecer las bases de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios públicos. En virtud de esta competencia, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado fijan anualmente los incrementos retributivos máximos del personal al servicio del sector público. Así lo hizo la Ley 39/1992, de 29 de diciembre (modificada por Real Decreto-ley

1/1993, de 8 de enero) de Presupuestos Generales del Estado, que en su art. 20.1 estableció: «Con efectos de 1 de enero de 1993, las retribuciones íntegras del personal al servicio del sector público no podrán experimentar un crecimiento global superior al 1,8 por 100 con respecto a las del año 1992, una vez aplicadas a estas últimas las cláusulas de revisión salarial que se hubieran pactado mediante acuerdo o convenio, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo».

El precepto transcrito tiene carácter básico, tanto formalmente, por encontrarse en una norma con rango de ley, como materialmente, por establecer un tratamiento uniforme para todo el personal al servicio del sector público. El Tribunal Constitucional ha declarado que la actividad financiera de las Comunidades Autónomas ha de someterse a los objetivos de la política presupuestaria dirigidos al mantenimiento de la estabilidad y el equilibrio económico. En consecuencia, el establecimiento de topes en el incremento de la masa retributiva de los empleados públicos por parte del Estado puede condicionar la autonomía de gasto de las Comunidades Autónomas (STC 63/1986, de 21 de marzo, FJ 11). La competencia del Estado atribuida por el art. 149.1.18 CE le permite incluir previsiones relativas a las retribuciones de los funcionarios comunes a todas las Administraciones públicas en base a los principios de igualdad y solidaridad.

b) Los preceptos recurridos de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1993 ignoran el límite general y básico previsto para el incremento retributivo de los empleados públicos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1993, y por ello son inconstitucionales.

El art. 17 de la Ley recurrida establece en su apartado primero que «Con efectos de 1 de enero de 1993, las retribuciones íntegras del personal funcionario al servicio de la Comunidad Autónoma de Aragón experimentarán un aumento porcentual equivalente al incremento proporcional fijado por el Índice de Precios al Consumo interanual a 30 de noviembre de 1992, más el 1,25 por 100». El precepto autonómico se separa de la norma estatal básica porque establece un aumento de retribución del personal funcionario del 6,35 por 100 (resultado de adicionar el 1,25 por 100 al incremento del Índice de Precios al Consumo, que fue del 5,10), superando el límite del 1,8 por 100 fijado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1993.

Por otra parte, el art. 19.2 de la Ley impugnada dispone que «El complemento específico asignado a cada puesto de trabajo se fijará en la cuantía que resulte necesaria para asegurar la aplicación del porcentaje de incremento que, para las retribuciones íntegras del personal funcionario al servicio de la Comunidad Autónoma, establece el art. 17 de esta Ley». Se trata de un artículo cuya inconstitucionalidad deriva de la remisión al precepto anterior, que se estima contrario a la Constitución.

En cuanto al art. 22 de la Ley, su apartado primero utiliza el parámetro previsto en el art. 17.1 para fijar el incremento global en la masa salarial del personal de la Comunidad Autónoma en régimen laboral, superando igualmente el límite de la norma básica estatal, que se aplica a todo el personal al servicio del sector público.

La Disposición adicional duodécima de la Ley remite, en su apartado primero, al art. 17.1 para fijar el régimen del pago de los atrasos derivados de un hipotético incremento del Índice de Precios al Consumo interanual, registrado a 30 de noviembre de 1993, por encima del 6 por 100. En tal caso, el exceso sobre esta cifra se aplicará sobre el incremento previsto en el art. 17.1 de la Ley, abonándose los atrasos por medio de una paga única.

Se desborda de nuevo el límite previsto por la norma básica.

El apartado segundo de la señalada disposición adicional dota «un Fondo de Incremento Legal equivalente al 8 por 100 del importe de los créditos de personal... para el cumplimiento de las obligaciones que sea preceptivo reconocer, por aplicación de las normas sobre retribuciones de personal». Tal Fondo, en la medida que se destine al pago de incrementos retributivos que excedan de lo previsto en la legislación básica, tampoco se ajusta a ésta.

Finalmente, la Disposición transitoria primera de la Ley prevé también el incremento previsto en el art. 17.1 para las retribuciones del personal funcionario que desempeña puestos de trabajo no incluidos en el art. 23 de la Ley 30/84, de 2 de agosto, y en los arts. 47 y 48 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Aragón. Dado que tales funcionarios se integran en el sector público, el precepto viola asimismo la previsión del art. 20.1 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1993.

3. La Sección de Vacaciones del Tribunal Constitucional, por providencia de 19 de agosto de 1993, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, de conformidad con el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, a las Cortes y al Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón, 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; tener por invocado el art. 161.2 CE, lo que, a tenor del art. 30 LOTC, produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada desde el día 29 de julio de 1993, fecha de la interposición del recurso para las partes, y desde su publicación el «Boletín Oficial del Estado» para terceros; y por último, publicar la incoación del recurso y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y el «Boletín Oficial de Aragón».

4. Por escrito presentado el día 7 de septiembre de 1993, el Presidente del Senado interesó se tuviera por personada dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. El Presidente del Congreso de los Diputados, por escrito registrado el 9 de septiembre de 1993, comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento.

5. El Letrado de la Diputación General de Aragón, mediante escrito registrado el 16 de septiembre de 1993, formuló las siguientes alegaciones:

a) La fijación de topes máximos globales de incremento de la masa retributiva de los empleados públicos no puede entenderse comprendida dentro del ámbito de la competencia estatal para regular las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de los funcionarios» (art. 149.1.18 CE). Tales normas básicas se formularon en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en cuyo art. 23 se distingue entre retribuciones básicas y complementarias, disponiendo el art. 24 que la cuantía de las primeras serán iguales en todas las Administraciones públicas para cada uno de los grupos en que se clasifican los funcionarios, y deberá fijarse para cada ejercicio en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. Por consiguiente, la única norma básica vigente sobre cuantía de los conceptos retributivos aplicable a las Comunidades Autónomas, en el momento de aprobar la ley autonómica, era la que imponía la igualdad cuantitativa de las retribuciones básicas para cada uno de los grupos de funcionarios.

Por otra parte, de la STC 63/1986, invocada por el Abogado del Estado, se infiere que la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE no alcanza para efectuar previsiones relativas a la cuantía de todos los conceptos retributivos de los funcionarios, comunes y vinculantes para todas las Administraciones Públicas. Y la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, no realiza ninguna alusión al art. 149.1.18 CE, sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios.

b) El art. 20 de la Ley 39/1992, que el recurso invoca como parámetro de inconstitucionalidad, contiene una serie de normas que el legislador califica de «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público», en un intento de acogerse al título competencial del art. 149.1.13 CE, como igualmente parece hacer la demanda de inconstitucionalidad, que otorga a aquel precepto el carácter de básico. Sin embargo, la norma estatal carece de ese pretendido carácter básico, en primer lugar, porque agota con su regulación toda la materia sometida a normación, sin dejar a las Comunidades Autónomas margen alguno para el desarrollo normativo; y en segundo lugar, porque altera, por exceso de su alcance, la norma básica en materia de cuantías retributivas contenida en el art. 24 de la Ley 30/1984, desvirtuando la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de régimen de funcionarios.

c) Las previsiones de incremento retributivo contenidas en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1993 traen causa directa del Acuerdo de la Mesa General de Negociación de Funcionarios, y del Acuerdo suscrito entre la Administración de la Comunidad Autónoma y los Sindicatos UGT, CC.OO. y CEMSATSE, ambos aprobados por la Diputación General en su reunión del día 7 de julio de 1992. Tales Acuerdos se llevaron a cabo de conformidad a la Ley 9/1987, de 12 de junio, sobre órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas, cuyo art. 32 recoge entre las materias objeto de negociación, y en relación con las competencias de cada Administración pública, «el incremento de retribuciones de los funcionarios y del personal estatutario de las Administraciones Públicas, que proceda incluir en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado de cada año, así como el incremento de las demás retribuciones a establecer, para su respectivo personal, en los proyectos normativos correspondientes de ámbito autonómico y local». Los mencionados Acuerdos resultaban vinculantes para el Gobierno de Aragón y por ello se plasmaron en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, que fueron respetuosos con los mandatos básicos contenidos en la Ley 30/1984.

La norma contenida en el art. 20.3 de la Ley 39/1992, que impone la adecuación de los convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos superiores a los establecidos en la Ley de Presupuestos, incurriría en inconstitucionalidad por ser contraria al derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE) y a los principios de seguridad jurídica y de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE).

El Letrado de la Diputación General de Aragón concluye su escrito solicitando del Tribunal Constitucional dicte Sentencia desestimando el recurso de inconstitucionalidad, y declarando que los artículos impugnados de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1993, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1993, no incurrir en inconstitucionalidad.

6. Por escrito que tuvo su entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional el 10 de octubre de 1993, el Presidente de las Cortes de Aragón comunicó

al Tribunal el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, poniendo a disposición del mismo las actuaciones de dicha Cámara que pudiera precisar.

7. La Sección Tercera, por providencia de 22 de noviembre de 1993, próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de la Ley recurrida, acordó oír a las partes personadas para que, en el plazo común de cinco días, expusieran lo que estimaren procedente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

Evacuado por el Abogado del Estado el trámite de alegaciones conferido, sin que lo hiciera la Diputación General de Aragón, por Auto de 21 de diciembre de 1993 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó mantener la suspensión de todos los preceptos impugnados.

8. Por providencia de 27 de febrero de 2001 se señaló para votación y fallo del presente recurso el día 1 de marzo del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por el Presidente del Gobierno, se dirige contra los arts. 17.1, 19.2 y 22.1, así como contra las Disposiciones adicional duodécima y transitoria primera de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1993, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1993, por estimar que infringen el marco que establece el art. 149.1.18 CE respecto de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El Abogado del Estado fundamenta la inconstitucionalidad de los citados preceptos en que todos ellos ignoran el límite general y básico previsto para el incremento retributivo de los empleados públicos en el art. 20.1 de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1993, modificada por Real Decreto-ley 1/1993, de 8 de enero, que formal y materialmente tendría carácter básico, y que dispuso: «Con efectos de 1 de enero de 1993, las retribuciones íntegras del personal al servicio del sector público no podrán experimentar un crecimiento global superior al 1,8 por 100 con respecto a las del año 1992, una vez aplicadas a estas últimas las cláusulas de revisión salarial que se hubieran pactado mediante acuerdo o convenio, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo.»

La representación procesal de la Diputación General de Aragón sostiene la plena constitucionalidad de los preceptos impugnados, por entender que la fijación de límites a la masa global retributiva de los empleados públicos no está comprendida en el ámbito de la competencia estatal para regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE), puesto que tales normas básicas se encuentran formuladas en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, que en su art. 24 se limita a imponer la igualdad cuantitativa de las retribuciones básicas para cada uno de los grupos de funcionarios. Alega, además, que el art. 20.3 de la Ley 39/1992, de Presupuestos Generales del Estado, no tendría el pretendido carácter básico que le atribuye el representante del Estado, y además incurriría en vicio de inconstitucionalidad por ser contrario al derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE), y a los principios de seguridad jurídica y de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE).

2. Procede que nos pronunciemos en primer término, para delimitar el ámbito de este proceso constitucional, sobre las alegaciones que la Diputación Gene-

ral de Aragón ha introducido para desvirtuar la pretensión de inconstitucionalidad formulada en su recurso por el Presidente del Gobierno.

Así, por lo que concierne al título competencial formalmente invocado en la demanda por el Abogado del Estado, que sustenta la competencia estatal en el art. 149.1.18 CE, de bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas, si bien es cierto que este título no respalda la competencia del Estado para fijar límites o topes máximos, de carácter global, a los incrementos retributivos del personal al servicio de las Administraciones públicas, que encuentra apoyo constitucional, en la competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), así como en el principio de coordinación con la Hacienda estatal que opera como límite de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE), no cabe olvidar que, de forma implícita —como viene a reconocer la Diputación General de Aragón—, la representación estatal apoya su pretensión en el mencionado art. 149.1.13 de la Constitución, al aludir a la sumisión de la actividad financiera de los Entes autonómicos a las exigencias de la política económica general, en la vertiente presupuestaria, con cita expresa de la doctrina contenida en la STC 63/1986, de 21 de mayo. Por ello, desde una perspectiva no atendida a un estricto formalismo hemos de entender que la errónea invocación, por el Abogado del Estado, del título competencial contenido en el art. 149.1.18 CE no desvirtúa en modo alguno el verdadero alcance y contenido de la pretensión ejercitada por dicha representación procesal.

3. Por otra parte, la representación procesal de la Diputación General de Aragón intenta justificar la inclusión, en la Ley de Presupuestos impugnada, de retribuciones en cuantía superior a la que se deriva del tope o límite máximo global establecido por la Ley 39/1992, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 1993, con apoyo en el Acuerdo recaído en la Mesa General de Negociación de Funcionarios, así como en el suscrito entre la Diputación General de Aragón y las Organizaciones sindicales UGT, CC OO y CEMSATSE, aprobados ambos de manera formal y expresa por la Diputación General el 7 de julio de 1992, de manera que, se arguye, el art. 20.3 de la Ley de Presupuestos del Estado incurriría en inconstitucionalidad como contrario al derecho a la negociación colectiva garantizado en el art. 37.1 CE, así como a los principios de seguridad jurídica y de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales del art. 9.3 de la Constitución.

Pues bien, con independencia de la naturaleza jurídica de los acuerdos, convenios o pactos a que alude el citado art. 20.3, y de su inclusión o no en el ámbito del derecho a la negociación colectiva del art. 37.1 CE, cuestiones sobre las que, por exceder el objeto de este proceso constitucional, no debemos pronunciarnos, es lo cierto que el mencionado precepto se halla formulado en términos de respeto y compatibilidad con el derecho a la negociación colectiva del art. 37.1 CE, en cuanto viene a disponer que si de ellos deriva un crecimiento retributivo superior al previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado deberán adecuarse a éste, y sólo si tal acomodación no se produce, previene la inaplicabilidad de las cláusulas convencionales que se opongan al tope o límite máximo fijado por la Ley estatal de Presupuestos. Por otra parte, el principio de jerarquía normativa reconocido en el art. 9.3 CE impide que los incrementos retributivos alcanzados mediante pacto o convenio prevalezcan sobre las concretas determinaciones contenidas en normas con rango de ley, y así este Tribunal en su STC 210/1990, de 20 de diciembre, esta-

bleció, con cita de las SSTC 58/1985, de 30 de abril, 177/1988, de 10 de octubre, y 171/1989, de 19 de octubre, que el convenio colectivo ha de adecuarse a lo previsto en las leyes, de tal modo que: «El art. 37.1 CE ni por sí mismo ni en conexión con el art. 9.3 CE puede oponerse o impedir la producción de efectos de las leyes en la fecha dispuesta por las mismas. Es el convenio el que debe respetar y someterse a la Ley y a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario, siendo constitucionalmente inaceptable que una Ley no pueda entrar en vigor en la fecha dispuesta por el legislador».

Con fundamento en lo expuesto, los incrementos retributivos fijados para 1993 por vía de pacto o convenio en el seno de la Administración autonómica han de estimarse, al no haberse adecuado al tope máximo previsto en la Ley de Presupuestos del Estado para dicho ejercicio, inaplicables y desplazados en su eficacia jurídica por las determinaciones de esta norma legal, y por ello, la incorporación del incremento de retribuciones por encima del tope máximo legal, para funcionarios y personal asalariado de la Administración autonómica durante el mencionado ejercicio, incorporación a la Ley aragonesa de Presupuestos producida cuando ya se hallaba vigente la Ley estatal, no puede acogerse a la cobertura constitucional de los principios de seguridad jurídica y de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, del art. 9.3 CE, invocados por la Diputación General de Aragón para oponerse a la pretensión articulada en el recurso de inconstitucionalidad.

Procede, por ello, rechazar las alegaciones de la Comunidad Autónoma en torno a la invocada inconstitucionalidad del art. 20.3 de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993.

4. La Ley de Presupuestos Generales del Estado 39/1992, para el ejercicio de 1993, además de contener en el art. 20.1, transcrito en los antecedentes, la limitación retributiva global respecto de todo el personal al servicio del sector público, comprendiendo en éste, según la expresa determinación del apartado 5 b) «las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los organismos de ellas dependientes», dispuso en el apartado 6 que «En las Leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas y en los Presupuestos de las Corporaciones Locales correspondientes al ejercicio 1993, deberán recogerse expresamente los criterios señalados en el presente artículo».

Pues bien, la cuestión controvertida consiste en determinar si los preceptos impugnados de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1993, de Presupuestos para dicho ejercicio 1993, respetaron o no la limitación o tope retributivo establecido por la Ley de Presupuestos estatal y si, al no hacerlo, incurrieron en vulneración constitucional.

A tal efecto, conviene tener en cuenta que dicha cuestión ya ha sido decidida por este Tribunal que, resolviendo casos semejantes al ahora enjuiciado, ha establecido una doctrina constitucional a la que debemos remitirnos. Tal doctrina se halla contenida en las SSTC 63/1986, de 21 de mayo; 96/1990, de 24 de mayo; 237/1992, de 15 de diciembre; 171/1996, de 30 de octubre y, finalmente, en la 103/1997, de 22 de mayo, a cuya fundamentación, en lo pertinente, aludiremos seguidamente para resaltar las líneas esenciales que la conforman.

En efecto, en principio hemos señalado que el establecimiento, por parte del Estado, de topes máximos al incremento del volumen global de las retribuciones de los empleados públicos halla su justificación tanto en el título competencial contenido en el art. 149.1.13. CE, como en el principio de coordinación, que opera como límite de la autonomía financiera de las Comu-

nidades Autónomas (art. 156.1 CE), con el alcance previsto en el art. 2.1 b) LOFCA (STC 103/1997, FJ 1). En efecto, la fijación de tales límites constituye «una medida económica general de carácter presupuestario dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público» (STC 63/1986, FJ 11), de tal modo que dicha decisión coyuntural y de eficacia limitada en el tiempo resulta constitucionalmente justificada «en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público» (*ibidem*, FJ 11). La fijación de estos techos salariales «encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (ex art. 149.1.13)» (STC 96/1990, FJ 3), y su establecimiento está encaminado «a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario» (STC 237/1992, FJ 3). Por todo ello, nada cabe objetar desde el punto de vista competencial a que el Estado adopte esta decisión en la Ley de Presupuestos, máxime cuando ésta, lejos de ceñirse a ser un mero conjunto de previsiones contables, opera como «un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno» [SSTC 27/1981, FJ 2; 76/1992, FJ 4 a), por todas]» (STC 171/1996, FJ 2).

Por otra parte, la imposición de estos topes máximos por parte del Estado también encuentra su fundamento en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal del art. 156.1 CE, con el alcance previsto en el art. 2.1 b) LOFCA, el cual exige a las Comunidades Autónomas la acomodación de su actividad financiera a las medidas oportunas que adopte el Estado «tendientes a conseguir la estabilidad económica interna y externa», toda vez que a él corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general (SSTC 171/1996, FJ 2; 103/1997, FJ 1). Con base en el principio de coordinación delimitado por la LOFCA cabe, pues, justificar que el Estado acuerde una medida unilateral con fuerza normativa general susceptible de incidir en las competencias autonómicas en materia presupuestaria, siempre que aquélla tenga una relación directa con los mencionados objetivos de política económica. En este sentido, resulta justificado que, en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público, y de prioridad de las inversiones públicas frente a los gastos consuntivos, el Estado establezca topes máximos globales al incremento de la masa retributiva de los empleados públicos. Por el contrario, desde la perspectiva de los objetivos de política económica general, no aparece fundamentado que aquél predetermine unilateralmente los incrementos máximos de las cuantías de las retribuciones de cada funcionario dependiente de las Comunidades Autónomas, individualmente considerado, debiendo referirse tal límite al volumen total de las retribuciones (SSTC 63/1986, FJ 11; 96/1990, FJ 3; 171/1996, FJ 3).

5. La aplicación al caso de la doctrina constitucional expuesta conduce a acoger la pretendida inconstitucionalidad de los diversos preceptos impugnados de la Ley aragonesa 7/1993, de 4 de mayo, con la concreta excepción a la que después aludiremos.

Así, por lo que concierne al art. 17.1 de dicha Ley, la superación del tope o límite retributivo del 1,8 por 100 establecido por el Estado en la Ley de Presupuestos para dicho ejercicio es clara y manifiesta, en cuanto dicho precepto de la Ley autonómica viene a establecer un incremento de las retribuciones íntegras del personal funcionario de la Comunidad Autónoma en cuantía de un 6,35 por 100, resultado de sumar el porcentaje del 1,25 por 100 al incremento del Índice de Precios al Consumo (IPC) a fecha de 30 de noviembre de 1992, que fue del 5,10 por 100.

El art. 19.2 de la Ley impugnada incurre en el mismo vicio de inconstitucionalidad, al no respetar el límite o tope máximo fijado por la Ley de Presupuestos del Estado, en cuanto trata de asegurar el ya señalado incremento retributivo del 6,35 por 100, para el personal funcionario de la Administración autonómica, a través de la cuantía fijada al complemento específico asignado a cada puesto de trabajo, con expresa referencia al art. 17 de la misma Ley objeto de impugnación.

A idéntica conclusión ha de llegarse por lo que concierne al art. 22.1 de la Ley aragonesa objeto de impugnación, a cuyo tenor: «Con efectos de 1 de enero de 1993, la masa salarial del personal en régimen de derecho laboral al servicio de la Comunidad Autónoma no podrá experimentar un incremento global superior al derivado de la aplicación del porcentaje señalado en el art. 17 de la presente Ley, comprendiendo en dicho porcentaje todos los conceptos, incluso el que pueda producirse por reclasificaciones profesionales y modificaciones en concepto de antigüedad. Todo ello, sin perjuicio de su distribución individual que se efectuará a través de la negociación colectiva». En efecto, el precepto transcrito prevé, para el personal sujeto a relación laboral con la Administración autonómica, un incremento global de la masa salarial que también excede del tope máximo fijado por la norma básica estatal, aplicable a todo el personal al servicio del sector público sin distinción de regímenes jurídicos, en cuanto que también por lo que se refiere a este personal laboral, mediante una explícita remisión al art. 17 de la Ley de Presupuestos de Aragón, se establece un incremento global superior al fijado por la Ley de Presupuestos del Estado.

Por su parte, la Disposición transitoria primera de la Ley aragonesa viene a establecer idéntico incremento porcentual (es decir, el establecido con carácter general para el personal funcionario de la Administración autonómica), al caso específico de aquellos funcionarios no incluidos en el régimen retributivo del art. 23 de la Ley 30/1984, ni en los arts. 47 y 48 de la Ley de ordenación de la función pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Por ello, la aplicación a estos funcionarios del incremento porcentual en los mismos términos del art. 17 de la propia Ley, tal como prevé el inciso final de dicha norma transitoria, determina su inconstitucionalidad en este concreto aspecto.

6. Finalmente, la Disposición adicional duodécima se halla impugnada en sus dos primeros apartados. El apartado 1 de esta norma viene a establecer una cláusula de revisión de las remuneraciones del personal al servicio de la Comunidad Autónoma de Aragón, en el sentido de que si el Índice de Precios al Consumo interanual, referido al 30 de noviembre de 1993, supera el 6 por 100, el aumento de las retribuciones sobre las ya establecidas con el incremento previsto en el art. 17 de la Ley autonómica, se hará efectivo mediante el abono de «una paga única». Es decir, mediante tal cláusula revisora se establece un eventual aumento retributivo por encima, incluso, del que ya resulta (en cuantía de un 6,35 por 100 con respecto a las remuneraciones del año 1992) del incremento porcentual establecido en el art. 17 de la Ley impugnada. Se hace así patente un eventual incremento de las retribuciones, superior incluso al ya fijado en el tan repetido art. 17, con infracción del tope máximo global fijado por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1993. No existe, pues, duda alguna en extender la inconstitucionalidad que venimos apreciando a este apartado 1 de la impugnada Disposición adicional duodécima.

De manera diversa, no cabe tachar de inconstitucional, con base en la vinculación del legislador autonómico al límite presupuestario que se contiene en el art. 20.1 de la Ley estatal de Presupuestos, la específica previsión

contenida en el apartado 2 de la mencionada Disposición adicional duodécima. Este apartado dispone que: «Se dota un Fondo de Incremento Legal equivalente al 8 por 100 del importe de los créditos de personal. Dicho Fondo se utilizará para el cumplimiento de las obligaciones que sea preceptivo reconocer, por aplicación de las normas sobre retribuciones de personal». La impugnación del Abogado del Estado se limita en este aspecto a la mera alegación de que «Tal Fondo, en la medida en que se destine al pago de incrementos retributivos que excedan de lo previsto en la legislación básica, tampoco se ajusta a ésta». Sin embargo, la previsión legal del referido Fondo, dado su carácter genérico, así como su aplicación a obligaciones válidamente reconocidas, no incide directamente en la vulneración de la legislación básica estatal, pues serán, en definitiva, las obligaciones de abono de retribuciones a los funcionarios las que, en su caso, excederán el tope básico, pero la constitución del Fondo como tal, al igual que el de Acción Social previsto en el apartado 3 de la misma Disposición adicional, obedece a razones estructurales o de carácter organizativo y no vulnera, por sí mismo, la normativa básica estatal, por lo que debemos en este concreto extremo rechazar la pretensión de inconstitucionalidad ejercitada por el Abogado del Estado, desestimando el recurso en lo relativo a este concreto precepto de la Ley impugnada.

En conclusión, procede, con estimación del presente recurso, declarar la inconstitucionalidad de los artículos 17.1, 19.2 y 22.1, así como la del apartado 1 de la Disposición adicional duodécima y el inciso final de la Disposición transitoria primera, preceptos todos ellos de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1993, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1993, por desconocer el límite que a su autonomía financiera impone el principio de coordinación con la Hacienda del Estado contenido en el art. 156.1 de la Constitución, así como por vulnerar el art. 149.1.13 del texto constitucional.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1993, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1993, y en su virtud:

1.º Declarar inconstitucionales y nulos los arts. 17.1, 19.2 y 22.1, el apartado 1 de la Disposición adicional duodécima y el inciso final de la Disposición transitoria primera («incrementadas en el porcentaje que con carácter general se apruebe para el personal funcionario en la presente Ley»), todos ellos de la Ley autonómica impugnada.

2.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a uno de marzo de dos mil uno.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas.—Firmado y rubricado.

