

«1.º Vistos los antecedentes que obran en el expediente personal del interno Pedro Vázquez García, consistentes en cuatro evasiones consumadas, varios intentos de evasión, múltiples sanciones graves y muy graves, participación en alteraciones del orden, estrechas conexiones con grupos conflictivos de internos, su clasificación en art. 10, 1.ª Fase.

2.º Vista la posible incidencia que los hechos anteriores pudieran tener en la seguridad y buen orden del Establecimiento.

3.º Vistos los distintos Autos judiciales estableciendo la procedencia de la intervención de comunicaciones escritas y orales del informado.

Esta Junta de Régimen y Administración, en su sesión extraordinaria del día de la fecha, ha acordado, conforme a lo establecido en el art. 98.4 del Reglamento Penitenciario, intervenir las comunicaciones orales y escritas al interno Pedro Vázquez García.»

Debe tenerse en cuenta que el Juez de Vigilancia Penitenciaria, ante el que el demandante de amparo recurrió la medida, admitió la precedencia de aquélla, destacando entre las circunstancias concurrentes tanto los intentos de evasión como la de motín con toma de rehenes (Auto de 22 de septiembre de 1993). Recurrido este último en reforma, se vuelve a desestimar en consideración a que la medida «está motivada por la conducta inadaptada del interno, como éste reconoce en su propio escrito, pues la participación en evasiones y revueltas supone una grave quiebra del régimen penitenciario, que deben ser controlados incluso en los contactos con el exterior» (Auto de 20 de octubre de 1993).

Coincido con la Sentencia en la irrelevancia de la referencia, contenida en el punto 3.º del Acuerdo, a Autos judiciales previos en los que se habría establecido la procedencia de esta medida, en anteriores ocasiones. Del mismo modo, coincido en la insuficiencia, por sí sólo y aislado de cualquier otra consideración, del motivo consistente en la clasificación del recurrente en amparo en el régimen del art. 10 L.O.G.P. Por el contrario, no me parecen irrelevantes, ni tampoco insuficientes, los motivos restantes, así expresados: «Cuatro evasiones consumadas, varios intentos de evasión, múltiples sanciones graves y muy graves, participación en alteraciones del orden, estrechas conexiones con grupos conflictivos de internos». Inmediatamente se añade que los hechos anteriores podían tener incidencia en la seguridad y buen orden del establecimiento.

Ciertamente, el Acuerdo utiliza un lenguaje en buena medida estereotipado, pero no por ello menos expresivo del comportamiento de quien es sometido a lo que con razón la Sentencia califica de «drástica medida». En todo caso, la referencia a «cuatro evasiones consumadas» no tiene nada de genérica. La Sentencia de la que discrepo sólo concedería alguna relevancia a este dato «en el caso hipotético, no esgrimido en el Acuerdo, de que existieran sospechas fundadas de que planeara una nueva evasión y que con tal fin utilizara sus contactos con el exterior» (fundamento jurídico 6.º, tercero).

Llegados a este punto, entiendo que la tarea de este Tribunal Constitucional a la hora de amparar los derechos fundamentales difícilmente puede consistir en ir determinando qué precisión adicional consideramos ausente en cada una de las resoluciones administrativas o

judiciales a través de las cuales se da razón de la adopción de una medida de restricción de un derecho fundamental en conexión con el deber de motivación de tales medidas. Por lo que a esta precisa y concreta garantía se refiere, lo que fundamentalmente importa, y a ello debe atender ciertamente este Tribunal, es que el motivo en sí mismo exista, así como que se encuentre suficientemente exteriorizado. En mi opinión, con el máximo respeto a la diferente opinión contenida en la Sentencia, ambas circunstancias concurren en este caso, a partir de los datos más arriba expuestos.

Madrid, a veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y seis.—Pedro Cruz Villalón.—Firmado y rubricado.

**27186** *Pleno. Sentencia 171/1996, de 30 de octubre de 1996. Recurso de inconstitucionalidad 1.106/1988. Promovido por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Galicia 2/1988, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 1988.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carlos Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.106/88 promovido por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado contra el art. 10, apartados 4.º y 5.º, y la disposición adicional decimocuarta de la Ley del Parlamento de Galicia 2/1988, de 5 de marzo, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 1988. Ha comparecido la Junta de Galicia representada por el Letrado don Heriberto García Seijo y el Parlamento representado por su Presidente don Tomás Pérez Vidal. Ha sido Ponente el Magistrado don Enrique Ruiz Vadillo, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno y mediante escrito que ha tenido su entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional el 14 de junio de 1988, en el que se hace constar haberse hecho expresa invocación del art. 161.2 C.E. a los efectos de la suspensión de los preceptos impugnados, formula recurso de inconstitucionalidad contra el art. 10, apartados 4 y 5, y la Disposición adicional decimocuarta, todos ellos de la Ley del Parlamento de Galicia 2/1988, de 5 de marzo, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma Gallega para 1988 («Diario Oficial de Galicia» núm. 50, de 14-3-1988), por enten-

der que los mismos infringen los arts. 149.1.13.<sup>a</sup> y 156.1.C.E., con apoyo en las siguientes alegaciones:

A) A diferencia del art. 28 de la Ley 33/1987, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, según el cual «con efectos de 1 de enero de 1988, el incremento del conjunto de las retribuciones íntegras del personal en activo del sector público no sometido a la legislación laboral, aplicadas en las cuantías y de acuerdo con los regímenes retributivos vigentes en 1987, será del 4 por 100 sin perjuicio del resultado individual de la aplicación de dicho incremento», precepto también aplicable «a las administraciones y los organismos de ellas dependientes» (art. 28.2 b), el art. 10 de la Ley del Parlamento de Galicia 2/1988 dispuso en sus apartados 4 y 5 lo siguiente:

«4. Con independencia del incremento retributivo dispuesto en los párrafos anteriores, se establece un fondo mínimo por importe de cien millones de pesetas (100.000.000), consignado en el programa 531H, concepto 005.005.130.10, con cargo al que se procederá a la financiación de la masa adicional de que se trata, con la finalidad de armonizar las condiciones económicas y de trabajo del personal laboral.

Los criterios que permitan la distribución del fondo habrán de determinarse previa negociación entre la Administración Autónoma y las Centrales Sindicales representativas, procediéndose a su instrumentación por la Consellería de Economía y Hacienda en base a la propuesta que a tal efecto deberá presentar la Comisión que con este fin se establezca.

5. Asimismo, se establece un fondo dotado con quinientos treinta millones de pesetas (530.000.000) en el citado programa 531H, conceptos 005.005.120.10 y 005.005.120.20, para atención de insuficiencias de crédito que se produzcan como consecuencia de disposiciones normativas, acuerdos de homologación de retribuciones de los funcionarios, de la aplicación de régimen retributivo por causa de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública o por decisión firme jurisdiccional.»

La contradicción —se dice— es «palpable», pues la Ley autonómica crea fondos para mejoras retributivas que contravienen el tope máximo del 4 por 100. Y o bien es inconstitucional y nulo lo dispuesto en la norma autonómica, o bien lo es el artículo de la Ley estatal, entendiéndose que ha de optarse por lo primero.

La autonomía presupuestaria —se argumenta a tal efecto— es parte de la autonomía financiera y una de las facetas menos controvertidas de la misma (arts. 156.1 C.E. y 1.1 L.O.F.C.A. y SSTC 32/1981, fundamento jurídico 8.º, y 63/1986, fundamento jurídico 11). Autonomía financiera no absoluta, sino sometida a las limitaciones derivadas de los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles (art. 156.1 C.E.), lo que se traduce en que el art. 157.3 C.E. prevea una fijación —hoy efectuada por la L.O.F.C.A.— del marco y límites en que esa autonomía ha de actuar, estando la misma sujeta además a las limitaciones que resultan del art. 149.1.13 C.E. (STC 179/1987, fundamento jurídico 2.º, y art. 2.1.b) L.O.F.C.A.).

Con arreglo —se añade— a la doctrina de la STC 63/1986, fundamento jurídico 11, la Ley 33/1987 contiene una medida económica general de carácter presupuestario dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público, amparada en el art. 149.1.13 C.E.; y la exigencia de

coordinación con la Hacienda estatal (art. 156.1 C.E.) limita la autonomía financiera en los términos del art. 2.1b) L.O.F.C.A. y, por ende, no resulta injustificado que, en razón de una política de contención de la inflación y de prioridad de las inversiones públicas, se establezcan por el Estado topes máximos globales al incremento de la masa retributiva de los empleados públicos, lo que no vacía, aunque condicione, la autonomía de gasto de las Comunidades Autónomas si —como ocurre con el art. 28 de la Ley 33/1987— no se predetermina el incremento máximo de las retribuciones de cada funcionario individualmente considerado. Dicha disposición se concluye respecto de este punto, constituye un ejemplo más del carácter de vehículo de dirección y orientación de la política económica que reviste la Ley de Presupuestos Generales del Estado (SSTC 27/1981, fundamento jurídico 2.º; 65/1987, fundamento jurídico 4.º). Y consecuencia necesaria de su adecuación a la Constitución, justificada mediante los anteriores razonamientos, es la inconstitucionalidad y nulidad del art. 10, apartados 4 y 5, de la Ley del Parlamento de Galicia 2/1988, al ignorar el reiterado tope retributivo.

B) Por otro lado, la Disposición adicional decimocuarta de la referida Ley de Galicia 2/1988 estableció lo siguiente:

«La Xunta de Galicia publicará antes del 30 de junio la valoración de los baremos para la distribución del Fondo Nacional de Cooperación Municipal en desarrollo de lo dispuesto en el art. 49.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia.»

La Comunidad Autónoma —argumenta el Abogado del Estado— carece de competencia para acordar tal disposición, puesto que, atendiendo al tenor literal de la misma, el art. 49.2 del E.A.G. en ella citado no atribuye a la Comunidad Autónoma competencia alguna, pues se limita a establecer y describir un mecanismo de distribución de unos fondos que en ningún momento son de la Comunidad Autónoma. Conforme al tenor literal de dicho art. 49.2 E.A.G., la intervención en el mismo prevista para la Comunidad Autónoma queda limitada a percibir para distribuir los fondos que los municipios en ella integrados deban recibir como participación en los ingresos estatales. De la previsión de que los ingresos de los entes locales se distribuyan a través de la Comunidad Autónoma, la cual los distribuirá según los criterios legales que se establezcan —no que ella establezca—, no cabe deducir competencias o funciones en que fundamentar la Disposición adicional impugnada. Sólo si tales asignaciones fuesen ingresos de la propia Comunidad Autónoma sería admisible la autonomía de gasto que implica la autoasignación de la facultad de fijar los criterios de su distribución. Es indiscutible con base al art. 49.1 E.A.G. la competencia de la Comunidad Autónoma en materia local, concretamente en la de tutela financiera sobre los entes locales de su territorio. Pero la intervención de la Comunidad Autónoma prevista en el art. 49.2 E.A.G. se produce al margen y con independencia de la tutela financiera, pues ni siquiera puede verse en aquélla una función tutelar respecto de ningún tipo de actuación de las entidades locales.

Es en el campo —se añade— de la necesaria coordinación entre las Haciendas estatal y locales donde ha de incluirse una medida, como la aquí contemplada, que afecta a la participación de las Haciendas locales en los tributos del Estado (art. 142 C.E.) y que se propone el saneamiento y la suficiencia de aquéllas. De acuerdo con ello, las previsiones de la Disposición adicional impugnada no sólo se producen al margen de toda atribución competencial a la Comunidad Autónoma, sino además en contra de la competencia exclusiva del Estado

del art. 149.1.14 C.E., así claramente vulnerada. La constitucionalidad de la norma discutida envuelve la pretensión de que corresponde a la Comunidad Autónoma fijar los criterios de distribución y de participación de los entes locales incluidos en su territorio en los fondos procedentes, no sólo de sus propios tributos, sino también de los del Estado, pese a que tales fondos no han sido previamente calculados, asignados o distribuidos por Comunidades Autónomas.

Lo que en realidad puede producirse —prosigue el Abogado del Estado— a través de la previsión legal impugnada es una verdadera fiscalización y control previo de dichos entes locales, en virtud de la mediatización de una parte de sus ingresos, pese a que los mismos tienen un destino constitucionalmente asignado. Más que una auténtica tutela financiera constitucionalmente admisible, la redistribución con arreglo a los criterios fijados por la Comunidad Autónoma sobre la base de la Disposición adicional impugnada supone una actividad completamente diferente, atentatoria de la autonomía local, que propiciaría en los diferentes ámbitos del territorio nacional la aparición de criterios de distribución no homogéneos que romperían con los postulados de equilibrio, solidaridad e igualdad que la Constitución reiteradamente proclama.

Puesto que la facultad —se concluye— a que se refiere la Disposición adicional decimocuarta de la Ley gallega 2/1988 atenta contra la autonomía local y las competencias del Estado, careciendo de apoyo en la Constitución o en el Estatuto de Autonomía, aquélla debe ser declarada inconstitucional y nula por este Tribunal.

Por todo ello se solicita que se dicte Sentencia declarando inconstitucionales y nulos los preceptos impugnados.

2. La Sección Cuarta acordó por providencia de 20 de junio de 1988 admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido; dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, conforme establece el art. 34.1 de la LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Parlamento y a la Junta de Galicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse y formular las alegaciones que estimaran convenientes; comunicar a los Presidentes del Parlamento y de la Junta de Galicia la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados de la Ley del Parlamento de Galicia 2/1988, de 5 de marzo, desde la fecha de su impugnación, según dispone el art. 30 LOTC; y publicar la formalización del recurso y la suspensión acordada, para general conocimiento, en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

3. Por escrito que tuvo su entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional el 29 de junio de 1988, el Presidente del Senado rogó se tuviese por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Mediante escrito que tuvo su entrada el 29 de junio de 1988, el Presidente del Congreso de los Diputados 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.

5. Don Heriberto García Seijo, Letrado de la Junta de Galicia, en nombre y representación de la misma, mediante escrito que tuvo su entrada el 15 de julio de 1988, formuló en el presente recurso de inconstitucionalidad 1.106/88, oponiéndose al mismo, las siguientes alegaciones:

A) La materia del presente recurso —especiales aspectos retributivos de los funcionarios y Fondo de Coo-

peración Municipal— no es novedosa en la confrontación de las Comunidades Autónomas y Estado:

1.º La Junta de Galicia formalizó recurso de inconstitucionalidad 276/85, acumulado al 252/1985, interpuesto por el Parlamento de Cataluña, al que asimismo fueron acumulados otros recursos, contra determinados preceptos de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, entre ellos los arts. 10 (aumento de retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas) y 70 y 71 (participaciones de Municipios y Diputaciones en impuestos del Estado).

2.º La Junta de Galicia interpuso recurso de inconstitucionalidad 349/86, acumulado al 336/86 (interpuesto por el Gobierno Vasco), contra, entre otros, los arts. 11 (aumento de retribuciones) y 55 y 56 (participaciones de Municipios y Diputaciones en impuestos del Estado) de la Ley 46/1985, de Presupuestos Generales del Estado para 1986.

3.º En el art. 10 de la Ley del Parlamento de Galicia 2/1988, que recoge la creación de los dos fondos, figura asimismo íntegramente recogido el art. 38.1 de la Ley estatal 33/1987, por lo que no juega la contradicción entre ambos preceptos alegada por el Abogado del Estado, sino que se trata de un problema de técnica legislativa y, en todo caso, de interpretación, para cohonestar lo establecido en ellos.

4.º La Disposición adicional decimocuarta de la Ley del Parlamento de Galicia 2/1988 se inserta en la competencia del art. 49.2 E.A.G., controvertida en los recursos antes señalados, a cuya resolución se ha de estar. En todo caso, nada obsta a que el Estado establezca los módulos que afectan a las Comunidades Autónomas carentes de competencia en la materia, pero sin impedir que Galicia, que la ha asumido en su doble vertiente financiera y de régimen local, pueda desarrollarla.

En definitiva, no se vulnera el techo de aumento retributivo estatal, habida cuenta del destino de los fondos creados. Y desde la perspectiva del Fondo de Cooperación Municipal, la Disposición adicional decimocuarta impugnada significa que la Junta de Galicia es en virtud del art. 49.2 E.A.G. algo más que un recadero o mera ventanilla de entrega de dichos fondos.

B) La autonomía política de las Comunidades Autónomas se manifiesta en la posible búsqueda de alternativas, eventualmente distintas de las estatales. La legislación básica estatal no puede anular la potestad normativa autonómica. Se acepta pacíficamente por la doctrina —se dice con cita de algunos autores— la «autonomía del gasto» —poder de dirección de la Hacienda del ente territorial que también exige un cierto poder de dirección en relación con los ingresos y que se materializa en los presupuestos anuales— como contenido inexcusable de la autonomía financiera. De los arts. 156.1 y 157 C.E. y la doctrina se deduce que el poder de gasto de las Comunidades Autónomas se circunscribe a los respectivos intereses (art. 137 C.E.), es de carácter político y está limitado competencialmente, por los principios de coordinación y solidaridad y por la L.O.F.C.A. Soporte de todo ello es el principio de ordenación general de la economía, de titularidad estatal, aunque no es posible invocar de forma genérica el título del art. 149.1.13.ª C.E. de modo que se difuminen los títulos competenciales autonómicos, puesto que la fijación estatal de las bases de una materia no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la respectiva competencia autonómica (STC 1/1982). Y la política presupuestaria de la Comunidad Autónoma gallega tiene el objetivo de conseguir una mejor asignación

de recursos en los sectores cuya ordenación le corresponde.

C) Al igual que en su momento hizo el Estado mediante Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 1988 pretenden la implantación del nuevo sistema retributivo diseñado en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Reforma de la Función Pública. No existe inconstitucionalidad material en la Ley del Parlamento de Galicia 2/1988, en la medida en que no exista en la Ley estatal 46/1985, pues se aprecia identidad literal entre el art. 11 de dicha Ley estatal 46/1985 y el art. 10 de la Ley autonómica 2/1988. La aplicación en el Estado del régimen de la Ley 30/1984 se inició mediante la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, mediante cuyo art. 10 se creó un fondo para poder pactar incrementos adicionales de la masa salarial del personal laboral, y otro tanto se hizo mediante el art. 13 de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987. La implantación del nuevo sistema retributivo por la Administración Central se refleja en la Disposición final 9 de la Ley estatal 50/1984, de Presupuestos Generales del Estado para 1985; en la finalidad, expresada por la correspondiente memoria, de los fondos establecidos en los arts. 11.3 y 13.3 de la referida Ley estatal 46/1985; y en la finalidad, también expresada documentalmente, del fondo previsto en el art. 13 de la asimismo ya referida Ley estatal 21/1986. Y si bien la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, no contempla expresamente fondos adicionales para tales fines, se hace constar que en 1988 se halla ya establecido en su totalidad el nuevo régimen retributivo y la Administración del Estado ha culminado el proceso de armonización respecto del personal laboral, como se deduciría de las respectivas memorias de los Presupuestos Generales del Estado para 1987 y 1988.

Los dos objetivos básicos en 1988 y años anteriores son el control de los crecimientos salariales y la eliminación de diferencias retributivas mediante su racionalización. El objetivo básico de política económica relativo a inflación en conexión con el gasto público en materia de personal para los años de 1985, 1986, 1987 y 1988 se establece en las dos vertientes de la normativa respecto de regímenes retributivos homogéneos en relación con el año anterior y del aumento global de los gastos de personal activo. Tales objetivos han sido respetados por la Comunidad Autónoma de Galicia, incluso en el año 1988, por cuanto que los fondos adicionales de los apartados 4 y 5 del art. 10 de la Ley gallega 2/1988 que se impugnan no han sido destinados ni aplicados a mejoras adicionales superiores al 4 por 100 establecido para dicho año tanto en la Ley estatal como en la autonómica.

Véase cómo confluyen los títulos autonómicos en los apartados 4 y 5 del art. 10 de la Ley del Parlamento de Galicia 2/1988 impugnados y cómo el Estado carece de título competencial sin que hayan sido vulnerados los invocados en la demanda:

1.º Respecto de la competencia de Galicia en materia funcional: Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, si bien no son básicas, insisten en la creación de «fondos», remitiéndose para ello a la Ley 30/1984, cuyo Capítulo Quinto («Bases del Régimen de Retribuciones»), o sea los arts. 23 y 24, en relación con el 1.3, constituye la única normativa básica en materia de retribuciones de funcionarios. De ahí que haya que recordar los postulados invocados en los recursos de inconstitucionalidad 276/85 y 349/86:

a) El marco competencial de las Comunidades Autónomas en materia de función pública está comprendido en preceptos constitucionales (Título I y 149.1.18 C.E.) y estatutarios (en el caso de Galicia, art. 28.1 E.A.G., con idéntica regulación a la de los arts. 10.4 del Estatuto vasco, 10.1 del catalán y 15.1 del andaluz), con especial referencia a la Ley 30/1984, de Reforma de la Función Pública, la cual no desconoce la competencia autonómica en dicha materia. La única exigencia de carácter básico respecto de las retribuciones deriva del art. 24 Ley 30/1984: las retribuciones básicas han de ser iguales en todas las Administraciones Públicas y la cuantía de las mismas y de los complementos de destino, específicos y de productividad deberán reflejarse en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y figurar en los Presupuestos de las demás Administraciones Públicas. Pero la proyección presupuestaria no se verifica al mismo tiempo ni uniformemente (Galicia, a diferencia del Estado, no la inicia hasta su impugnada Ley 2/1988, para aplicar su Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la Función Pública de Galicia). Desconocer que la Comunidad Autónoma de Galicia pueda ordenar su función pública en los términos en que anteriormente lo hizo el Estado constituye una flagrante violación del principio y valor superior de igualdad (art. 1 C.E.).

b) La competencia exclusiva estatal en materia de legislación laboral (art. 149.1.7 C.E.) no permite establecer diferencias de trato entre los trabajadores del Estado y los de las Comunidades Autónomas.

c) El sistema retributivo de funcionarios y personal laboral autonómicos se inserta en la potestad organizativa de la Comunidad Autónoma de Galicia. Se vulnera el principio de autonomía financiera (art. 137 C.E.) impidiéndole la gestión de sus propios intereses.

Estamos en presencia de la competencia autonómica gallega en la ordenación retributiva de su personal. Ni la Ley de Presupuestos Generales del Estado puede alterar tal situación, ni lo ha pretendido. La coherencia del ordenamiento jurídico no puede conducir a que la Comunidad Autónoma de Galicia no pueda implantar su propio sistema retributivo a través de un mecanismo presupuestario idéntico al estatal.

2.º Respecto del art. 10 impugnado, se apunta que sería menester para la invasión o lesión de competencias que la disposición presuntamente invasora hubiese transgredido el orden constitucional de competencias (SSTC 67/1983, 95/1984, 166/1987). La creación de los «fondos» de que se trata deriva de la potestad autonómica de gasto (arts. 156 y 157.3 C.E., 53 E.A.G. y 2.1 L.O.F.C.A.). La coordinación con la Hacienda estatal y el principio de solidaridad entre todos los españoles conduce precisamente a la creación de tales fondos, para que funcionarios y laborales de la Administración pública gallega no sean de peor condición que los de la central. Haberse permitido al Estado lo que después pretende negarse a la Comunidad Autónoma de Galicia no permite hablar de coordinación, solidaridad ni de una medida de planificación al amparo del art. 149.1.13 C.E. Las previsiones de los núm. 4 y 5 de dicho art. 10 no caen bajo la prohibición estatal de mejoras retributivas superiores al 4 por 100, aspecto sumamente cuidado en el núm. 1 del mismo art. 10, similar al núm. 1 del art. 28 de la Ley estatal, lo que viene respaldado por la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de 12-1-1988 sobre confección de nóminas. Consideración aparte merece la puesta en funcionamiento de los nuevos criterios retributivos de la Ley 30/1984, asumidos por la legislación gallega (Ley del Parlamento de Galicia 4/1988), pues la «petrificación» pretendida en la demanda haría de peor condición a los funcionarios

transferidos a Galicia. Los «fondos» serían necesarios, por ejemplo, para la homologación del personal docente. El art. 10 impugnado respeta el límite de política económica general, con independencia de la regulación singular, coyuntural y transitoria de la implantación de un nuevo sistema retributivo constitucionalmente válido en virtud de las competencias autonómicas.

D) En cuanto a la Disposición adicional decimocuarta de la Ley del Parlamento de Galicia 2/1988, referente a la distribución del Fondo de Cooperación Municipal, ello ha sido ya controvertido en los recursos promovidos por la Junta de Galicia contra los preceptos de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1985 y 1986 reguladores de aquél. Desde la perspectiva de la doctrina de la STC 32/1981, es preciso efectuar una redistribución de competencias entre las diversas entidades para que el modelo de Estado constitucionalmente configurado tenga efectividad. El art. 49 E.A.G., al igual que el art. 62.1 del Estatuto andaluz, atribuyen como competencia exclusiva de la respectiva Comunidad Autónoma la tutela financiera de las Corporaciones Locales, entendiéndose el término «tutela» en sentido constitucional. La competencia derivada de tal art. 49 E.A.G. se complementa con la del 27.2 del mismo Estatuto (capacidad organizatoria), con el único límite de la autonomía local (arts. 140 y 142 C.E.). El Estado, en materia de régimen local, sólo tiene competencia para fijar las bases (art. 149.1.18 C.E.), no obstante lo cual realiza una distribución pormenorizada de los ingresos correspondientes a cada municipio, lo que se opone al art. 49.2 E.A.G. La mecánica establecida al respecto por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado convierte a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia en mera ventanilla de entrega, sin distinción respecto de quienes carecen de tal competencia, interpretación del Estatuto que conduce al absurdo. Dentro de las normas básicas estatales ha de situarse la participación de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia. Corresponde a la Comunidad Autónoma, con sujeción a los criterios básicos, determinar los baremos para el exacto reparto de los fondos percibidos por la misma de los presupuestos estatales, conforme a las definiciones en el diccionario de la R.A.E. de los términos «criterio» y «baremo». Además, respecto de la interpretación del art. 49.2 E.A.G.:

1.º El mismo se halla comprendido en el Título IV del Estatuto sobre Hacienda Autonómica.

2.º Tiene idéntico tratamiento que el correspondiente a las subvenciones «incondicionadas».

3.º Se remite a «criterios legales», por lo que la norma puede ser tanto estatal como autonómica.

4.º Concuera con el principio de equilibrio territorial o solidaridad interna (art. 2.2 L.O.F.C.A.). La Comunidad Autónoma es quien mejor conoce las necesidades y desequilibrios entre los municipios de su territorio.

5.º El art. 114 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988 establece tres excepciones al régimen común (País Vasco, Navarra y Canarias), y ya la STC 84/1982 reconoció que no todas las Comunidades Autónomas tienen las mismas competencias en materia de régimen local.

6.º Sólo la fijación de los baremos produciría, de existir, la invasión competencial, mas no la mera previsión presupuestaria de un acto futuro, máxime teniendo en cuenta la «posible ausencia de interés lesionado de carácter general o de terceros que sólo puede causarse con futuros desarrollos reglamentarios no producidos»

(ATC 781/1984), por lo que es improcedente la interposición del recurso.

Por todo lo cual solicitó el Letrado de la Junta de Galicia la desestimación del recurso y la declaración de ser ajustados al ordenamiento constitucional y estatutario los preceptos impugnados. Y por otrosí instó la incoación del trámite de levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados, a cuyo efecto acompañó otro escrito, que tuvo su entrada en la misma fecha del 15 de julio de 1988, por el que solicitó el levantamiento de la suspensión de los apartados 4 y 5 del art. 10 y de la Disposición adicional decimocuarta de la Ley del Parlamento de Galicia 2/1988, formulando al respecto las correspondientes alegaciones.

6. El 16 de julio de 1988 tuvo su entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Presidente del Parlamento de Galicia por el que, en nombre y representación de dicho Parlamento, se personó en el proceso y formalizó oposición al mismo mediante las siguientes alegaciones:

A) Tras aludir al planteamiento del recurso efectuado por el Abogado del Estado, dijo no existir contradicción entre los apartados 4 y 5 del art. 10 de la Ley del Parlamento de Galicia 2/1988 y el art. 28 de la estatal Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988 porque:

1.º El título competencial invocado por el Abogado del Estado es el del art. 149.1.13 C.E., en relación con los arts 156.1 C.E. y 2.1b) L.O.F.C.A. Pero, sin discutir el título estatal para limitar el incremento porcentual anual de las retribuciones del personal al servicio de la Administración Pública, la cuestión ha de residenciarse en otra esfera competencial, la de la ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia (art. 28.1 de su Estatuto), de la que traen causa los fondos adicionales impugnados.

2.º No existe identidad material entre los supuestos regulados por el art. 28 de la Ley 33/1987 estatal y por los preceptos impugnados, sino que estamos ante un conflicto enmarcable dentro de lo que se denomina derecho intertemporal.

3.º No sería posible apreciar vulneración del principio de igualdad sin aportarse un término de comparación (STC 92/1985). Se compara la situación del personal de la Administración Central —habida cuenta de los incrementos adicionales y mejoras retributivas establecidos para el mismo y para 1985, 1986 y 1987— con la del personal al servicio de la Comunidad Autónoma de Galicia. Ante las alternativas de recurrir, ante tal disparidad, a un crédito ampliable —fórmula adoptada por algunas Comunidades Autónomas—, o bien de crear fondos adicionales —sistema estatal—, la Comunidad Autónoma de Galicia optó por la segunda.

4.º Al amparo de la doctrina de la STC 63/1986, fundamento jurídico 11.6, sobre autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, y considerándose justificada la limitación del porcentaje anual de las retribuciones íntegras del personal al servicio de las Administraciones Públicas, ello resulta desproporcionado en el supuesto que nos ocupa por tratarse de un incremento puntual, de carácter extraordinario, que resulta justificado por la entrada en vigor de la Ley de Galicia 4/1988, de 26 de mayo, sin incidencia económica significativa en el conjunto del gasto público, no infringiéndose los principios de solidaridad y coordinación, pues se trata de nivelar y aproximar las bases retributivas del personal al servicio de la Comunidad Autónoma a las existentes en el Estado.

B) Respecto de la inconstitucionalidad de la Disposición adicional decimocuarta de la Ley del Parlamento de Galicia 2/1988, afirmada por el Abogado del Estado:

1.º La impugnación es extemporánea, al haberse formulado sin haberse efectuado todavía por la Junta de Galicia la anunciada publicación de los baremos. Habría que dar —prosigue el Letrado del Parlamento— un margen de confianza a la Comunidad Autónoma para que en su día reproduzca los criterios estatales; de tal modo que sólo en caso de desviación podría abrirse, en ese momento, la vía de la impugnación.

2.º Interpretado el art. 49 E.A.G. no sólo gramatical sino también sistemáticamente, la Comunidad Autónoma de Galicia puede ejercer funciones de distribución, en concurrencia con el Estado, sobre la cantidad global de participación de los municipios gallegos, dados el carácter bifronte del régimen local, al no existir una reserva constitucional expresa en favor del Estado, la ambivalencia de la expresión utilizada por el art. 49.2 E.A.G., la inutilidad en caso contrario del precepto estatutario y la equiparación que dicho art. 49.2 hace entre participaciones y subvenciones incondicionadas. El art. 114 de la Ley estatal 33/1987 tiene carácter de norma básica y corresponde a la Comunidad Autónoma desarrollarla en el ejercicio de la competencia legislativa reconocida por el art. 49.2 E.A.G. en conexión con su art. 27.2.

3.º A la luz de la STC 179/1985, fundamento jurídico 1.º, el Estado, en virtud de su competencia del art. 149.1.14, fija a través de una norma básica (art. 114 de su Ley 33/1987) la participación global de los Ayuntamientos y los criterios de distribución, pero no debe descender al detalle de ponderar o baremar sus variables. Es a la Comunidad Autónoma a quien corresponde hacerlo si queremos dar contenido al art. 49.2 E.A.G., *in fine*. La Disposición adicional decimocuarta impugnada no vulnera el art. 114 de la Ley estatal 33/1987, sino que lo completa en el marco de la legislación básica.

4.º La autonomía constitucionalmente reconocida a los entes locales no impide el carácter bifronte de su régimen jurídico, ni limita la competencia estatutaria del art. 27.2 E.A.G., ni debe constituir un obstáculo para que se ponderen criterios de distribución definidos en el art. 114.2 de la Ley estatal 33/1987 tales como los de población de derecho, esfuerzo fiscal y unidades escolares, en cuya valoración debe participar la Comunidad Autónoma. Con ello no se rompen los postulados constitucionales de equilibrio, solidaridad e igualdad, sino que se adecúan los criterios de distribución del Fondo Nacional de Cooperación Municipal a la realidad geográfica y social de la Comunidad Autónoma.

C) La suspensión de los preceptos recurridos incide en los intereses generales de la Comunidad Autónoma en la forma que se expresa.

Por todo ello solicitó el Presidente del Parlamento de Galicia la desestimación del recurso y, por otro sí, el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

7. La Sección Cuarta, por providencia de 19 de julio de 1988, acordó incorporar a las actuaciones los escritos de alegaciones presentados en representación del Consejo de Gobierno de la Junta de Galicia y del Parlamento de Galicia; y, respecto de las peticiones de levantamiento de la suspensión decretada, teniendo en cuenta los arts. 161.2 C.E. y 30 LOTC y que no había finalizado el período de cinco meses indicado en el primero, que se diese cuenta una vez se reanudasen las sesiones del Pleno del Tribunal en el próximo mes de septiembre para acordar lo procedente respecto del levantamiento anticipado de la suspensión.

8. Por providencia de 26 de septiembre de 1988 acordó la Sección Cuarta oír al Abogado del Estado acerca del levantamiento anticipado de la suspensión pedido por el Parlamento y el Consejo de Gobierno de la Junta de Galicia. Y por Auto de 11 de octubre de 1988 acordó el Pleno de este Tribunal no haber lugar a resolver sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión, sin perjuicio de lo que se acordase una vez transcurrido el plazo de cinco meses constitucionalmente establecido.

9. Por providencia de 24 de octubre de 1988, la Sección Cuarta acordó, próximo a finalizar el plazo de cinco meses, oír a las partes personadas acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Y por Auto del Pleno de este Tribunal de 22 de noviembre de 1988 se acordó el mantenimiento de la suspensión respecto de todos los preceptos impugnados.

10. Por providencia de 29 de octubre de 1996 fue señalado para deliberación y votación de la Sentencia el día 30 de octubre del mismo año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. En relación con las cuestiones planteadas en el presente proceso constitucional, la primera de ellas se refiere a la determinación de si existe contradicción entre los apartados 4.º y 5.º del art. 10 de la Ley del Parlamento de Galicia 2/1988, de 5 de marzo, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 1988, que se reproducen en los correspondientes antecedentes, en que se crean determinados fondos para atender a diversas finalidades en materia retributiva del personal laboral y funcionarial al servicio de la Comunidad Autónoma, y los arts. 149.1.13 y 146 C.E. en relación con el art. 28 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, también para 1988, que fija un tope del 4 por 100 al incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público, incluyendo al de las Comunidades Autónomas. Sostiene la parte actora que, de apreciarse tal contradicción, los preceptos impugnados habrían ignorado el límite que a la autonomía financiera de aquéllas impone el principio de coordinación (art. 156.1 C.E. y 2.1b L.O.F.C.A.), y, asimismo, habrían infringido el art. 149.1.13 C.E., que atribuye al Estado la competencia sobre las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». Y, de otra parte, también habremos de elucidar si lo dispuesto en la Disposición adicional decimocuarta de la citada Ley autonómica, según la cual la Junta de Galicia procederá a la publicación de los baremos para la distribución del Fondo Nacional de Cooperación Municipal, contraviene y vulnera la competencia exclusiva estatal en materia de Hacienda general a que se refiere el art. 149.1.14 C.E., o si, por el contrario, el precepto se ajusta a la competencia prevista en el art. 49.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia.

Antes de abordar el examen de las cuestiones planteadas, es preciso recordar que ninguna de ellas se suscita por vez primera ante este Tribunal. De hecho, como expresamente señala el Letrado de la Junta de Galicia, la propia Comunidad Autónoma gallega ya había promovido tales cuestiones —y defendido su posición con semejantes argumentos— en sendos recursos de inconstitucionalidad, a saber, los núms. 276/85 y 349/86, que interpuso en su día contra las Leyes de Presupuestos del Estado para 1985 y 1986; recursos que, acumulados a otros, fueron resueltos por las SSTC 96/1990 y 237/1992, respectivamente. A la doctrina entonces establecida haremos, obviamente, frecuente referencia en las líneas que siguen.

2. Se imputa, en primer término, a los apartados 4.º y 5.º del art. 10 de la Ley autonómica la quiebra del orden constitucional de competencias, toda vez que, al crear unos fondos para financiar mejoras adicionales con independencia del incremento retributivo del 4 por 100, contraviene claramente dicho tope máximo fijado para el personal al servicio de las diferentes Administraciones Públicas por el art. 28 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Restricción de la autonomía de gasto de las Comunidades Autónomas para cuyo establecimiento, según sostiene la representación de la parte actora, el Estado encuentra fundamento constitucional tanto en su competencia sobre las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 C.E.), como en el principio de coordinación (art. 156.1 C.E.), cuyo alcance en cuanto límite condicionante de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas ha sido precisado en el art. 2.1 b) L.O.F.C.A.

Ha de darse la razón al Abogado del Estado en esta alegación, a la luz de la doctrina que este Tribunal ha venido sosteniendo ininterrumpidamente sobre el particular. Ya en la primera ocasión en que tuvimos oportunidad de pronunciarnos al respecto señalamos que la imposición de topes máximos al incremento del volumen global de las retribuciones por todos los conceptos de los empleados públicos constituía «una medida económica general de carácter presupuestario dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público», de tal modo que dicha decisión coyuntural y de eficacia limitada en el tiempo resultaba constitucionalmente justificada «en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público» (STC 63/1986, fundamento jurídico 11). Sentada esta premisa, la STC 96/1990 insistiría en que la fijación de techos salariales «encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (ex art. 149.1.13)» (fundamento jurídico 3.º); y, en fin, la más reciente STC 237/1992 vendría nuevamente a reiterarlo, haciendo hincapié en que el establecimiento de un límite porcentual máximo para el incremento de las remuneraciones de los servidores públicos está encaminado «a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario» (fundamento jurídico 3.º). En suma, 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, fundamento jurídico 2.º, 76/1992, fundamento jurídico 4.ºa), por todas.

Pero, como anticipábamos, la posibilidad de que se establezca esta suerte de restricciones a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no sólo se fundamenta, en línea de principio, en el carácter básico de las mismas de acuerdo con el art. 149.1.13 C.E., sino que también halla anclaje constitucional en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación del art. 156.1 C.E. (SSTC 11/1984, fundamento jurídico 5.º, 179/1987 fundamento jurídico 2.º, y 68/1996 fundamento jurídico 10). Condicionamiento que, en virtud de lo establecido en el art. 2.1 b) L.O.F.C.A., exige a las Comunidades Autónomas que su actividad financiera se acomode 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. Así, pues, como ya indicamos en la STC 63/1986 (fundamento jurídico 11), también con base en el principio de coordinación delimitado por la

L.O.F.C.A. cabe justificar que el Estado acuerde una medida unilateral con fuerza normativa general susceptible de incidir en las competencias autonómicas en materia presupuestaria.

3. Ahora bien, la adopción de limitaciones a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que se halla constitucionalmente justificada en los términos aludidos no supone, naturalmente, que quede a la entera disponibilidad del Estado el alcance e intensidad de tales restricciones. No puede olvidarse, que cuando aquél opera al amparo de un título competencial como el contenido en el art. 149.1.13 C.E. su intervención debe configurarse de tal modo que deje a las Comunidades Autónomas el suficiente margen de libertad de decisión dentro de su propio ámbito de competencias. Ciertamente, como tantas veces hemos reiterado, es preciso que la actuación estatal no impida a las Comunidades Autónomas que puedan desarrollar las competencias que ostenten sobre el concreto ámbito material afectado. Necesidad de conciliar los títulos competenciales que se traduce en la exigencia de que las decisiones que el Estado adopte con base en el art. 149.1.13 C.E. se ciñan a aquellos aspectos estrictamente indispensables para la consecución de los fines de política económica que aquéllas persigan (entre otras muchas, SSTC 152/1988, fundamento jurídico 4.º y 201/1988, fundamento jurídico 2.º). En el marco de esta doctrina general, y como fiel trasunto de la misma, este Tribunal ha tendido a interpretar rigurosamente el principio de coordinación ex art. 2.1 b) L.O.F.C.A. cuando actúa como límite del poder de gasto de las Comunidades Autónomas, dado que éste constituye la «auténtica clave de bóveda» de su autonomía financiera, por utilizar los términos que ya empleamos en la STC 68/1996 (fundamento jurídico 10). Así es; según venimos reiterando, la cláusula general contenida en el citado art. 2.1 b) L.O.F.C.A. no autoriza al Estado a adoptar «cualquier medida limitativa de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas sino, en todo caso, de aquellas medidas que tengan una relación directa con los mencionados objetivos de política económica dirigidos a la consecución y mantenimiento de la estabilidad y el equilibrio económicos» (SSTC 63/1986, fundamento jurídico 11; 96/1990, fundamento jurídico 3.º; 237/1992, fundamento jurídico 4.º y 68/1996, fundamento jurídico 10). Siendo, por ende, imprescindible que exista una «relación directa» entre la restricción presupuestaria y la finalidad de política económica perseguida con la misma —pues, de lo contrario, este condicionamiento podría conducir a un total vaciamiento de la autonomía de gasto de las Comunidades Autónomas—. En este sentido hemos de insistir en que no resulta justificado que el Estado predetermine los incrementos máximos de las cuantías de las retribuciones de cada empleado al servicio de las Comunidades Autónomas, de tal modo que el límite debe referirse al volumen total de las retribuciones correspondientes a cada grupo y no a la retribución de cada una de las personas afectadas (SSTC 63/1986, fundamento jurídico 11; 96/1990, fundamento jurídico 3.º y 237/1992, fundamento jurídico 4.º). Pues bien, constatado que el art. 28 de la Ley de Presupuestos estatal se ha ajustado al orden constitucional de competencias (art. 149.1.13 C.E.) habida cuenta de que el tope del 4 por 100 se predica, en cada caso, del incremento del conjunto de las retribuciones del personal al servicio de las Comunidades Autónomas, apostillándose acto seguido que ello se entiende sin perjuicio del resultado individual de la aplicación de dicho incremento.

4. A la luz de las precedentes consideraciones procede ya determinar si la normativa autonómica impugnada contradice, en efecto, los reiterados límites retri-

butivos establecidos en el citado art. 28 de la Ley 33/1987 de Presupuestos Generales del Estado en cuyo caso resultaría manifiesta su inconstitucionalidad por vulnerar el art. 149.1.13 C.E. y el límite a la autonomía financiera en que consiste el principio de coordinación (art. 156.1 C.E.), según éste resulta perfilado por una norma integrante del bloque de la constitucionalidad cual es el art. 2.1b) L.O.F.C.A. (por todas, SSTC 181/1988, fundamento jurídico 7.º; 183/1988, fundamento jurídico 3.º; 250/1988, fundamento jurídico 1.º; 150/1990, fundamento jurídico 3.º, y 68/1996, fundamento jurídico 9.º).

Ciertamente, ha de convenirse con el Abogado del Estado en que existe la denunciada contradicción entre los preceptos de la Ley presupuestaria estatal y los de la autonómica ahora impugnados. Verdad es que en los apartados 1.º, 2.º y 3.º del art. 10 de la Ley autonómica se recoge en términos análogos, y a veces idénticos, el límite del 4 por 100 fijado en el art. 28 de la Ley estatal. Ahora bien, el establecimiento, en los recurridos apartados 4.º y 5.º, de unos fondos adicionales para finalidades específicas —que, al superponerse al reiterado tope, vendrían a excederlo— incide, menoscabándola, en la eficacia de la medida antiinflacionaria adoptada por el Estado. Dicho sea todo ello con independencia de que, entre dichas finalidades, se encuentre alguna constitucionalmente legítima tal como la dirigida a la ejecución de resoluciones judiciales firmes prevista en el inciso final del apartado 5.º del art. 10 de la Ley impugnada y, por supuesto también, con independencia de las razones aducidas por el legislador autonómico para justificar la creación de dichos fondos complementarios. Por lo demás, no desvirtúa esta aseveración la alegación, sustentada en los escritos de oposición al recurso, según la cual atenta contra el principio de igualdad el hecho de que el Estado impugne ahora una práctica de la que había hecho uso en anteriores ejercicios económicos, toda vez que el límite de los incrementos retributivos contenido en la norma estatal, se extiende con idéntico alcance a la totalidad de las Administraciones Públicas.

En definitiva, en la medida en que los apartados 4.º y 5.º del art. 10 de la Ley del Parlamento de Galicia 2/1988, de una parte, desconocen el límite que a su autonomía financiera impone el principio de coordinación [art. 156.1 C.E. y 2.1b) L.O.F.C.A.] y, de otro lado, vulneran la competencial estatal ex art. 149.1.13 C.E., han de reputarse inconstitucionales, por lo que en este extremo debe estimarse el recurso que nos ocupa.

5. El presente recurso de inconstitucionalidad se dirige asimismo contra la Disposición adicional decimocuarta de la citada Ley, que dice así: «La Xunta de Galicia publicará antes del 30 de junio la valoración de los baremos para la distribución del Fondo Nacional de Cooperación Municipal en desarrollo de lo dispuesto en el art. 49.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia». A juicio del Abogado del Estado, este precepto viene a reconocer a la Comunidad Autónoma de Galicia la competencia de establecer, fijar o completar los criterios para la distribución del mencionado Fondo Nacional entre los Municipios de Galicia; siendo así que la regulación de la participación de los entes locales en los ingresos del Estado sólo a éste corresponde en virtud de su competencia exclusiva sobre la Hacienda General (art. 149.1.14 C.E.). Por su parte, los Letrados de la Junta de Galicia y del Parlamento gallego sostienen, en lo esencial, que la facultad de intervenir en la determinación de tales criterios se fundamenta en el propio Estatuto de Autonomía, que a este respecto dispone que los recursos de los entes locales de Galicia consistentes en participación en los ingresos estatales se percibirán a través de la Comunidad Autónoma gallega, que los distribuirá de acuerdo con

los criterios legales que se establezcan (último párrafo del art. 49.2).

Planteada la cuestión en estos términos, es claro que la misma debe ser resuelta aplicando la doctrina ya perfilada desde la STC 96/1990. Partiendo de la premisa de que la participación en los tributos estatales constituye una fuente de ingresos esencial con la que se pretende asegurar la suficiencia financiera de los entes locales (art. 142 C.E.), razón por la cual resulta asimismo determinante para salvaguardar el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido (arts. 137, 140 y 141 C.E.), llegamos a la conclusión —que desde entonces venimos reiterando— de que la fijación de los criterios de distribución de dichos recursos debía considerarse un elemento básico de la Hacienda general, que al Estado atañe en virtud del art. 149.1.14 C.E. Consiguientemente, el art. 49.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia no atribuye a esta Comunidad Autónoma más competencia sobre la materia que la de realizar la distribución de estos ingresos entre los entes locales de su territorio, debiendo en esta tarea respetar los criterios de reparto establecidos por el Estado de los que no puede apartarse (SSTC 96/1990, fundamento jurídico 7.º; 237/1992, fundamento jurídico 6.º y 331/1993, fundamentos jurídicos 2.º y 3.º).

Ahora bien, de todo cuanto llevamos dicho no cabe inferir, la inconstitucionalidad de la Disposición adicional decimocuarta de la Ley autonómica. Del tenor literal del precepto no se deduce, que la Comunidad Autónoma de Galicia se atribuya competencia alguna para establecer, regular o desarrollar criterios de distribución distintos o adicionales respecto de los legalmente fijados por el Estado en virtud de su competencia exclusiva en materia de Hacienda general (art. 149.1.14 C.E.); sin perjuicio de que, conforme al art. 49.2 de su Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma de Galicia proceda, dentro de sus competencias de ejecución, a adoptar concretas medidas de ponderación para realizar la distribución del Fondo de los entes locales de su territorio, respetando los criterios de distribución establecidos por el Estado sin alterarlos ni desarrollarlos.

## 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 y, en su virtud:

1.º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados 4.º y 5.º del artículo 10 de la Ley 2/1988, de 5 de marzo, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 1988.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a treinta de octubre de mil novecientos noventa y seis.—Álvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regalal.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carlos Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadiello.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Firmado y rubricado.