

parcial inaplicación del precepto legal (en cuanto que condiciona el disfrute de la exención a la cuantía de las cuotas de entrada o admisión y de las periódicas) en la vulneración del principio de igualdad, sino que, dado el paralelismo existente entre el artículo 20.1.13 de la Ley 37/1992, del IVA, y el artículo 10.1.13 de la Ley 20/1991, reguladora del impuesto general indirecto canario, extendió a éste último precepto la declaración efectuada por la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas respecto del primero.

Por otra parte (siempre que concurren los presupuestos fijados al efecto por el propio Derecho comunitario, cuya concurrencia corresponde apreciar a los Jueces y Tribunales de la jurisdicción ordinaria), el planteamiento de la cuestión prejudicial para dejar de aplicar una norma legal vigente por su contradicción con el Derecho comunitario resulta imprescindible para el respeto al sistema de fuentes establecido como garantía inherente al principio de legalidad, al que están sometidas las actuaciones de la Administración (artículo 103 CE) y de los Tribunales (artículo 117.1 CE). Es más, en la medida en que la actuación de los Tribunales de Justicia no encuentra otro límite normativo que el constituido por las normas de rango legal, la sujeción y el respeto a este límite configuran la frontera de la competencia judicial en la cual el Juez encuentra su legitimidad democrática.

La cuestión de si, al dejar de aplicar el artículo 10.1.13 de la Ley 20/1991, reguladora del impuesto general indirecto canario, en cuanto condicionaba la aplicación de la exención a la cuantía de las cuotas de entrada o periódicas satisfechas a las entidades de constante referencia, se vulneró o no el sistema de fuentes relativo al control de normas ha de recibir en el caso sometido a nuestro enjuiciamiento una respuesta afirmativa. En efecto, resulta patente que una Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que declara la incompatibilidad entre la normativa nacional y una Directiva comunitaria no puede justificar la inaplicación de una Ley en un territorio en el cual la Directiva no despliega sus efectos [la inaplicabilidad en el territorio ultraperiférico de Canarias de la Sexta Directiva sobre armonización fiscal se encuentra recogida en el artículo 4. 1 del Reglamento (CEE) núm. 1911/1991, del Consejo, de 26 de junio de 1991, relativo a la aplicación de las disposiciones del Derecho comunitario en las Islas Canarias; tal exclusión se contiene también en el artículo 3 de la Directiva, conforme al cual «no tendrán la consideración de interior del país, los territorios nacionales siguientes: [...] Islas Canarias»]. Es más, esta afirmación, que sin duda puede realizarse incluso tratándose de la aplicación de la misma Ley en un territorio al que no alcanza la eficacia jurídica de la Directiva, resulta si cabe aún más incontrovertible cuando estamos en presencia de una Ley distinta a la declarada contraria al Derecho comunitario. Que su contenido material sea idéntico no supone sino el ejercicio de la libertad de configuración del legislador que, incluso cuando opera con un margen de actuación distinto, puede optar por introducir allí donde tiene tal margen (Canarias) la misma regulación que donde no lo tiene (territorio peninsular). Es cierto que, como consecuencia de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 7 de mayo de 1998, el legislador, mediante la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, acomodó la regulación del IVA al Derecho comunitario, suprimiendo todo límite para el disfrute de la exención que procediese de la cuantía de las cuotas de entrada o periódicas (artículo 7 de la citada Ley 50/1998), y que además optó por modificar en idéntico sentido la regulación de la misma exención en el impuesto general indirecto canario, manteniendo así la homogeneidad normativa

existente hasta la declaración de disconformidad con el Derecho comunitario que la citada Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas incorpora. Ahora bien, la constatación de que el legislador ha establecido una regulación homogénea de la misma exención en ambos tributos (IVA e impuesto general indirecto canario) no autoriza al órgano judicial para dejar de aplicar un precepto legal vigente sin acudir a los instrumentos que el Ordenamiento jurídico arbitra para el control de su acomodación a la Constitución o al Derecho comunitario.

6. El restablecimiento del derecho fundamental vulnerado requiere la anulación de la Sentencia impugnada para que el órgano judicial dicte otra respetuosa con él.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por el Gobierno de Canarias y, en consecuencia:

1.º Declarar vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión y a un proceso con todas las garantías (artículo 24, apartados 1 y 2, CE) del demandante.

2.º Restablecerlo en la integridad de su derecho y, a tal fin, anular la Sentencia de 25 de junio de 2004, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas, en el recurso núm. 1568/99, retro trayendo las actuaciones al momento procesal oportuno para que dicho órgano judicial pronuncie nueva resolución respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

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

Dada en Madrid, a diecinueve de junio de dos mil seis.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Elisa Pérez Vera.—Eugení Gay Montalvo.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Firmado y rubricado.

13086 *Pleno. Sentencia 195/2006, de 22 de junio de 2006. Cuestión de inconstitucionalidad 3590-2002. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra respecto a la disposición adicional primera de la Ley Foral 21/1998, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio 1999.*

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 (SSTC 63/1986 y 24/2002); derechos históricos y régimen foral (STC 148/2006). Nulidad de precepto autonómico.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de

Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don 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. 3590-2002, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra respecto a la disposición adicional primera de la Ley Foral 21/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio 1999, 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 Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 11 de junio de 2002 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra al que se acompaña, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala de 2 de mayo de 2002 por el que se acuerda plantear ante el Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad respecto a la disposición adicional primera de la Ley Foral 21/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio 1999, por posible vulneración de los artículos 149.1.13 y 156.1 CE.

2. La cuestión trae causa del recurso contencioso-administrativo 263-2000, interpuesto por el Abogado del Estado contra el Decreto Foral 38/2000, de 31 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 2000. Dicho recurso instó la nulidad de este Decreto por vulneración de los artículos 149.1.13, 149.1.18 y 156.1 CE, por no respetar lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2000. 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 una cuestión de inconstitucionalidad respecto a los artículos 6 y 10.3 a) de la Ley Foral 18/1999 y a la disposición adicional primera de la Ley Foral 21/1998, puesto que el Decreto impugnado se reputaba directamente ilegal e inconstitucional por contener una regulación contraria a la legislación básica del Estado. 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 la disposición adicional primera de la Ley Foral de Navarra 21/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio del año 1999, en relación con los artículos 149.1.13 y 156.1 CE. La presentación de la cuestión fue solicitada 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, por carecer de relevancia para resolver la impugnación de un Decreto foral relativo a un ejercicio presupuestario posterior, y porque tampoco podía servir para discutir incrementos retributivos ya consolidados.

4. Mediante Auto de 2 de mayo de 2002 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra acordó plantear ante este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición adicional primera de la Ley Foral 21/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio 1999, por entender conculcados los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. Tras reproducir el contenido del artículo 20 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2000, del artículo 6 de la Ley Foral 18/1999, de presupuestos generales de Navarra para 2000, y de la disposición adicional impugnada, el Auto fundamenta el planteamiento de la cuestión en la vulneración de los artículos 149.1.13 y 156.1 CE. Desde un punto de vista procesal se aduce que esta disposición tiene rango de ley, es directamente aplicable al caso y es relevante, puesto que de su validez depende el sentido del fallo del recurso contra el Decreto Foral 38/2000. En este sentido se señala que, «de declararse inconstitucional (la disposición adicional primera) ello determinaría la procedencia de la “congelación salarial” prevista en la legislación estatal, dando lugar a la estimación del recurso contencioso-administrativo y de entenderse constitucional determinaría su desestimación (y todo ello ya que recordemos que el acto impugnado, es el Decreto Foral 38/2000, de 31 de enero, que es una mera aplicación de lo dispuesto en la normativa foral)».

5. Mediante providencia de 1 de julio de 2003 la Sección Tercera 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. Con fecha 14 de julio de 2003 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 9 de julio comunicando la decisión de la Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones.

7. El 18 de julio de 2003 se registró en este Tribunal el acuerdo de la Mesa del Senado de 15 de julio dando a esta Cámara por personada y ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

8. El mismo día tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Letrada del Parlamento de Navarra representante de esta institución comunicando el acuerdo de la Cámara de comparecer y personarse en el presente procedimiento y solicitando la ampliación del plazo para formular alegaciones.

9. Mediante providencia de 22 de julio de 2003 la Sección Tercera de este Tribunal acordó dar por personado al Parlamento Foral, rechazando, sin embargo, la anterior solicitud de prórroga con base en el artículo 37.2 LOTC.

10. El 24 de julio de 2003 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 del precepto cuestionado. Las alegaciones formuladas con este propósito pueden resumirse del siguiente modo:

a) Considera el representante del Gobierno de la Nación, en primer lugar, que el Decreto Foral impugnado en la vía contencioso-administrativa viene a establecer un incremento del 3,5 por 100 en las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra durante el año 2000, al aplicar cumulativamente el 2 por 100 de incremento previsto en el artículo 6 de la Ley Foral 18/1999, de 30 de diciembre, de presupuestos para el año 2000, y lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley Foral 21/1998, de 30 de diciembre. Mientras el incremento del 2 por 100 coincide con lo previsto en el artículo 20.1 de la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2000, el del 1,5 por 100 restante sería el resultado de lo establecido en la disposición impugnada con el objeto de compensar las desviaciones de la evolución real de la inflación.

b) Por lo que respecta a la relevancia de la cuestión de inconstitucionalidad, 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 38/2000 da aplicación al artículo 6 de la Ley Foral 18/1999, el cual, a su vez, establece la necesidad de aplicar la disposición adicional primera de la Ley Foral 21/1998. Hay que tener en cuenta que, en su opinión, es la aplicación de esta disposición la que provoca el incumplimiento del artículo 20.2 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2000 y la consiguiente vulneración de los artículos 149.1.13 y 156.1 CE. Asimismo se señala que tal vez hubiese sido más ajustado haber planteado la cuestión también respecto al inciso del artículo 6 de la Ley Foral 18/1999, que alude al «cumplimiento previo de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 21/1998». De hecho cuando se aprobó esta última norma no podía conocerse cuál sería la evolución del IPC en Navarra en el año 1999, algo que sí se conocía en el momento de aprobar el artículo 6 de los presupuestos para el año 2000. Pero a pesar de ello se considera superado el juicio de relevancia, puesto que la nulidad de la disposición impugnada deja vacía de contenido la previsión de actualización del artículo 6 de los presupuestos forales para 2000. El Abogado del Estado somete, sin embargo, al criterio del Tribunal la posibilidad de extender la declaración de inconstitucionalidad y nulidad a las palabras «previo cumplimiento de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la mencionada Ley Foral 21/1998» contenidas en el artículo 6 de la Ley foral 18/1999.

c) En relación con el fondo de la cuestión, el representante del Gobierno de la Nación fundamenta la inconstitucionalidad del precepto cuestionado 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 adicional cuestionada es incompatible formal y materialmente con el artículo 20.2 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2000. A su vez considera que el artículo 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 artículo 149.1.18 CE, sino en los artículos 149.1.13 y 156.1 CE. Finalmente rechaza que el Conve-

nio Económico reconocido en el artículo 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.

11. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 28 de julio de 2003 el Fiscal General del Estado presentó sus alegaciones instando la estimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Tras repasar la jurisprudencia constitucional recaída en la materia, considera que la cuestión controvertida en el presente caso es determinar si el precepto impugnado, puesto en relación con el artículo 6 de la Ley Foral 18/1999, ha respetado o no los límites retributivos establecidos en el artículo 20 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2000. En su opinión es la interpretación combinada de ambos preceptos la que ha llevado al Gobierno foral navarro a aprobar un Decreto que contempla unos incrementos retributivos superiores al 2 por 100, previsto en la legislación estatal. Este hecho no puede fundamentarse, en su criterio, a partir de la competencia exclusiva en el ámbito funcional reconocida por el artículo 49.1 b) LORAFNA, puesto que los límites retributivos tienen su anclaje competencial en los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. Argumentado el sentido estimatorio del fallo, las alegaciones del Ministerio Fiscal finalizan determinando el alcance del mismo. Aun cuando la inconstitucionalidad reside en la interpretación combinada y sistemática de los artículos 6 y 10 de la Ley Foral 18/1999 y la disposición adicional cuestionada, se considera suficiente declarar la inconstitucionalidad de esta última para que la eficacia de tal declaración también alcance a los otros preceptos, en la medida en que únicamente podrán implicar unos aumentos máximos del 2 por 100.

12. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 30 de julio de 2003 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) Entiende, en primer lugar, que la cuestión no cumple el requisito de relevancia que se deriva del artículo 163 CE, ya que el Decreto foral impugnado en el juicio a quo se dicta en aplicación de la Ley de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio 2000, mientras que la disposición adicional cuestionada forma parte de los presupuestos para el año 1999. Dado que el Decreto impugnado no es aplicación de esta disposición, no puede sostenerse que la cuestión sea determinante y relevante para el fallo a quo. Al mismo tiempo, aunque se reconoce que las retribuciones de los funcionarios pueden ser el resultado de la aplicación sucesiva de diversas Leyes de presupuestos, se aduce que no es posible cuestionar incrementos retributivos ya consolidados con ocasión de la impugnación de las retribuciones de un año concreto. Puesto que el incremento salarial correspondiente al ejercicio de 1999 se consumó y consolidó en este año, sin perjuicio de su ultraeficacia para la determinación de las retribuciones de ejercicios posteriores, no resulta posible cuestionar dicho incremento sin que padezca el principio constitucional de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) y el principio de anualidad presupuestaria.

b) De forma subsidiaria el Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra sostiene que la disposición cuestionada no ha podido vulnerar los artículos 149.1.13 y 156.1 CE. Tras poner de manifiesto que los presupuestos generales de Navarra para el año 2000 respetan 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 y 2000. Los presupuestos generales de Navarra para 1999 y para 2000 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.

Relacionado con lo anterior, el representante del Gobierno Foral aduce, en segundo lugar, que el método que debe seguirse para verificar si la Comunidad Foral se ha extralimitado en el ejercicio de sus competencias no es el empleado por el órgano judicial cuestionante, basado en el contraste formal entre las normas presupuestarias estatal y autonómica. Se debe, en cambio, buscar la armonización de las competencias del Estado y de la Comunidad Foral, teniendo sobre todo en cuenta que Navarra goza de un régimen competencial peculiar, basado en sus derechos históricos, y concretado en 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 artículo 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 artículo 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.

Finalmente, y por lo que a las relaciones con el Estado se refiere, el representante del Gobierno Foral señala, a la luz del artículo 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 ellas».

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 tal sentido la aplicación previa del diferencial de inflación de Navarra –distinto y superior a la media estatal– a las retribuciones del año 1999 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 una disposición 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.

13. Las alegaciones del Parlamento de Navarra fueron registradas el 31 de julio de 2003, después de que el Tribunal hubiese rechazado una solicitud de ampliación del plazo para presentarlas. La Letrada del Parlamento Foral insta 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, aun cuando desde un punto de vista formal parece correctamente planteada, materialmente no cumple los requisitos para poder ser aceptada. Para llegar a esta conclusión, la Letrada del Parlamento foral señala que el recurso contencioso-administrativo planteado por el Abogado del Estado contra el Decreto Foral 38/2000 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 2000, 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 tal 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 artículo 1 del Decreto foral 38/2000, que es el que determina el importe de las retribuciones durante el ejer-

cicio de 2000. 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 tenía 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. La incongruencia entre el contenido de la demanda contencioso-administrativa con el acto recurrido también afecta, en opinión de esta parte, al juicio de relevancia de la presente cuestión de inconstitucionalidad, puesto que, contrariamente a lo que se aduce en el Auto de planteamiento, la misma resulta innecesaria para resolver tal recurso, puesto que el Abogado del Estado no recurrió los actos de liquidación de los incrementos salariales previstos en el Decreto foral impugnado. En consecuencia tales incrementos deben considerarse firmes e irrevisables. Por todo ello se insta con carácter principal la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

b) Con carácter subsidiario la Letrada del Parlamento Foral solicita la desestimación de la cuestión por cuanto no considera vulnerados los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. En este sentido se argumenta que la disposición cuestionada prevé el mismo incremento retributivo del 2 por 100 previsto por la Ley de presupuestos generales del Estado. A continuación señala que el mandato de mantenimiento del poder adquisitivo a que responde dicha disposición ya estaba previsto en la Ley de presupuestos del año 1999, sin que pudiese 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 (artículo 49.1 b LORAFNA) y en el marco del convenio económico (artículo 45 LORAFNA), reconocidas en las exposiciones de motivos de la Ley Orgánica 5/2001 y de la Ley 18/2001, permiten a esta Comunidad acordar con el Estado el cumplimiento de las directrices y medidas de política económica general, sin que el incumplimiento 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 para el año 2000, 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.

14. Por providencia de 20 de junio de 2006, se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 22 de junio siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso, promovido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, tiene por objeto la disposición adicional primera de la Ley Foral 21/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio 1999. Como se ha dejado constancia en los antecedentes, el debate de fondo planteado en el mismo es si la regulación contenida en esta disposición respecto a la actualización de las retribuciones del personal al servicio de las Admi-

nistraciones 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 artículos 149.1.13 y 156.1 CE, al implicar un crecimiento superior al 2 por 100 previsto para todo el personal al servicio del sector público en el artículo 20.2 de la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2000.

La resolución de este proceso ha quedado en buena medida despejada por la STC 148/2006, de 11 de mayo, que ha dado respuesta a una cuestión similar, 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 1997. Aunque en este caso la pretendida vulneración de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE tiene un origen distinto, vinculado a las peculiaridades del concreto ejercicio presupuestario, buena parte de las alegaciones de las partes y del contenido del Auto de planteamiento de la presente cuestión son muy similares, hasta el punto que en algún caso no se han adaptado a las concretas circunstancias de esta última. Lógicamente esta circunstancia permitirá remitirnos en buena medida a esta reciente Sentencia para dar respuesta a tales alegaciones.

2. Antes de entrar en el fondo de la cuestión, sin embargo, debemos pronunciarnos sobre las dudas de admisibilidad suscitadas por los Letrados del Gobierno y del Parlamento Foral respecto de la relevancia de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Como hemos señalado reiteradamente, no sólo no existe ningún óbice para hacerlo a través de Sentencia, puesto que el trámite específico del artículo 37.1 LOTC no tiene carácter preclusivo, sino que ello puede producirse incluso de oficio al tratarse de una cuestión de orden público procesal. Es más, como hemos señalado en alguna ocasión (STC 10/2002, de 17 de enero, FJ 2), la singularidad del precepto legal cuestionado puede incluso avalar la pertinencia de analizar el juicio de relevancia en fase de Sentencia cuando la entidad y complejidad del mismo revele que las razones que podrían haber llevado en su momento a una decisión de inadmisión no son aparentes *prima facie* y, de acuerdo con nuestra jurisprudencia, no podían llevarnos a sustituir en el trámite de admisión el juicio de relevancia realizado por el Tribunal *a quo*.

La posibilidad de analizar la relevancia de de las cuestiones de constitucionalidad en fase de Sentencia no impide reiterar, sin embargo, nuestra doctrina sobre los límites de este control. Como hemos recordado, una vez más, en la reciente STC 100/2006, de 30 de marzo (FJ 2), la comprobación y exteriorización del juicio de relevancia corresponde en principio a los Jueces y Tribunales ordinarios que las plantean, de modo que sólo en los casos en que sea notorio que no existe el nexo causal entre la validez de la norma legal cuestionada y la decisión a adoptar en el proceso *a quo* es posible que revisemos tal juicio. Aunque en los supuestos complejos el control de relevancia difícilmente puede hacerse sin entrar en el fondo de la cuestión, ello no debe llevarnos a desconocer los límites institucionales que rodean al mismo también en fase de Sentencia.

Este enfoque hace necesario partir del propio Auto de planteamiento de la cuestión a la hora de analizar el juicio de relevancia que necesariamente contiene. Como se ha señalado en los antecedentes, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra fundamenta su decisión en que el Decreto Foral 38/2000, que es el impugnado directamente ante la misma, constituye «una mera aplicación de lo dispuesto en la Ley Foral 18/1999, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio 2000 en relación con la Disposición adicional trigésimoprimera

de la Ley Foral 5/1995». En otro pasaje del Auto puede leerse que dicho Decreto «es una mera aplicación de lo dispuesto en la normativa foral», concepto éste que ya denota que estamos en presencia de un supuesto especial. En cualquier caso considera la Sala que la norma cuestionada «es directamente aplicable al caso concreto y de su validez depende el sentido del fallo, pues de declararse inconstitucional, ello determinaría la procedencia de la “congelación salarial” prevista en la legislación estatal, dando lugar a la estimación del recurso contencioso-administrativo y de entenderse constitucional determinaría su desestimación». Aunque las referencias a la Ley Foral 5/1995 y a la congelación salarial no son correctas, y probablemente tienen su origen en la cuestión planteada por la misma Sala respecto al ejercicio presupuestario de 1997, resulta evidente, como reconoce la propia representante del Parlamento Foral, que el Auto de planteamiento cumple los requisitos formales que tradicionalmente hemos exigido al juicio de relevancia. Lo que se discute en el presente proceso es, sin embargo, si desde un punto de vista material la cuestión resulta relevante para resolver el caso *a quo*. Como es lógico, y como hemos puesto de relieve en algunos casos en que el juicio de relevancia era complejo [SSTC 109/2001, de 26 de abril, FJ 3 a), y 10/2002, de 17 de enero, FJ 2], la respuesta a este interrogante únicamente puede realizarse a partir de las concretas circunstancias que lo rodean.

3. El origen de la presente cuestión se encuentra, como se acaba de señalar, en la impugnación directa por parte del Abogado de Estado del Decreto Foral 38/2000, de 31 de enero, por el que se determinan las retribuciones de los funcionarios forales y 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 2000. En la medida en que el representante del Gobierno fundamenta su recurso exclusivamente en la vulneración de los límites retributivos básicos establecidos por la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2000, es evidente que el ejercicio presupuestario afectado por su impugnación es exclusivamente el de este ejercicio. En su recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Navarra el Abogado del Estado consideró, concretamente, que el Decreto Foral impugnado vulneraba el límite del 2 por 100 de incremento global establecido con carácter básico en el artículo 20.2 de esta Ley respecto de las retribuciones íntegras del personal al servicio de todo el sector público.

Como se desprende de su propia denominación, el Decreto Foral impugnado ante el Tribunal Superior de Justicia de Navarra viene a desarrollar la Ley Foral 18/1999, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de Navarra para el año 2000. Dispone el artículo 6 de esta Ley que «[C]on efectos de 1 de enero de 2000, las retribuciones del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, establecidas en la Ley Foral 21/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1999, se incrementarán en un 2 por 100, previo cumplimiento de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la mencionada Ley Foral 21/1998 y sin perjuicio, en su caso, de las adecuaciones retributivas necesarias para asegurar que las asignadas a cada puesto de trabajo guarden relación procedente con el contenido de especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, peligrosidad o penosidad del mismo». De forma similar el artículo 10.3 a) de la misma Ley señala, a los efectos de calcular las cuantías de los conceptos retributivos con incidencia en los derechos pasivos causados durante el año 2000, que «las cuantías del sueldo y plus de carestía, con referencia al año 2000, serán las que resulten de aplicar a las cifras que figuran en la tabla que se detalla a continuación, lo

dispuesto en el punto 3 de la disposición adicional primera de la Ley Foral 21/1998... y el porcentaje que se determina el artículo 9 de la presente Ley Foral», que no es otro que el 2 por 100. El punto 3 de dicha adicional se limita a aplicar a las pensiones de las clases pasivas con derecho a actualización las medidas previstas en la misma disposición en relación con las retribuciones.

Desde un punto de vista formal, y teniendo en cuenta las remisiones normativas que se acaban de reproducir, son varios los preceptos concernidos en el juicio *a quo*: las Leyes forales de presupuestos de los ejercicios 2000 y 1999 y el Decreto foral aplicable al primer ejercicio. Por lo que respecta a este último también cabe destacar que se limita a regular las retribuciones de los funcionarios al servicio de las Administraciones públicas de Navarra (y no del resto del personal a su servicio), las cuantías de los conceptos retributivos con incidencia en los derechos pasivos de los funcionarios acogidos a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Diputación Foral de Navarra y Montepíos de Funcionarios Municipales de Navarra y del personal sanitario municipal causados en el año 2000. A pesar de ello el Tribunal Superior de Justicia de Navarra ha limitado en todo momento la presente cuestión de inconstitucionalidad a la disposición adicional primera de la Ley de presupuestos generales de Navarra para el año 1999.

4. Los Letrados forales consideran, como se ha avanzado anteriormente, que la presente cuestión es irrelevante para la resolución del recurso contencioso-administrativo del juicio *a quo*. Aducen para ello cuatro argumentos: que el Decreto foral y la norma cuestionada corresponden a ejercicios presupuestarios diferentes; que la actualización de las retribuciones y de los derechos pasivos objeto de discusión se encuentra consolidada, no pudiendo ser discutida judicialmente con ocasión de un ejercicio posterior; que el recurso contencioso-administrativo presentado contra el Decreto foral carecía de sustantividad; y que la presente cuestión de inconstitucionalidad es innecesaria para resolver dicho recurso y no puede contradecir la aceptación implícita, por parte del Gobierno de la Nación, de la disposición cuestionada. Ninguno de estos argumentos, sin embargo, puede prosperar.

Si bien el Decreto foral impugnado y la Ley foral cuestionada tienen por objeto ejercicios presupuestarios formalmente distintos, es evidente que la disposición adicional respecto a la que se eleva la cuestión afecta al ejercicio presupuestario del año 2000. Basta tener en cuenta, en este sentido, que el mecanismo de compensación de la desviación en la previsión de inflación contemplado en la misma tienen efectos económicos a partir del 1 de enero de 2000, aunque lo que se compense sea la desviación producida en el año 1999. A ello debe añadirse, como se acaba de señalar, que el ejercicio presupuestario concernido por la impugnación contencioso-administrativa es exclusivamente el del año 2000, tal y como revela el parámetro de control aducido en todo momento. Finalmente, y en este mismo sentido, cabe destacar que los artículos 6 y 10.3 a) de la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Foral para 2000 no hacen más que recordar la vigencia de una previsión de actualización contenida en los presupuestos del año 1999, pero que desde un punto de vista presupuestario debe perfeccionarse en el ejercicio siguiente. En este contexto los incisos de la Ley de presupuestos del año 2000 que aluden al cumplimiento previo de lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley de presupuestos de 1999 no hacen más que corroborar la vigencia de esta disposición en el ejercicio presupuestario de 2000.

Teniendo en cuenta que, como ha señalado el Ministerio Fiscal, el objeto de control deriva de una interpretación combinada de diversos preceptos legales, es cierto que la Sala del Tribunal Superior de Justicia también podría

haber elevado la cuestión en relación con los arts. 6 y 10.3 b) de la Ley Foral 19/1999, de presupuestos generales de Navarra para el año 2000. Pero la ya mencionada necesidad de respetar el juicio de relevancia realizado por el órgano judicial cuestionante, así como la selección del Derecho aplicable que está implícita en el mismo, deben llevarnos a reconocer que el Auto de planteamiento de la presente cuestión satisface los requisitos materiales que hemos considerado necesarios en este tipo de supuestos. Basta remitirse, una vez más, a nuestra STC 148/2006, de 11 de mayo, FJ 1, en la que hemos reconocido que una cuestión de inconstitucionalidad similar, que también tenía como origen un recurso contencioso-administrativo contra el Decreto foral que concretaba las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra en un ejercicio determinado (en ese caso, el de 1997), era relevante para la resolución del mismo. En la medida en que en este supuesto el Decreto foral impugnado en el juicio a quo viene a desarrollar, no sólo la previsión legal de crecimiento retributivo del 2 por 100 contenida en la Ley de presupuestos del año 2000, sino también el mecanismo de compensación de la desviación de inflación contenido en la disposición adicional cuestionada, al que también se remite dicha Ley, no cabe considerar que la presente cuestión sea irrelevante para la resolución del juicio *a quo*. De hecho una hipotética declaración de inconstitucionalidad de esta disposición adicional tendría una incidencia directa en el ejercicio presupuestario del año 2000 y, por extensión, en el Decreto foral impugnado ante la Sala cuestionante.

Tampoco es admisible la alegación del representante del Gobierno foral en el sentido de que el presente proceso no puede servir para cuestionar una previsión retributiva que ya se encontraba consumada y consolidada al estar prevista en los presupuestos de la Comunidad foral para 1999. Al margen de los efectos temporales que pueden derivarse de una posible declaración de inconstitucionalidad, hay que tener en cuenta que una previsión como la contenida en la disposición adicional cuestionada no se encuentra sometida al principio de anualidad presupuestaria, por cuanto afecta, como se acaba de señalar, al ejercicio presupuestario posterior. Además los propios efectos económicos previstos tanto en dicha disposición como en el Decreto Foral impugnado excluyen que pueda verse vulnerado el principio de seguridad jurídica o, lo que es más importante, que tal posibilidad deba traducirse en una decisión de inadmisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Igual suerte deben correr las alegaciones de la representante del Parlamento Foral en relación con la improcedencia tanto del recurso contencioso-administrativo contra el Decreto Foral 38/2000 como de la propia cuestión de inconstitucionalidad. En ambos casos basta remitirse de nuevo a lo señalado en la STC 148/2006, de 11 de mayo, FJ 1, respecto a unas alegaciones muy similares planteadas con ocasión de la cuestión de inconstitucionalidad resuelta por esta Sentencia. Dejando de lado, en efecto, las cuestiones relativas a la oportunidad y a la legalidad de la impugnación contencioso-administrativa del Decreto foral, no es posible compartir unas alegaciones que otorgan a las cuestiones de inconstitucionalidad un papel subsidiario y limitado, que toma en cuenta si los órganos estatales legitimados han impugnado la ley que se pretende cuestionar, y que, por lo tanto, se compadece mal con el artículo 163 CE y con la interpretación que hemos venido haciendo de este importante cauce de participación de los Tribunales ordinarios en la función de depuración objetiva del Ordenamiento.

5. Entrando ya en el fondo del presente proceso, lo primero que cabe destacar es que el problema de constitucionalidad que se suscita en el mismo desde un punto de vista material es si el mecanismo de compensación del crecimiento real de la inflación previsto en la norma

cuestionada vulnera los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. La Sala cuestionante considera, en resumen, que dicho mecanismo, que tiene efectos económicos a partir del 1 de enero de 2000 y que opera con carácter previo al incremento retributivo del 2 por 100 previsto en la Ley de presupuestos de la Comunidad Foral para este ejercicio, puede conculcar el artículo 20.2 de la Ley de presupuestos generales del Estado de este mismo ejercicio y, con ello, los anteriores preceptos constitucionales. El Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal consideran que esta infracción constitucional se ha producido efectivamente, puesto que, dicho mecanismo se ha traducido en un incremento retributivo del 3,5 por 100 y, por lo tanto, superior al 2 por 100 previsto con carácter básico. Por su parte los Letrados forales rechazan tal posibilidad a partir de las competencias que, ligadas a los derechos históricos de la Comunidad Foral, se reconocen en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA) en el ámbito del régimen estatutario de sus funcionarios (artículo 49.1.b), de su autonomía financiera derivada del Convenio Económico de Navarra (artículo 45) y de las relaciones entre la Administración foral y la del Estado (artículo 64). Dichas competencias, unidas al cumplimiento de los compromisos asumidos por la Comunidad Foral de Navarra en el escenario de consolidación presupuestaria suscrito con el Estado y aplicable al ejercicio del año 2000, vendrían a imposibilitar, en su opinión, la vulneración de los artículos 149.1.13 y 156.1 CE.

6. Como se ha señalado en el fundamento jurídico 1, la resolución de este problema ha quedado en gran medida despejada por la reciente STC 148/2006, de 11 de mayo, que en un supuesto relativo al ejercicio presupuestario de 1997 ha dado respuesta a alegaciones prácticamente idénticas respecto a tales peculiaridades competenciales. Sin que resulte necesario reproducir las extensas consideraciones contenidas en los fundamentos jurídicos 4 a 8 de esta Sentencia, basta recordar que las mismas nos han llevado a rechazar la posibilidad de reclamar una vinculación menos intensa de la Comunidad Foral de Navarra respecto de los límites retributivos establecidos por el Estado en relación con todo el personal al servicio del sector público. Al igual que en dicha Sentencia, la anterior conclusión no debe conducirnos necesariamente a estimar las alegaciones del Abogado del Estado y del Ministerio Fiscal instando la estimación de la presente cuestión, pues la respuesta al tema de fondo debe partir de la aplicación de una jurisprudencia en relación con la vinculación de los legisladores autonómicos a los límites retributivos derivados de las Leyes de presupuestos generales del Estado que, como hemos señalado recientemente (SSTC 139/2005, de 26 de mayo, FJ 7, 148/2006, de 11 de mayo, FJ 4,) puede considerarse consolidada y que, por lo tanto, tampoco es necesario volver a reproducir. Es más, como se ha puesto de relieve durante este proceso, el evidente paralelismo del supuesto aquí analizado con alguno de los problemas abordados en las SSTC 24/2002, de 31 de enero, FJ 9 y, en menor medida, en la STC 62/2001, de 1 de marzo, FJ 6, permiten remitirnos en buena medida a estas resoluciones para dar respuesta al mismo.

7. Como suele ser habitual en este ámbito, y partiendo de la base de que, como hemos reconocido reiteradamente, los artículos 149.1.13 y 156.1 CE dan cobertura competencial a los límites retributivos contenidos en las Leyes de presupuestos generales del Estado para todo el personal al servicio del sector público, expresados a través de topes máximos globales referidos al incremento de su masa retributiva, la resolución de la presente cuestión de inconstitucionalidad debe partir del contraste entre la disposición foral impugnada y las normas estatales que contienen dichos límites.

La disposición adicional primera de la Ley Foral 21/1998, de 30 de diciembre, prevé lo siguiente:

«En el supuesto de que el IPC real de Navarra de 1999 sea superior al porcentaje de incremento determinado en el artículo 6 de esta Ley Foral, las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y de sus organismos autónomos, que se fijan para dicho ejercicio mediante esta Ley Foral, serán actualizadas, con efectos de 1 de enero del año 2000, aplicando el procedimiento y criterios que se fijan a continuación:

1. La diferencia se aplicará directamente a las retribuciones, teniendo carácter consolidable y efectos económicos de 1 de enero del año 2000.

2. Asimismo, se abonará una paga única, no consolidable, calculada sobre las retribuciones totales devengadas en 1999, del siguiente importe:

a) Si la desviación del IPC es igual o inferior al 0,5 por 100, la cuantía de la paga coincidirá con el porcentaje de la desviación.

b) Si la desviación resultante se cifra entre 0,6 por 100 y el 1 por 100, la cuantía de la paga será del 0,5 por 100.

c) Si la desviación supera el 1 por 100, la cuantía de la paga será en todo caso del 1 por 100.

3. Las medidas recogidas en los apartados anteriores se aplicarán también a las pensiones de las clases pasivas de las Administraciones Públicas de Navarra, con derecho a actualización.»

Como se desprende de su literalidad, la norma cuestionada prevé un doble mecanismo de compensación de la desviación de las mecanismos de inflación que se aplica tanto a las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra como a las pensiones de las clases pasivas de estas Administraciones con derecho de actualización: una compensación consolidable basada en el porcentaje de desviación, y una paga única no consolidable que varía en función del índice de dicha desviación. En todo caso, y como se ha señalado anteriormente, se trata de un mecanismo que toma como referencia el ejercicio de 1999, pero que tiene efectos económicos a partir de 1 de enero de 2000. Basta recordar, en este sentido, que los arts. 6 y 10.3 a) de la Ley Foral 18/1999, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Foral para 2000, prevén un incremento de las retribuciones del personal funcionario estatutario y de las pensiones de las clases pasivas causadas en el año 2000 de un 2 por 100 previo cumplimiento de lo previsto en la disposición adicional cuestionada.

Por su parte la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2000, que es la norma que sirve de parámetro de control, establece en su artículo 20.2 que las retribuciones íntegras del personal al servicio del sector público no podrán experimentar un incremento global superior al 2 por 100 respecto a las del año 1999. Como suele ser habitual, el apartado 1 a) de este precepto incluye a las Administraciones autonómicas en el concepto de sector público, mientras que su apartado 4 reconoce el carácter básico de dicho límite, así como la obligación de los presupuestos autonómicos de recoger expresamente los criterios señalados en este precepto.

El simple contraste entre estos dos textos normativos pone de relieve que la disposición adicional cuestionada vulnera abiertamente lo previsto en la Ley de presupuestos generales del Estado. Aunque en el ejercicio presupuestario del año 2000 se respeta el límite del 2 por 100 de incremento retributivo establecido con carácter básico por el legislador estatal, es evidente que, como señalamos en la STC 24/2002, de 31 de enero, FJ 9, en relación con un suplemento de crédito que venía a garantizar con carácter consolidable el mantenimiento del poder adquisi-

sitivo del personal al servicio de la Administración del Principado de Asturias, el precepto impugnado altera la base sobre la que se calcula dicho incremento. Del mismo modo en que en dicho supuesto señalamos que «la norma autonómica ha de reputarse inconstitucional, no porque ignore esos topes máximos, sino porque modifica la base sobre la que han de computarse», ahora hemos de concluir que la disposición impugnada, asumida por los presupuestos forales para el año 2000, implica una vulneración del artículo 20.2 de la Ley de presupuestos generales del Estado para este ejercicio y, con ello, de los artículos 149.1.13 y 156.1 CE. Esta infracción es imputable tanto a la parte consolidable del mecanismo de compensación de la inflación real como a la paga única no consolidable prevista en el segundo apartado de la disposición cuestionada. Y es que, como señalamos en la STC 62/2001, de 1 de marzo, FJ 6, en relación con una cláusula de revisión de las remuneraciones del personal al servicio de la Comunidad Autónoma de Aragón, el abono de una paga única conlleva un eventual incremento de las retribuciones que puede suponer la infracción del tope máximo de crecimiento global establecido por el Estado si, como en el presente caso, ya se prevé un incremento retributivo idéntico a dicho tope.

Confirmada la vulneración de la base estatal, la única posibilidad que existe para evitar la consiguiente declaración de inconstitucionalidad pasa por considerar, como aduce el representante del Gobierno Foral en algún momento, que el incremento retributivo derivado de la disposición cuestionada constituye una adecuación retributiva contemplada expresamente en el artículo 20.3 de la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2000 como excepción al incremento máximo del 2 por 100. Sin embargo, al margen de que esta excepción se vincula a cambios en el contenido de los puestos de trabajo, a variaciones en el número de efectivos o a la consecución de los objetivos establecidos en los respectivos programas, su carácter excepcional y sobre todo singular impide considerarla aplicable, como pretende el representante del Gobierno Foral, como mecanismo de compensación de ejercicios presupuestarios anteriores en que los aumentos retributivos del personal al servicio de la Comunidad Foral fueron inferiores a los experimentados por el personal al servicio de las restantes Administraciones públicas. Por todo ello debemos considerar vulnerado el artículo 20.3 de la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2000 y, con él, los artículos 149.1.13 y 156.1 CE.

8. Llegados a este punto, resulta necesario realizar algunas consideraciones en relación con el alcance del fallo estimatorio de la presente Sentencia. Al haberse cuestionado únicamente la disposición adicional primera de la Ley de presupuestos generales de Navarra para el año 1999 dicho fallo debe limitarse a este precepto. Aunque el Abogado del Estado ha sometido al criterio de este Tribunal la posibilidad de extender una eventual declaración de inconstitucionalidad al inciso del artículo 6 de la Ley de presupuestos generales de Navarra para el año 2000 que alude al cumplimiento previo de lo allí dispuesto, el artículo 39.1 LOTC únicamente nos faculta a extender la declaración de inconstitucionalidad por conexión o consecuencia a otros preceptos de la misma Ley. Este hecho tampoco resulta problemático para la resolución del caso a quo, puesto que, como se ha señalado en su momento, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la disposición cuestionada deja sin efectos jurídicos las referencias a la misma contenidas en los arts. 6 y 10.3 b) de la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Foral para 2000, sin que ello repercuta negativamente en el valor seguridad jurídica.

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 21/1998, de 30 de diciem-

bre, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio de 1999.

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

Dada en Madrid, a veintidós de junio 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.