

interpretado por este Tribunal, por lo que se ha de declarar su inconstitucionalidad y consiguiente nulidad.

### 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 la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar inconstitucional y nulo el apartado l) del art. 15.2 de la Ley 1/1992, de 2 de julio, del Servicio de Salud del Principado de Asturias, modificado por la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales.

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

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

**19915** *Pleno. Sentencia 297/2006, de 11 de octubre de 2006. Cuestión de inconstitucionalidad 5429-2003. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra respecto a las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley Foral 19/2000, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio 2001.*

*Competencias sobre régimen estatutario de los funcionarios públicos, planificación general de la actividad económica y coordinación de haciendas públicas: límites estatales al incremento de retribuciones; derechos históricos y régimen foral (STC 148/2006). Nulidad de preceptos autonómicos.*

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, don Roberto García-Calvo y Montiel, 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

### SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5429-2003, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra respecto a las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley Foral 19/2000, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio del año 2001, 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 Roberto García-Calvo y Montiel, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. El día 10 de septiembre de 2003 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 la referida Sala de 13 de junio de 2003 por el que se acuerda plantear ante el Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad en relación con las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley Foral 19/2000, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio del año 2001, por posible vulneración de los artículos 149.1.13 y 156.1 CE.

2. La cuestión trae causa del recurso contencioso-administrativo 311-2001, interpuesto por el Abogado del Estado contra el Decreto Foral 13/2001, de 22 de enero, 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 del año 2001. Dicho recurso instó la nulidad de este Decreto por vulneración de los arts. 149.1.13, 149.1.18 y 156.1 CE por no respetar lo dispuesto en el art. 21 de la Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2001. En opinión del Abogado del Estado el Decreto recurrido no se adecuaba al límite de incremento retributivo global del 2 por 100 previsto en este precepto con carácter básico para todo el personal al servicio del sector público. Aunque la decisión final se dejaba al criterio de la Sala, en las alegaciones del recurso contencioso-administrativo el Abogado del Estado no consideró necesario plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto a las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley Foral 19/2000. En el escrito de contestación de la demanda el Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra instó la desestimación del recurso contencioso-administrativo 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 el escenario de consolidación presupuestaria acordado con el Estado.

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 una cuestión de inconstitucionalidad respecto de las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley foral 19/2000, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio del año 2001, en relación con los arts. 149.1.13, 149.1.18 y 156.1 CE. En ese trámite, la presentación de la cuestión fue apoyada por el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. El Letrado del Gobierno Foral rechazó su planteamiento por no existir ninguna duda razonable sobre la inconstitucionalidad del precepto legal y por carecer de relevancia para resolver la impugnación del Decreto Foral 13/2001. En este sentido se adujo que la disposición adicional primera de la Ley que se pretendía cuestionar se limita a compensar la pérdida de poder adquisitivo como consecuencia del crecimiento real de la inflación de las retribuciones correspondientes al año 2000, mientras que la segunda prevé dicha compensación a partir del año 2002. En la medida, pues, en que el Decreto impugnado se limita a desarrollar el art. 6 de la Ley Foral 19/2000 y no dichas disposiciones adicionales se consideró que el planteamiento de la cuestión era irrelevante para resolver el recurso contencioso-administrativo dirigido contra el mismo.

4. Mediante Auto de 13 de junio de 2003 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra acordó plantear ante este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad respecto de las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley foral 19/2000, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio del año 2001 por la posible vulneración del art. 21 de la Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2001 y, con ella, de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE.

5. Mediante providencia de 27 de abril de 2004 la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la mencionada cuestión, dando traslado de las actuaciones 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, al objeto de poder personarse en el proceso y formular alegaciones.

6. El 12 de mayo de 2004 se registró en este Tribunal el acuerdo de la Mesa del Senado de 11 de mayo dando a esta Cámara por personada y ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. Con fecha de 14 de mayo de 2004 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 11 de mayo comunicando la decisión de la Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones.

8. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 19 de mayo de 2004 el representante del Gobierno Foral de Navarra presentó sus alegaciones instando la desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad con base en las siguientes consideraciones:

a) Esgrime, en primer lugar, que la cuestión no cumple el requisito de relevancia, derivado de su carácter prejudicial, teniendo en cuenta que el Decreto Foral impugnado desarrolla la normativa legal aplicable en materia de incremento salarial para los funcionarios públicos en el año 2001. Enmarcada en el esquema de actualización anual de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, se aduce que la disposición adicional primera cuestionada se refiere al ejercicio del año 2000 y recoge un compromiso referido al año precedente, pero que únicamente se puede materializar a partir del 1 de enero de 2001, una vez conocido el dato de la inflación real. Por su parte la cuestión de inconstitucionalidad relativa a la disposición adicional segunda no sería relevante para la resolución del proceso principal, puesto que se limita aplicar el mismo mecanismo de compensación del crecimiento real de la inflación con efectos de 2002, ejercicio que no es regulado por el Decreto Foral impugnado.

b) La petición de desestimación se sustenta, en segundo lugar, en que las disposiciones cuestionadas no han podido vulnerar los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. Tras poner de manifiesto que los presupuestos generales de Navarra para el año 2001 cumplen el incremento máximo del 2 por 100 previsto en la Ley de presupuestos generales del Estado para las retribuciones de todo el sector público y que esta última prevé la posibilidad de llevar a cabo adecuaciones retributivas excepcionales, la defensa de la posición del Gobierno Foral se articula sobre todo a partir del régimen competencial de la Comunidad Foral de Navarra en la materia. Al inicio de las alegaciones se destacan, a estos efectos, dos datos que se consideran trascendentales para el correcto enfoque de la cuestión. El Letrado foral recuerda, por un lado, que, a fin de cumplir los objetivos de política económica fijados por el Estado, la Comunidad Foral de Navarra y el propio Estado suscribieron el denominado Escenario de Consolidación Presupuestaria, que incluía unas previsiones de déficit y de endeudamiento para los ejercicios de 1999, 2000 y

2001. Los presupuestos generales de Navarra para todos estos años cumplieron dicho Escenario holgadamente, puesto que se alcanzó una situación de superávit presupuestario y unos volúmenes de deuda pública inferiores a los previstos. En este sentido se señala que es materialmente imposible que la Comunidad Foral haya podido vulnerar los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. Por otro lado se recuerda que el incremento retributivo previsto para el año 2001 es exactamente el mismo que el establecido en la Ley de presupuestos generales del Estado, y que lo único que hacen las disposiciones adicionales cuestionadas es prever mecanismos de compensación de crecimiento real de la inflación que tienen cobertura competencial a partir de las competencias históricas de la Comunidad Foral de Navarra. En opinión del representante del Gobierno Foral este dato implica que el método que debe seguirse para verificar si la Comunidad Foral se ha extralimitado en el ejercicio de sus competencias no es el utilizado por el órgano judicial cuestionante, basado en el contraste formal entre las normas presupuestarias estatal y autonómica, sino el de la armonización de las competencias del Estado y las de la Comunidad Foral de Navarra a partir de una vinculación diferente a las bases estatales en el ámbito de la función pública, en materia económico-financiera y en el ejercicio pactado de las competencias estatales y forales.

Así, y por lo que respecta a las competencias en materia de función pública reconocidas en el art. 49.1 b) LORAFNA, se esgrime que se trata de una competencia exclusiva de la Comunidad Foral 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 decimocuarta 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 del 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.

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 para distribuir libremente dicho gasto en el marco de sus competencias. La Ley Orgánica 10/2003, de 15 de julio, de reforma de la Ley complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria, y la Ley 25/2003, del mismo día, de modificación del convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, vendrían a confirmar este criterio al atribuir a la Comisión Coordinadora entre ambas Administraciones el acordar compromisos de colaboración y coordinación en materia de estabilidad presupuestaria.

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».

Como consecuencia de todo lo anterior, prosigue el Letrado foral, la peculiaridad de Navarra no reside en que quede fuera de la política económica general del Estado, sino en que la concreción y aplicación de tal política en esta Comunidad debe llevarse a cabo de acuerdo con el régimen foral, es decir, respetando al tiempo las competencias históricas de Navarra y su modelo de relaciones con el Estado. No se trata, en definitiva, de una especialidad que contradiga las competencias del Estado en materia de ordenación general de la economía, 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. En este sentido, la aplicación previa del diferencial de inflación de Navarra –distinto y superior a la media estatal– a las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra se considera realizado con pleno respeto a los criterios de convergencia y coordinación entre ambas haciendas acordados en el escenario de consolidación presupuestaria, y en ejercicio de unas competencias que otorgan a la Comunidad Foral de Navarra ciertos márgenes de maniobra para decidir el modo de conseguir los objetivos de política económica señalados por el Estado. A ello se añade, en último término, que la propia Ley de presupuestos generales del Estado contempla excepciones a los límites retributivos para el personal al servicio del sector público que pueden dar cobertura a disposiciones como la cuestionada, que constituye una adecuación retributiva necesaria y obligada, dado que en anteriores ejercicios los funcionarios forales sufrieron congelaciones salariales que no afectaron a los funcionarios estatales.

9. El 24 de mayo de 2004 se registró en este Tribunal escrito del Abogado del Estado personándose en el proceso e instando la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad y la consiguiente declaración de inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones adicionales cuestionadas. Las alegaciones formuladas con este propósito pueden resumirse del siguiente modo:

a) Considera el representante del Gobierno de la Nación, en primer lugar, que la presente cuestión es muy similar y plantea el mismo problema de constitucionalidad que el suscitado en la cuestión elevada por la misma Sala en relación con la Ley de presupuestos generales de Navarra para el año 1999 y registrada con el número 3590-2002, lo cual le lleva a solicitar por otrosí la acumulación de las mismas.

b) Por lo que al objeto de la presente cuestión se refiere, el representante del Gobierno aduce que el Decreto Foral impugnado en la vía contencioso-administrativa viene a dar cumplimiento al art. 6 de la Ley de presupuestos generales de Navarra para 2001, que prevé un incremento del 2 por 100, al igual que la Ley de presupuestos generales del Estado, «previo cumplimiento de lo dispuesto en la disposición adicional primera de esta Ley Foral». Como consecuencia de este requisito previo el Decreto Foral viene a establecer un incremento del 4,1 por 100 en las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, como resultado de aplicar sucesivamente el incremento del 2 por 100 previsto en el art. 6 y lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley cuestionada.

c) Por lo que a la relevancia de la cuestión de inconstitucionalidad se refiere el Abogado del Estado parte de la jurisprudencia constitucional, según la cual en los recursos contencioso-administrativos directos contra normas reglamentarias la norma legal que les da cobertura resulta relevante. Este requisito de admisión se cumple en su opinión, puesto que el Decreto Foral 13/2001 da aplicación al art. 6 de la Ley Foral 19/2000, el cual, a su vez, establece la necesidad de aplicar la disposición adicional primera de esta Ley. Aunque tal vez hubiese sido más ajustado a las exigencias del art. 163 CE haber planteado la cuestión también respecto al inciso del art. 6 de la Ley Foral 19/2000, que alude al «cum-

plimiento previo de lo dispuesto en la disposición adicional primera de esta Ley Foral», la cuestión de inconstitucionalidad se considera correctamente planteada, pues la invalidación de la norma legal reclamada por el art. 6 impediría que se le diera el cumplimiento prescrito. Ello no obstante se somete al criterio del Tribunal la posibilidad de extender por conexión la declaración de inconstitucionalidad y de nulidad a dicho inciso del art. 6. Por lo que a la disposición adicional segunda se refiere, el representante del Gobierno admite que el Auto de planteamiento de la cuestión está lejos de ser exhaustivo, y que el Letrado del Gobierno Foral sostiene, no sin buen fundamento, que dicha relevancia no se da, puesto que dicha disposición comienza a desplegar sus efectos a partir del 1 de enero del año 2002. Ello no obstante, y partiendo de la deferencia con la que este Tribunal suele controlar el juicio de relevancia realizado por los Tribunales ordinarios, considera que este extremo de la cuestión también es relevante, puesto que la disposición adicional segunda parte de la aplicación en sus propios términos de la disposición adicional primera, toda vez que el posible incremento originado en la mayor magnitud del IPC real del año 2001 se aplica directamente a las retribuciones fijadas para el año 2001 por el Decreto Foral impugnado en aplicación del art. 6 y de la disposición adicional primera de la Ley Foral de presupuestos. Todo ello revela, según el Abogado del Estado, un grado de conexión suficiente de la disposición adicional segunda con el fallo del proceso *a quo*. Aun cuando ello no se entiende así, prosigue esta parte, siempre cabría la posibilidad de extender la declaración de nulidad por conexión o consecuencia a esta disposición adicional, así como al inciso del art. 6 que hace referencia a la disposición adicional primera de la Ley impugnada.

d) En relación con el fondo de la cuestión el representante del Gobierno de la Nación fundamenta la inconstitucionalidad de la disposición adicional primera a partir de lo que considera una sólida doctrina jurisprudencial (ejemplificada en la STC 62/2001, de 1 de marzo y, sobre todo, en la STC 24/2002, de 31 de enero) relativa a los límites de los incrementos retributivos del personal al servicio del sector público. Para ello se basa en que lo dispuesto en la misma es incompatible formal y materialmente con el art. 21.2 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2001. A su vez considera que el art. 49.1 b) LORAFNA y la STC 140/1990 no son aplicables al presente caso, puesto que la limitación a dichos incrementos retributivos no tiene su fundamento competencial en el art. 149.1.18 CE, sino en los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. Finalmente rechaza que el convenio económico reconocido en el art. 45 LORAFNA sea relevante a estos efectos, puesto que afecta principalmente a los ingresos de la Comunidad Foral, siendo la aportación anual al Estado el único aspecto del gasto público influido por el mismo.

Por lo que a la disposición adicional segunda se refiere considera que, no sólo es incompatible, por conexión, con el art. 21.2 de la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2001, sino también con el art. 20.2 de la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2002. De ahí que también implique una vulneración mediata de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE.

10. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 1 de junio de 2004 el Fiscal General del Estado presentó sus alegaciones instando la estimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Tras repasar el *iter* procesal que ha dado lugar a su presentación, considera plenamente aplicable la doctrina contenida en la STC 24/2002, de 31 de enero, para considerar vulnerados los preceptos aducidos como parámetro de control. Para ello considera que el régimen foral navarro no ofrece peculiaridades competenciales que permitan exceptuar a la Comunidad Foral de la doctrina contenida en dicha Sentencia, sobre todo teniendo en cuenta que el art. 49.1 b) LORAFNA obliga a respetar los derechos y obligaciones esenciales

que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos y que los límites retributivos tienen su anclaje competencial en el art. 149.1.13 CE.

11. El día 24 de mayo de 2004 tuvieron entrada en el Registro General de este Tribunal las alegaciones presentadas por la Letrada del Parlamento de Navarra instando la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad y, subsidiariamente, su desestimación en base con los siguientes argumentos:

a) Considera, en primer lugar, que la cuestión debe ser inadmitida a trámite, porque no concreta, en modo alguno, de manera expresa la relación de causalidad entre las normas cuestionadas y el fallo del juicio *a quo*, limitándose a señalar someramente la existencia de una duda sobre su constitucionalidad. En el caso de la disposición adicional segunda, al que se dedica una alegación autónoma, se considera que la cuestión es totalmente irrelevante, puesto que el propio Decreto Foral impugnado reconoce que se adopta en ejecución de los presupuestos generales para el año 2001, cuando tal disposición tiene efectos económicos a partir del 1 de enero de 2002 y en ningún momento ha sido tenida en cuenta para calcular el importe de las retribuciones contenidas en dicho Decreto. La Letrada del Parlamento Foral también rechaza la relevancia de la cuestión en el caso de la disposición adicional primera, pero acudiendo a una supuesta inidoneidad formal y material del recurso contencioso-administrativo y, consecuentemente, de la propia cuestión de inconstitucionalidad. En relación con el recurso contencioso-administrativo aduce que la impugnación del Decreto Foral encubre el verdadero objeto del proceso, que no es otro que la presunta colisión entre una ley autonómica (la de presupuestos generales de Navarra para 2001, que es la que el Decreto se limita a traducir en términos económicos) y otra estatal (la Ley de presupuestos generales del Estado para el mismo ejercicio). A ello hay que añadir que, a diferencia de lo sucedido en otros supuestos, en este caso los órganos legitimados del Estado no impugnaron la Ley autonómica ante este Tribunal. En este contexto la interposición de un recurso contencioso-administrativo contra un simple acto de ejecución de la Ley Foral resultaría incomprensible y no vendría a desmentir el reconocimiento implícito por parte del Estado de que no se habían vulnerado competencias estatales. En este sentido se considera relevante que en la vía contencioso-administrativa no se instase la suspensión cautelar del incremento retributivo previsto en el Decreto Foral y tampoco se recurriesen los actos concretos de aplicación.

En este contexto el planteamiento de la presente cuestión se califica de «taimado» por varios motivos. En primer lugar, porque no puede suplir la falta de interposición del recurso de inconstitucionalidad directo contra la Ley Foral. En segundo lugar, porque el recurso contencioso-administrativo debe entenderse dirigido únicamente contra el art. 1 del Decreto Foral 19/2000, que es el que determina el importe de las retribuciones durante el ejercicio de 2001. En la medida en que este precepto simplemente ejecuta una decisión adoptada por la Ley de presupuestos (produciéndose, por lo tanto, *ope legis*), sin que el Gobierno foral haya tenido ningún margen autónomo de decisión, se considera que el recurso contencioso-administrativo no reunía la sustantividad jurídica mínima para fundamentarlo, y que simplemente encubría una impugnación extemporánea de la propia Ley Foral. Este defecto tampoco podía, en opinión de la representante del Parlamento foral, ser subsanado mediante la presente cuestión de inconstitucionalidad, puesto que ello 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, cuando, además, el Estado había renunciado a utilizar este procedimiento. A diferencia de lo sucedido en el caso de la Ley de presupuestos generales de Navarra para el año

1999, el hecho que el propio Abogado del Estado plantease la conveniencia de elevar la presente cuestión de inconstitucionalidad evidenciaría que lo que se pretende impugnar a través del recurso contencioso administrativo es la Ley Foral y no el Decreto.

b) Con carácter subsidiario, la Letrada del Parlamento Foral solicita la desestimación de la presente cuestión por cuanto no considera vulnerados los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. En este sentido argumenta que la Ley de presupuestos impugnada prevé el mismo incremento retributivo del 2 por 100 que la Ley de presupuestos generales del Estado. La disposición adicional primera vendría a establecer un derecho a favor de los empleados públicos navarros al mantenimiento del poder adquisitivo de sus retribuciones durante el año 2000 que no puede ser dejado sin efecto retroactivamente. Finalmente, se aduce que las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en el ámbito del régimen estatutario de sus funcionarios (art. 49.1.b LORAFNA) y en el marco del convenio económico (art. 45 LORAFNA) permiten a esta Comunidad acordar con el Estado el cumplimiento de las directrices y medidas de política económica general, sin que el hecho de apartarse de una medida coyuntural y de carácter unilateral como los límites retributivos deba resultar en todo caso inconstitucional. En este contexto el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Escenario de Consolidación Presupuestaria acordado con el Estado, así como de los objetivos de política económica establecidos en la Ley de presupuestos generales del Estado, conducen a la representante del Parlamento foral a instar la desestimación de la presente cuestión desde un punto de vista material.

12. Por providencia de 10 de octubre de 2006, se señaló para la deliberación y votación 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 las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley Foral 19/2000, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio del año 2001. Como se ha dejado constancia en los antecedentes, el debate de fondo suscitado ante este Tribunal es si la regulación contenida en ambas disposiciones respecto de la actualización de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra y de sus organismos autónomos, así como de las pensiones de las clases pasivas de estas Administraciones con derecho a actualización, vulnera los arts. 149.1.13 y 156.1 CE por implicar un crecimiento superior al 2 por 100 previsto con carácter básico en el art. 21 de la Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2001, para todo el personal al servicio del sector público. La resolución de este proceso ha quedado en gran medida despejada por la STC 148/2006, de 11 de mayo y, sobre todo, por la STC 195/2006, de 22 de junio, que ha dado respuesta a una cuestión prácticamente idéntica, planteada por el mismo órgano judicial en relación con la disposición adicional primera de la Ley de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio de 1999. De ahí que la mayor parte de alegaciones de las partes puedan responderse mediante la remisión a la fundamentación jurídica de ambas Sentencias.

2. Con carácter previo, y como también hicimos en dichas Sentencias, resulta necesario pronunciarse sobre los requisitos de admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, cuyo incumplimiento ha sido alegado por los representantes del Gobierno y del Parlamento forales. Como hemos recordado en la STC 195/2006, de 22 de junio, FJ 2, no sólo es posible, sino que en casos singulares y difíciles es incluso pertinente, resolver en fase de Sentencia las dudas sobre el requisito de la relevancia de

las cuestiones de inconstitucionalidad. Ello requiere, en todo caso, partir de la tantas veces reiterada necesidad de respetar los límites institucionales que rodean el control del juicio de relevancia realizado por los Tribunales ordinarios.

Como se desprende del Auto de planteamiento de la presente cuestión, ésta se dirige contra las disposiciones adicionales primera y segunda de los presupuestos generales de Navarra para el año 2001. Ambas normas prevén mecanismos idénticos para compensar de la pérdida de poder adquisitivo de las retribuciones del personal en activo al servicio de las Administraciones públicas de Navarra y de las pensiones de las clases pasivas con derecho a actualización. La única diferencia es que en el caso de la disposición adicional primera se pretende compensar la evolución real del IPC durante el año 2000, mientras que la disposición adicional segunda toma como referencia la evolución de real los precios en el año 2001. Los representantes forales rechazan que el planteamiento de la cuestión sea relevante para la resolución del juicio *a quo*, que tiene por objeto la impugnación directa del Decreto Foral 13/2001, de 22 de enero, que determina 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 del año 2001. Como se ha reflejado en los antecedentes dicho rechazo se basa en argumentos diversos, que no afectan por igual a las dos disposiciones adicionales cuestionadas. Por ello la resolución de esta cuestión previa debe realizarse de forma separada.

3. Como han puesto de relieve algunas de las partes el Auto de planteamiento de la presente cuestión no exterioriza el carácter prejudicial de la duda de constitucionalidad y la conexión entre el Decreto Foral impugnado y los preceptos cuestionados. De hecho, más allá de reproducir estos últimos y las normas de la Ley de presupuestos generales del Estado que sirven de parámetro de control, el juicio de relevancia llevado a cabo por el Tribunal Superior de Justicia no se ha reflejado en dicho Auto. Aunque es muy reiterada la jurisprudencia constitucional que exige dicha exteriorización (por todas, SSTC 189/1991, de 3 de octubre, FJ 2, 174/1998, de 23 de julio, FJ 1, y 100/2006, de 30 de marzo, FJ 2), en el caso de la disposición adicional primera tal déficit no resulta definitivo si se tiene en cuenta que el nexo causal entre esta disposición y el Decreto Foral 38/2000 impugnado en la vía contencioso-administrativa se halla reflejado en el propio título de esta última norma. En la medida, en efecto, en que este Decreto determina las cuantías retributivas para el ejercicio de 2001 en ejecución de las previsiones de la Ley de presupuestos generales de Navarra para dicho ejercicio el juicio de relevancia puede considerarse satisfecho implícitamente, teniendo en cuenta la flexibilidad con que tradicionalmente hemos interpretado el art. 37.2 LOTC (por todas, SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 1, 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 4.b, y 67/2002, de 21 de marzo, FJ 2.a). Resulta decisivo, en este sentido, tener en cuenta que las cuantías previstas en el Decreto Foral impugnado ya incorporan el mecanismo consolidable de compensación de la pérdida del poder adquisitivo producida durante el año 2000 previsto en la disposición adicional primera cuestionada. Tal mecanismo, al igual que el propio Decreto Foral, tiene efectos económicos a partir del 1 de enero de 2001 (como establece la propia disposición final), con lo cual afecta en términos presupuestarios a este último ejercicio. De acuerdo con este criterio material, empleado también en la STC 195/2006, de 22 de junio, FJ 4, para delimitar el ejercicio presupuestario afectado por la disposición allí recurrida, resulta evidente que los interrogantes sobre la constitucionalidad de dicha disposición resultan relevantes para la impugnación del Decreto Foral 38/2000. Como señalamos en este último pronunciamiento, la posibilidad de haber dirigido la cuestión de

inconstitucionalidad contra otros preceptos de la propia Ley (concretamente, contra el inciso del art. 6 que alude al previo cumplimiento de lo dispuesto en dicha disposición adicional) entra dentro del margen de discrecionalidad que corresponde a los Jueces ordinarios y que debe ser respetado por este Tribunal, toda vez que la eventual inconstitucionalidad de la disposición impugnada dejaría sin efectos dicho inciso. En cualquier caso, y contrariamente a lo señalado por el representante del Gobierno foral, no es posible considerar que el Decreto Foral se limita a desarrollar este último precepto, y no así la disposición adicional cuestionada, puesto que se trata de dos normas íntimamente ligadas.

Finalmente, también debemos rechazar las alegaciones de la representante del Parlamento foral respecto a la inidoneidad formal y material del recurso contencioso-administrativo dirigido contra el Decreto Foral impugnado, así como a la improcedencia de cuestionar una norma foral que no fue recurrida en su momento por el Abogado del Estado. Aunque dichas alegaciones también afectan en buena medida a la disposición adicional segunda, el hecho de desarrollarse principalmente en relación con la disposición anterior permite darles respuesta en este momento. Dado que la representación del Parlamento foral formuló alegaciones muy similares con ocasión de las cuestiones de inconstitucionalidad resueltas por las SSTC 148/2006, de 11 de mayo, y 195/2006, de 22 de junio, podemos remitirnos a sus fundamentos jurídicos 1 y 4, respectivamente, para rechazarlas íntegramente. Dejando de lado las cuestiones relativas a la oportunidad y a la legalidad de la impugnación contencioso-administrativa del Decreto Foral, no es posible, en efecto, compartir unas alegaciones que otorgan a las cuestiones de inconstitucionalidad un papel subsidiario y limitado que tiene en cuenta si los órganos estatales legitimados han impugnado la Ley que se pretende cuestionar y que, por lo tanto, se compadecen 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 depuración objetiva del ordenamiento.

4. Mayores problemas suscita la admisión a trámite de la presente cuestión en el caso de la disposición adicional segunda. Como se ha señalado anteriormente, este precepto prevé el mismo mecanismo de compensación del crecimiento real de la inflación que el contemplado en la disposición adicional primera, aunque en relación con el año 2001. De acuerdo con el criterio material empleado anteriormente, se trata de una norma que afecta, por lo tanto, al ejercicio presupuestario del año 2002, que tiene efectos económicos a partir del 1 de enero de este año, y que, por lo tanto, no tiene ninguna relación con el Decreto Foral impugnado, que tiene por objeto el ejercicio de 2001. De hecho, el parámetro de control inmediato que debe emplearse para analizar su constitucionalidad no es, como señala el Tribunal Superior de Justicia de Navarra, la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2001, sino la Ley aplicable el ejercicio siguiente, que hipotéticamente podría contemplar un mecanismo similar para todo el personal al servicio del sector público. La falta de relevancia de la duda de constitucionalidad que afecta a esta disposición adicional determina que el objeto del proceso se contraiga a la disposición adicional primera. Con todo, esta constatación inicial no impide que, llegado el caso, deba examinarse si una hipotética declaración de inconstitucionalidad de dicha disposición deba extenderse por conexión o consecuencia a otros preceptos de la Ley cuestionada siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el art. 39.1 LOTC (STC 195/1998, de 1 de octubre, FJ 1).

5. Despejadas las dudas de admisibilidad suscitadas por algunas de las partes procede entrar en el fondo de la cuestión planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Navarra en relación con la disposición adicional primera de

la Ley de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio de 2001. Como se ha avanzado anteriormente la resolución de este problema de fondo puede realizarse prácticamente mediante la remisión a los fundamentos jurídicos 6 y 7 de la reciente STC 195/2006, de 22 de junio, Sentencia ésta que ha estimado una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el mismo órgano judicial en relación con un mecanismo de compensación del crecimiento real de la inflación contemplado en la Ley de presupuestos generales de Navarra para el año 1999. En la medida en que los términos del debate sustanciado en ambos casos son prácticamente idénticos podemos remitirnos íntegramente a lo allí señalado para llegar a la conclusión que la disposición adicional primera de la Ley de presupuestos generales de Navarra para el año 2001 es inconstitucional por vulnerar los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. Para corroborar este pronunciamiento únicamente es preciso realizar determinadas consideraciones en relación con algunas peculiaridades que concurren en el presente supuesto.

En primer lugar, cabe señalar que las mínimas diferencias que existen entre el actual mecanismo de compensación de las desviaciones del IPC y el que fue objeto de análisis en la STC 195/2006 no tienen ninguna relevancia competencial, puesto que se limitan al importe de la paga única no consolidable, que en este caso es igual al porcentaje de desviación mientras que en el anterior se calculaba a través de unas horquillas de desviación.

Por otro lado, y siguiendo una vez más la consolidada jurisprudencia en relación con los límites retributivos que el Estado puede establecer para todo el personal al servicio del poder público conforme a los arts. 149.1.13 y 156.1 CE (por todas, SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11, 24/2002, de 31 de enero, FJ 5, y 139/2005, de 26 de mayo, FJ 7), es evidente que el parámetro de control inmediato aplicable en el caso de la disposición adicional primera de la Ley ahora analizada es el art. 21 de la Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2001 y, concretamente, sus apartados dos (que contempla un 2 por 100 como incremento global máximo de las retribuciones del personal al servicio del sector público), cuatro (que impide aplicar acuerdos, convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos superiores) y cinco (que otorga carácter básico a este precepto y que obliga que las Leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas recojan expresamente tales criterios). El simple contraste entre la disposición adicional ahora cuestionada y este parámetro de control nos lleva directamente a afirmar, como hicimos en la STC 195/2006, de 22 de junio, FJ 7, la inconstitucionalidad de la primera por vulneración de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. Como señalamos en dicha ocasión, tal infracción es imputable tanto a la parte consolidable del mecanismo de compensación de la inflación real (en la medida en que altera la base sobre la que se calcula el incremento del 2 por 100 previsto en el art. 6 de la Ley de presupuestos generales de Navarra para el año 2001) como a la paga única no consolidable prevista en la misma disposición (puesto que ya se había agotado el porcentaje de crecimiento máximo previsto con carácter básico).

Basta remitirse, asimismo, a los fundamentos jurídicos 5, 6, 7 y 8 de la STC 148/2006, de 11 de mayo (a los que también se remite expresamente la STC 195/2006, de 22 de junio, en su FJ 6), para rechazar las alegaciones de los representantes forales en relación con una vinculación menos intensa de la Comunidad de Navarra a los límites retributivos establecidos por el legislador estatal. Aunque es esta una cuestión que ha centrado en gran medida el debate entre las partes, en dichos fundamentos jurídicos concluimos que ni los derechos históricos invocados por los representantes forales, ni los arts. 49.1 b), 45 y 64 LORAFNA, ni el hecho de haber suscrito con la Administración central un escenario de consolidación presump-

taria permiten flexibilizar la vinculación de la Comunidad Foral de Navarra a dichos límites básicos. Por último también resulta suficiente remitirse al fundamento jurídico 9 de la STC 148/2006, de 11 de mayo, y al fundamento jurídico 7 de la STC 195/2006, de 22 de junio, para rechazar la alegaciones del representante del Gobierno foral en el sentido que la disposición aquí analizada constituye una adecuación retributiva singular y excepcional contemplada en el art. 21.2 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2001 y en el art. 6 de la propia Ley de presupuestos generales de Navarra para el mismo ejercicio.

6. Llegados a este punto, resulta necesario realizar algunas consideraciones en relación con el alcance del fallo de la presente Sentencia. Como se desprende de los fundamentos jurídicos anteriores, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad que se deriva de la vulneración de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE afecta sin duda alguna al objeto principal de este proceso, es decir, a la disposición adicional primera de la Ley foral 19/2000, de 29 de diciembre. En la medida en que esta declaración de inconstitucionalidad y nulidad se proyecta sobre los dos mecanismos previstos en dicha disposición para compensar la desviación de la inflación durante el año 2000, la misma deja inmediatamente sin efecto los incisos del art. 6 y del art. 9.1 de la propia Ley que hacen referencia al previo cumplimiento de lo dispuesto en la misma a los efectos de aplicar el incremento retributivo y de las pensiones de las clases pasivas previsto en dicha Ley. A diferencia de lo que ocurrió en la STC 195/2006, de 22 de junio, FJ 8, en este caso tales incisos se encuentran en preceptos de la misma Ley. De ahí que también deban ser declarados inconstitucionales por consecuencia, de acuerdo con lo previsto en el art. 39.1 LOTC.

En cambio, debemos desestimar la posibilidad de extender la declaración de inconstitucionalidad y nulidad a la disposición adicional segunda, cuestión ésta que el Abogado del Estado ha sometido a la consideración de este Tribunal. Y es que tratándose de una norma carente de relevancia para el proceso *a quo*, tal y como hemos razonado en el fundamento jurídico cuarto, cuya inconstitucionalidad únicamente podría afirmarse a la luz de lo dispuesto en la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2002, no pueden considerarse cumplidos los requisitos de conexión o consecuencia exigidos por nuestra Ley Orgánica para llevar a cabo dicha operación.

## 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 la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar inconstitucional y nula la disposición adicional primera de la Ley 19/2000, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio de 2001, así como, por consecuencia, los incisos de los arts. 6 y 9.1 de la misma Ley que se refieren a la misma.

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

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