

de 7 de abril, FJ 6, y reiteramos en las SSTC 98/1997, de 20 de mayo, FJ 9, y 47/2000, de 17 de febrero, FJ 5, «con independencia del correspondiente juicio que pueda merecer la finalidad de mitigación de otras alarmas sociales que posean otros contenidos —la alarma social que se concreta en disturbios sociales, por ejemplo— y otros orígenes —la fuga del imputado o su libertad provisional—, juicio en el que ahora no es pertinente entrar, lo cierto es que la genérica alarma social presuntamente ocasionada por un delito constituye el contenido de un fin exclusivo de la pena —la prevención general— y (so pena de que su apaciguamiento corra el riesgo de ser precisamente alarmante por la quiebra de principios y garantías jurídicas fundamentales), presupone un juicio previo de antijuridicidad y de culpabilidad del correspondiente órgano judicial tras un procedimiento rodeado de plenas garantías de imparcialidad y defensa». Por otra parte, dicho Auto no contiene consideración alguna sobre las circunstancias personales de quien recurría en reforma, circunstancias a las que explícitamente se aludía en el escrito de recurso, constituyendo uno de los puntos centrales del mismo, alegando su condición de estudiante, con domicilio conocido en La Laguna en un entorno familiar y social sano y estable, y sin antecedentes penales. Por último, aunque este Auto contiene una especial concreción y fundamentación de los hechos por los que se inculpaba provisionalmente al interesado (lo que no sucedía en la resolución entonces recurrida), sin embargo tampoco se expresan en él los fines constitucionalmente legítimos que hubieran justificado el mantenimiento de la medida cautelar de privación de libertad.

El Auto de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, de fecha 11 de enero de 2001, carece también de la motivación constitucionalmente exigible. Se limita a hacer genéricas referencias a los tipos delictivos, participación del interesado, gravedad de la pena y alarma social, y a expresar que «los argumentos del recurso no desvirtúan el Auto impugnado, que de una forma detallada justifica, a resulta de las pruebas practicadas en las diligencias, las razones de la prisión provisional sin fianza acordada». Así pues, no contiene referencia alguna a las circunstancias personales del interesado, el entonces recurrente en queja, circunstancias expresadas antes en el recurso de reforma y reiteradas luego en el recurso de queja, ni contiene explicación alguna relativa a los fines legítimos que pudieran fundamentar el mantenimiento de la prisión provisional, pese a que en el recurso de queja se alegaba expresamente, con la finalidad de justificar tales extremos, la inexistencia tanto del riesgo de fuga como del peligro de ocultación de pruebas.

Por todo ello, se ha de concluir que los Autos impugnados han vulnerado el derecho fundamental a la libertad que consagra el art. 17.1 CE por falta de motivación suficiente. En consecuencia, procede el otorgamiento del amparo postulado, con la consiguiente anulación de las mencionadas resoluciones judiciales.

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 don Sergio Hernández Fernández y, en consecuencia:

1.º Declarar que se ha vulnerado el derecho del recurrente a la libertad (art. 17.1 CE).

2.º Restablecerle en su derecho y, a tal fin, anular los Autos del Juzgado de Instrucción núm. 2 de Arona

de 27 de noviembre y 7 de diciembre de 2000, y de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife de 11 de enero de 2001.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de enero de dos mil dos.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo Cachón Villar.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Firmado y rubricado.

4095 *Pleno. Sentencia 24/2002, de 31 de enero de 2002. Recurso de inconstitucionalidad 3079/96. Promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Principado de Asturias 1/1996, de 26 de abril, de concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito destinados a atender la actualización de retribuciones, modificación de plantillas y otras obligaciones del personal.*

Competencias sobre régimen estatutario de los funcionarios públicos y sobre planificación general de la actividad económica: límites estatales al incremento de retribuciones (SSTC 63/1986 y 62/2001). Nulidad parcial.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Eugeni Gay Montalvo, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3079/96, promovido por el Presidente del Gobierno contra el art. 2.1 a), inciso final y, por conexión, el art. 1 de la Ley del Principado de Asturias 1/1996, de 26 de abril, de concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito destinados a atender la actualización de retribuciones, modificación de plantillas y otras obligaciones del personal al servicio de la Administración, Organismos Autónomos y Servicio de Salud del Principado de Asturias. Ha comparecido y formulado alegaciones el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, por medio del Letrado del Principado de Asturias. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Cachón Villar, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno de la Nación, mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 29 de julio de 1996, con invocación expresa del art. 161.2 CE, formuló recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos de la Ley del Principado de Asturias 1/1996, de 26 de abril, de los que se hace mérito en el encabezamiento de esta Sentencia.

A tenor del escrito rector de este proceso constitucional, los términos del recurso y su fundamentación jurídica son los siguientes:

a) Comienza el Abogado del Estado reseñando el contenido y alcance de los preceptos impugnados que, según su parecer, exceden el marco competencial resultante de las reglas 13 y 18 del art. 149.1 CE.

Así, en primer lugar, recuerda que el art. 2.1 de la Ley del Principado de Asturias incluye un suplemento de créditos, por importe de novecientos veintidós millones de pesetas, destinados a atender las operaciones que ahora se mencionan. En primer lugar, la aplicación, en las retribuciones del personal de la Administración, Organismos Autónomos y Servicio de Salud del Principado de Asturias, de los incrementos consolidables resultantes del art. 4.2 del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera y «de lo estipulado para garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo en el Acuerdo entre la Administración del Principado y los Sindicatos para el periodo 1995-1997». En segundo lugar, la aplicación de dichos incrementos a las retribuciones de los miembros del Consejo de Gobierno y altos cargos de la Administración del Principado de Asturias. Por último, la creación de treinta y dos nuevas plazas en las plantillas de personal funcionario y laboral de la Administración del Principado de Asturias, detalladas en el anexo II de la Ley.

El apartado a) *in fine* del precepto de la Ley territorial permite exceder el límite previsto, con carácter básico, en el art. 4.1 del meritado Real Decreto-ley 12/1995 a fin de garantizar, según se ha indicado, «el mantenimiento del poder adquisitivo en el Acuerdo entre la Administración del Principado y los Sindicatos para el periodo 1995-1997». A ese respecto, el Abogado del Estado subraya que, a diferencia de lo que disponen las normas básicas dictadas por el Estado, donde se establece un porcentaje fijo de incremento retributivo, en la Ley del Principado de Asturias se utiliza un criterio de actualización diferente, determinado por la garantía del mantenimiento del poder adquisitivo. Esta solución es coherente con lo consignado en el preámbulo de la Ley autonómica, donde se considera que el «fondo» recogido en el Acuerdo celebrado entre la Administración del Principado y los sindicatos debe experimentar un incremento de un 0,8 por 100 respecto del importe de las retribuciones del personal para 1995, con carácter consolidable.

Por su parte, el art. 1 de la Ley prevé los instrumentos para el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 2.1, determinando que «para dotar los fondos destinados a revisar las relaciones de puestos de trabajo y catálogos de personal en cumplimiento del Acuerdo entre la Administración del Principado de Asturias y los sindicatos para el periodo 1995-1997 sobre condiciones de trabajo de los empleados públicos del Principado, se concede, por importe de 25.000.000 de pesetas, el crédito extraordinario 31.01.126G-166. 'Cuotas sociales' y se suplementa en 140.000.000 de pesetas el crédito 31.01.126G-180. 'Provisión social y de personal', según figura en el anexo I».

b) Consignado el contenido de los preceptos legales autonómicos, pasa el Abogado del Estado a exponer las razones por las cuales incurren en extralimitación del ámbito dentro del cual ejerce sus competencias la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.

Al respecto, comienza recordando que el Estado es competente, conforme al art. 149.1.18 CE, para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios. En ejercicio de esta competencia, se fijan anualmente en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado los incrementos retributivos máximos para el personal del sector público. En el caso, el Real Decreto-ley 12/1995 fijaba como regla general la limitación del 3,5 por 100 en el incremento retributivo del personal al

servicio de las Administraciones públicas (art. 4.2), remitiéndose además a lo previsto en el art. 18.1 de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995, precepto que disponía como único incremento retributivo ese referido 3,5 por 100, al tiempo que declaraba que «los acuerdos, convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos superiores experimentarán la oportuna adecuación, deviniendo inaplicables en caso contrario las cláusulas que se opongan al mismo».

En opinión del Abogado del Estado, el carácter básico de estos preceptos es inconcuso y materialmente persiguen asegurar un tratamiento uniforme para todo el personal al servicio del sector público para 1996 que no ponga en riesgo la política de contención del gasto público. Con respecto a estas decisiones de política económica, este Tribunal ha declarado que la actividad financiera de las Comunidades Autónomas debe someterse a las mismas en la medida en que tratan de garantizar el equilibrio económico mediante las oportunas medidas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna o externa. Esta cláusula general no permite la adopción de cualesquiera medidas limitativas de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas sino, en todo caso, de aquéllas dirigidas a la consecución y mantenimiento de la estabilidad y del equilibrio económico.

A tal fin, no resulta injustificado que, en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público y de prioridad de las inversiones públicas frente a los gastos consuntivos, se establezcan por el Estado topes máximos globales de incremento de la masa retributiva de los empleados públicos. Ello no varía, aunque condiciona, la autonomía de gasto de las Comunidades Autónomas, según se ha declarado en la STC 63/1986, de 21 de mayo (FJ 11).

La competencia estatal para el establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE), le permite establecer límites a los incrementos retributivos comunes para todas las Administraciones públicas, hallando fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad, según se afirmó en la expresada STC 63/1986, FJ 11. Tales límites se recogieron en esta ocasión en el Decreto-ley de medidas presupuestarias para 1996 y fueron desconocidos por la Ley del Principado de Asturias.

Por otro lado, de acuerdo con la doctrina sentada en la STC 96/1990, de 24 de mayo (FJ 3), el Estado no puede imponer cualesquiera límites a la autonomía financiera sino sólo aquellos directamente relacionados con las exigencias de la política económica general de carácter presupuestario dirigidos a la consecución y mantenimiento de la estabilidad económica interna y externa. De esa misma resolución se infiere que las competencias autonómicas sobre régimen local no impiden al Estado la adopción de las medidas necesarias para alcanzar esos objetivos de política económica general o sectorial.

c) El presente recurso de inconstitucionalidad se dirige contra el art. 2.1 a) de la Ley del Principado de Asturias, en la parte en la que destina el suplemento de crédito que aprueba el art. 1 a cumplir «lo estipulado para garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo en el Acuerdo entre la Administración del Principado y los Sindicatos para el periodo 1995-1997».

Denuncia el Abogado del Estado que esta previsión ignora el límite que, con carácter general y básico, se prevé para todas las Administraciones públicas en el art. 4.2 del Real Decreto-ley 12/1995, en relación con el art. 18.1 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995. El mencionado acuerdo entre la Administración del Principado de Asturias y los sindicatos para el periodo 1995-1997, cuyo texto la Ley territorial no incorpora pero asume, en lugar de partir de los parámetros de la normativa básica «garantiza el manteni-

miento del poder adquisitivo del personal de la Administración, Organismos Autónomos y Servicio de Salud del Principado de Asturias». Asimismo afirma el Abogado del Estado que la Ley del Principado parte en su preámbulo de que el citado acuerdo prevé «para cada ejercicio la constitución, con efectos económicos de carácter consolidable, de un fondo para el mantenimiento del poder adquisitivo si, a 31 de diciembre de 1995, el crecimiento del IPC resultara superior al previsto a esa fecha y la masa salarial del conjunto de los empleados públicos, en términos homogéneos efectivos, hubiera crecido por debajo de dicho IPC durante 1995, y todo ello en consonancia con los objetivos de crecimiento del PIB y reducción del déficit público. El comportamiento de los factores económicos en que se ha fundamentado la generación del fondo arroja un 0,8 % de incremento a aplicar sobre las retribuciones totales de 1995 con carácter consolidable».

Se produce, por tanto, un incremento del 0,8 por 100 sobre el máximo del 3,5 por 100 previsto en las disposiciones legales estatales reseñadas, en las que se definen las bases en materia de gastos de personal al servicio del sector público, precisándose en ellas que los acuerdos, convenios o pactos que impliquen incrementos retributivos superiores deberán experimentar la oportuna adecuación, «deviniendo inaplicables en caso contrario las cláusulas que se opongan a esta disposición básica». El precepto contenido en el art. 2.1 a) de la Ley impugnada impide, en el ámbito de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, la aplicación de la norma básica estatal sobre contención del gasto público y la aplicación de las medidas de planificación del mismo contenidas en la normativa básica estatal. A su vez, el art. 1 de la Ley se recurre por conexión, en cuanto aprueba el suplemento de crédito que sirve de sustento a la medida contenida en el art. 2.1 a), y sólo en este aspecto.

d) Por lo expuesto, el Abogado del Estado concluye su escrito solicitando la declaración de inconstitucionalidad del art. 2.1 a) de la Ley del Principado de Asturias 1/1996, de 26 de abril, de concesión de créditos extraordinarios y suplementos de créditos destinados a atender la actualización de retribuciones, modificación de plantillas y otras obligaciones del personal al servicio de la Administración, Organismos Autónomos y Servicio de Salud del Principado de Asturias, en la parte que destina el suplemento de crédito a «lo estipulado para garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo en el Acuerdo entre la Administración del Principado y los Sindicatos para el periodo 1995-1997» y, por conexión, del art. 1.

Al escrito se acompaña certificación expedida por el Vicepresidente Primero del Gobierno y Ministro de la Presidencia dando cuenta del Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros en su reunión celebrada el día 26 de julio de 1996 solicitando de su Presidente la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad, así como el oficio dirigido por el Presidente del Gobierno de la Nación al Director General del Servicio Jurídico del Estado ordenando la formalización del recurso.

2. La Sección de Vacaciones de este Tribunal, mediante providencia de 1 de agosto de 1996, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, de conformidad con el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Junta General y al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, por conducto de sus respectivos Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudiesen personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes; tener por invocado el art. 161.2 CE, lo que, a tenor del art. 30 LOTC, produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada para

las partes desde la fecha de interposición del recurso y para los terceros desde el día en que se publicase la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado»; y, por último, publicar la incoación del recurso y la suspensión acordada en los Boletines Oficiales del Estado y del Principado de Asturias.

Esta providencia fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 191, de 8 de agosto de 1996.

3. Por escrito presentado el 6 de septiembre de 1996, el Presidente del Senado interesó que se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. El 13 de septiembre de 1996 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Mesa de la Cámara, en su reunión del día 11 de septiembre de 1996, había acordado no personarse ni formular alegaciones en el presente proceso constitucional.

4. El Letrado del Principado de Asturias, en representación procesal de dicha Comunidad Autónoma, formuló, mediante escrito registrado el 17 de septiembre de 1996, las alegaciones que ahora se sintetizan:

a) En primer lugar reseña que el recurso carece de objeto puesto que la Ley que regula el incremento de las retribuciones de los empleados del Principado de Asturias no es la Ley 1/1996, de 26 de abril, sino la 2/1996, de 25 de junio, de Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 1996. Es esta Ley y no la concretamente impugnada la que establece de modo expreso el incremento cuestionado, ajustándose en ello a lo establecido en el Real Decreto-ley 12/1995. Si lo que el Gobierno de la Nación pretende es evitar una desviación de las retribuciones del personal al servicio de la Comunidad Autónoma por encima de los límites fijados en este Decreto-ley, dicha pretensión queda suficientemente satisfecha en los arts. 17.1 y 18.1 de la meritada Ley 2/1996. El primero de estos preceptos dispone:

«Con efectos de 1 de enero de 1996, las retribuciones del personal funcionario perteneciente a la Administración del Principado de Asturias, sus Organismos Autónomos y Entes de Derecho Público experimentarán, aplicado en las cuantías y de acuerdo con los regímenes retributivos vigentes en 1995, un incremento porcentual idéntico al establecido en el Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, para el personal de análoga naturaleza, sin perjuicio del resultado individual de la aplicación de dicho incremento.»

A su vez, en el art. 18.1 se establece:

«Con efectos a 1 de enero de 1996, las retribuciones del personal laboral perteneciente a la Administración del Principado de Asturias, sus Organismos Autónomos y Entes de Derecho Público experimentarán, aplicado en las cuantías y de acuerdo con los regímenes retributivos vigentes en 1995, un incremento porcentual idéntico al fijado en el Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, para el personal de análoga naturaleza, sin perjuicio del resultado individual de la aplicación de dicho incremento.»

En los preceptos que siguen, hasta el 23, de contenido normativo similar al de la Ley estatal 41/1994, de 30 de diciembre, es constante la referencia al límite máximo del 3,5 por 100, que en ningún caso se rebasa.

Pues bien, según resulta de los preceptos transcritos y del resto de la Ley 2/1996, ésta respeta los límites

establecidos en el Real Decreto-ley 12/1995, incluso con mayor escrupulosidad que el legislador estatal. Quiere ello decir que, aun en el supuesto de que la Ley impugnada por el Gobierno de la Nación hubiese infringido una norma estatal, en cuanto autorizaba un incremento retributivo superior a los límites recogidos en ésta, dicha autorización ha quedado sustituida por la Ley de Presupuestos Generales posterior, cuya impugnación no consta. En consecuencia, el recurso carece de objeto.

b) Con independencia de lo anterior, el Letrado del Principado de Asturias entiende que no parece aventurado cuestionar el carácter básico del art. 4 del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre.

Al respecto, con invocación expresa de la STC 80/1988, recuerda el sentido de la noción formal de lo básico. De tal modo que, no habiéndose declarado expresamente el carácter básico del precepto antecitado, es preciso averiguar si materialmente posee esa naturaleza. Una conclusión que no es posible alcanzar aplicando al precepto los criterios hermenéuticos enumerados en el art. 3.1 CC, en particular si se atiende a sus antecedentes legislativos inmediatos.

En este sentido, se recuerda que no pueden pasarse por alto las notables diferencias que se aprecian en la norma invocada en la demanda por contraste con su precedente —el art. 18 de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995—, al que parcialmente se remite el art. 4 del Real Decreto-ley 12/1995. En el mencionado art. 18 el legislador estatal ha dejado constancia expresa de su voluntad de atribuirle carácter básico y su obligatorio reflejo en las normas autonómicas o en los presupuestos de las entidades locales. Así, lo primero se plasma en el título o enunciado mismo del precepto («Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gasto de personal al servicio del sector público»); lo segundo deriva del apartado 5 del precepto. Por el contrario, en el Real Decreto-ley ni figura expresamente su carácter básico ni se establece que los criterios fijados en su art. 4 han de reflejarse en las normas presupuestarias de las entidades territoriales infraestatales.

Consecuentemente, es perfectamente lícito deducir y sostener que para el legislador —en este caso el Gobierno de la Nación en ejercicio de la potestad reconocida en el art. 86.1 CE—, la referida norma no tiene carácter básico.

c) Si el examen se ciñe a la disposición autonómica concretamente impugnada, a juicio del Letrado del Principado de Asturias, tampoco se aprecia en ella, con la debida claridad, su oposición al precepto estatal invocado por contraste.

En primer lugar, atendiendo a los antecedentes legislativos, se recuerda que en el art. 18 de la Ley estatal 41/1994 consta un párrafo cuya supresión propicia, cuando menos, la duda. Se decía allí que «los acuerdos, convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos superiores a los que se establecen en el presente artículo o en las normas que lo desarrollen deberán experimentar la oportuna adecuación, deviniendo inaplicables en caso contrario las cláusulas que se opongan al mismo». Nada similar establece el art. 4 del Real Decreto-ley 12/1995, cuya vulneración se denuncia en la demanda. Parece, por consiguiente, que el legislador ha querido introducir un trato distinto del recogido en la normativa anterior y que la supresión o el silencio que recae sobre esa obligada adecuación ha de significar la aplicabilidad de esos pactos y convenios. Una prueba de ello nos la suministra el propio Real Decreto-ley invocado y el comportamiento del Gobierno demandante.

Así, en el art. 1 del Real Decreto-ley 12/1995 se contiene una clara excepción al incremento general uniforme del 3,5 por 100, al menos como posibilidad. Por

otro lado, el Gobierno no ha tenido inconveniente alguno en crear un fondo específico destinado a mantener el poder adquisitivo de los empleados públicos y dar cumplimiento al acuerdo alcanzado con los sindicatos, como consta en la Resolución del Consejo de Ministros de 19 de septiembre de 1994, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» del siguiente día 20. El precepto de la Ley autonómica impugnada por el Abogado del Estado va destinado a aprobar un suplemento de crédito que, entre otras finalidades, atiende a la de cumplir un acuerdo idéntico por su objeto y origen pactado, si bien circunscrito al ámbito territorial del Principado de Asturias.

Por otra parte, la STC 63/1986, reiteradamente invocada por el Abogado del Estado en su recurso, ha puesto de relieve que «los créditos consignados en los estados de gastos de los Presupuestos Generales no son fuente alguna de obligación», añadiendo que sólo constituyen autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración (en aquel supuesto la estatal) pueda disponer de los fondos necesarios para hacer frente a sus obligaciones. El mismo carácter de autorización legislativa hay que atribuir a los créditos impugnados por el Gobierno de la Nación en el presente recurso, que no lo perdieron por el hecho de venir recogidos en una Ley destinada a aprobar un suplemento de crédito debido a la inicial ausencia de Presupuestos Generales de la Comunidad para el año 1996. Se trata, por tanto, de una autorización de gasto y no del establecimiento de un incremento retributivo determinado, de donde es preciso concluir que el quebrantamiento de la normativa básica estatal, si tal hubiera, habría que buscarlo e imputarlo a la disposición concreta que hace uso de esta autorización. Si el examen se detiene en esa norma concreta, se llega a la conclusión de que no ha habido extralimitación competencial alguna y que se ha respetado adecuadamente la normativa estatal. En efecto, el Decreto del Gobierno 17/1996, de 16 de mayo, publicado en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias» de 20 de mayo de 1996, fija para el año 1996, cuantificándolas, las retribuciones del personal funcionario incluido en las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Principado de Asturias. Pues bien, dicho Decreto establece para todos los conceptos retributivos, tanto los básicos como los complementarios, un incremento del 3,5 por 100, como puede comprobarse si se contrasta la norma reglamentaria con el Decreto 2/1995, de 18 de enero, para el ejercicio presupuestario anterior.

Por las razones expuestas, el Letrado del Principado de Asturias solicita la desestimación del presente recurso de inconstitucionalidad.

5. Próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que determina el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de los preceptos impugnados en este proceso, la Sección Primera de este Tribunal Constitucional acordó, mediante providencia de 25 de noviembre de 1996, oír al Abogado del Estado y al Letrado del Principado de Asturias para que, en el plazo común de cinco días, pudieran exponer lo que estimasen pertinente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

Evacuado por el Abogado del Estado el trámite de alegaciones conferido, sin que lo hiciera la representación procesal del Gobierno del Principado de Asturias, en el ATC 379/1996, de 17 de diciembre, el Pleno de este Tribunal acordó mantener la suspensión de la vigencia de los preceptos legales impugnados.

6. Por providencia de 29 de enero de 2002 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 31 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Son objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por el Presidente del Gobierno, el art. 2.1 a), inciso final, y, por conexión, el art. 1 de la Ley de la Junta General del Principado de Asturias 1/1996, de 26 de abril, de concesión de créditos extraordinarios y suplemento de créditos destinados a atender la actualización de retribuciones, modificación de plantillas y otras obligaciones de personal al servicio de la Administración, Organismos Autónomos y Servicio de Salud del Principado de Asturias.

El precitado art. 2.1.a) dispone lo siguiente: «Por un importe total de 922.000.000 pts., se suplementan los créditos que figuran en el anexo I con el fin de atender el coste de: a) La aplicación en las retribuciones del personal de la Administración, organismos autónomos y Servicio de Salud del Principado de Asturias de los incrementos consolidables resultantes de lo dispuesto en el art. 4.2 del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, y de lo estipulado para garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo en el Acuerdo entre la Administración del Principado y los Sindicatos para el período 1995/1997». La pretensión de declaración de inconstitucionalidad afecta al último inciso del precepto transcrito, es decir, aquel según el cual se destina también el suplemento de crédito a atender «lo estipulado para garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo en el Acuerdo entre la Administración del Principado y los Sindicatos para el período 1995/1997».

Por su parte, el art. 1 prescribe que «para dotar los fondos destinados a revisar las relaciones de puestos de trabajo y catálogos de personal en cumplimiento del Acuerdo entre la Administración del Principado de Asturias y los Sindicatos para el período 1995/1997 sobre condiciones de trabajo de los empleados públicos del Principado, se concede, por importe de 25.000.000 pts., el crédito extraordinario 31.01.126G-166 'Cuotas sociales', y se suplementa en 140.000.000 pts. el crédito 31.01.126G-180 'Provisión social y de personal', según figura en el anexo I».

El Abogado del Estado fundamenta la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados en que el incremento retributivo de ellos derivado en beneficio de los empleados públicos al servicio de la Administración del Principado de Asturias es contrario al sistema de distribución de competencias resultante de las reglas 13 y 18 del art. 149.1 CE. Por su parte, la representación procesal del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, sin perjuicio de sostener la pérdida de objeto del recurso, defiende la plena constitucionalidad de los preceptos legales impugnados.

2. Las alegaciones formuladas por la representación del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias hacen necesario que, antes de entrar en el enjuiciamiento de las cuestiones de fondo suscitadas en el presente proceso constitucional, examinemos la posible pérdida de su objeto.

Concretamente, señala el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias que el actual recurso de inconstitucionalidad carece de objeto desde el momento mismo en que la norma reguladora del incremento de las retribuciones de los empleados públicos al servicio de la Administración autonómica no es la Ley 1/1996, de 26 de abril, sino la Ley 2/1996, de 25 de junio, por la que se aprueban los Presupuestos Generales del Principado para 1996. Sentado esto, destaca que los arts. 17.1 y 18.1 de esta última Ley citada se atienden escrupulosamente a los límites para los incrementos retributivos de los empleados del sector público fijados en el art. 4 del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre,

de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, al establecer que las retribuciones del personal al servicio de la Administración del Principado de Asturias experimentarían durante el año 1996 un «incremento porcentual idéntico» al previsto por la norma estatal. De tal forma que, aun en la hipótesis de que la Ley impugnada hubiese incurrido en un exceso competencial, éste habría sido posteriormente subsanado por la Ley 2/1996, de Presupuestos Generales del Principado de Asturias para el ejercicio de 1996.

3. Para resolver adecuadamente la cuestión ahora planteada es preciso referir, con carácter previo, el contexto normativo en el que se enmarca la Ley del Principado de Asturias 1/1996 objeto del recurso de inconstitucionalidad sometido a nuestra consideración. Esta tarea previa resulta necesaria para poder apreciar en qué medida la posterior Ley 2/1996, por la que se aprueban los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 1996, tiene el efecto que apuntan las tesis del ejecutivo autonómico.

Al respecto, importa recordar que la Ley 1/1996 ahora impugnada, fue aprobada en un contexto de prórroga presupuestaria consecuencia de la no aprobación por la Junta General del Principado de Asturias del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales para 1996 en su momento remitido por el Consejo de Gobierno. La ordenación de esa prórroga presupuestaria se llevó a efecto mediante el Decreto del Consejo de Gobierno del Principado 188/1995, de 28 de diciembre (publicado en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias» de 30 de diciembre de 1995). En lo que ahora estrictamente interesa, debemos reseñar que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 31.1 de la Ley 6/1986, de 31 de mayo, de régimen económico y presupuestario del Principado de Asturias, la citada norma reglamentaria se limitó a disponer la prórroga de los créditos previamente consignados en la Ley 3/1994, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 1995.

En este contexto la Junta General del Principado aprobó la Ley 1/1996, de 26 de abril, de concesión de créditos extraordinarios y suplemento de créditos destinados a atender la actualización de retribuciones, modificación de plantillas y otras obligaciones de personal al servicio de la Administración, Organismos Autónomos y Servicio de Salud del Principado de Asturias. Dicha Ley contiene tres artículos, de los cuales ya se han transcrito el primero y, en parte (concretamente en la afectada por el recurso), el segundo. En este art. 2 se determina el importe y destino de los créditos suplementados. El texto íntegro de dicho precepto es del tenor literal siguiente:

«1. Por un importe total de 922.000.000 pts., se suplementan los créditos que figuran en el anexo I con el fin de atender el coste de:

a) La aplicación en las retribuciones del personal de la Administración, organismos autónomos y Servicio de Salud del Principado de Asturias de los incrementos consolidables resultantes de lo dispuesto en el art. 4.2 del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, y de lo estipulado para garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo en el Acuerdo entre la Administración del Principado y los Sindicatos para el período 1995/1997.

b) La aplicación de los incrementos previstos en el apartado anterior a las retribuciones de los miembros del Consejo de Gobierno y altos cargos de la Administración del Principado de Asturias.

c) La creación de 32 nuevas plazas en las plantillas de personal funcionario y laboral de la Administración del Principado de Asturias, con arreglo al detalle del anexo II.»

Finalmente, en el art. 3 se dispone que «el mayor gasto derivado de los créditos extraordinarios y de los suplementos de crédito que se conceden en esta Ley se financiará con cargo al superávit de liquidación del ejercicio 1995».

Como quiera que el objeto del presente proceso constitucional se ciñe a la previsión recogida en el art. 2.1 a), impugnándose el art. 1 de la Ley autonómica únicamente por conexión, centraremos nuestro análisis en el primero de estos preceptos, dejando para más adelante la tarea de precisar en qué medida existe dicha relación de conexión. Hecha esta advertencia, interesa recordar que el mencionado art. 2.1 a) de la Ley 1/1996 se refiere a «los incrementos consolidables» resultantes de la aplicación de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, y en el Acuerdo entre la Administración del Principado y los Sindicatos para el periodo 1995/1997.

En cuanto al Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, convalidado por Resolución del Congreso de los Diputados de 30 de enero de 1996, su aprobación trae causa de la devolución al Gobierno de la Nación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1996. Esta decisión del Pleno del Congreso de los Diputados determinó la prórroga automática, de acuerdo con lo previsto en el art. 134.4 CE, de los Presupuestos para el ejercicio de 1995, aprobados por la Ley 41/1994, de 30 de diciembre. Pues bien, según se afirma expresamente en su preámbulo, el Real Decreto-ley mencionado se dictó con objeto de «solventar algunos problemas ocasionados por la prórroga cuya solución se considera inaplazable». Entre dichos problemas se mencionaba explícitamente la congelación de las retribuciones de los empleados públicos, que se resuelve fijándose un límite a los incrementos retributivos del 3,5 por 100 (art. 4).

Por lo que hace a la referencia al Acuerdo entre la Administración del Principado y los sindicatos para el periodo 1995/1997, ésta debe entenderse hecha al Acuerdo suscrito por ambas partes el 15 de marzo de 1995, posteriormente aprobado por el Consejo de Gobierno y publicado por Resolución de la Consejería de Interior y Administraciones Públicas de 20 de marzo de 1995 en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias» del siguiente día 25 de marzo. En el art. 3.1 de dicho Acuerdo se crea un Fondo para el mantenimiento del poder adquisitivo en los siguientes términos:

«Se generará un fondo específico para el mantenimiento del poder adquisitivo si, a 31 de diciembre de 1995, el crecimiento del IPC resultara superior al previsto a esa fecha y la masa salarial del conjunto de los empleados públicos incluidos en el ámbito del presente Acuerdo, en términos homogéneos de efectivos, hubiera crecido por debajo de dicho índice durante 1995, y ello en consonancia con los objetivos de crecimiento del PIB y reducción del déficit público del conjunto de las Administraciones Públicas expresados en los Presupuestos Generales del Estado y en particular en los Presupuestos Generales del Principado de Asturias.»

En cuanto a los criterios de aplicación del Fondo, el art. 3.3 remite a la negociación entre las partes firmantes del Acuerdo, disponiéndose que, en todo caso, «sus efectos económicos serán de 1 de enero de 1996

y tendrán carácter consolidable». Por otro lado, debemos señalar que en el art. 5 se prevé la extensión a los empleados públicos autonómicos de los incrementos retributivos reconocidos en el seno de la Administración del Estado para los años 1996 y 1997.

De lo ahora expuesto interesa hacer hincapié en el carácter consolidable de los incrementos retributivos resultantes del Fondo creado por el Acuerdo de 15 de marzo de 1995. Carácter consolidable reiterado por el art. 2.1 a) de la Ley 1/1996, por el que se autorizan los suplementos de crédito necesarios para hacer efectivos dichos incrementos que, según se indica en el preámbulo de esta misma Ley, ascienden a 0,8 puntos porcentuales.

4. Una vez expuesto el contexto normativo en el que han de integrarse los preceptos impugnados de la Ley del Principado de Asturias 1/1996, tal y como se plantea en este proceso, es llegado el momento de determinar si la posterior aprobación de la Ley 2/1996, de Presupuestos Generales del Principado de Asturias para el ejercicio de 1996, ha privado de objeto al presente proceso constitucional conforme sostiene la representación procesal del Consejo de Gobierno de dicha Comunidad Autónoma.

Por lo que específicamente se refiere a los procesos constitucionales con contenido competencial, es doctrina reiterada de este Tribunal la de que para poder apreciar una eventual pérdida de su objeto no basta con la extinción de la norma concretamente impugnada, siendo necesario ponderar hasta qué punto dicha extinción conlleva la desaparición de la controversia competencial traída al proceso (entre las más recientes, SSTC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 3, y 275/2000, de 16 de noviembre, FJ 2). Dicho de otro modo, la apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos (*v. gr.*, SSTC 233/1999, de 12 de diciembre, FJ 3; 148/2000, de 1 de junio, FJ 3, y 190/2000, de 13 de julio, FJ 2), pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del Ordenamiento cuanto determinar, como ya hemos indicado anteriormente, si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos (por todas, STC 290/2000, de 30 de noviembre, FJ 4, y las resoluciones allí mencionadas).

En el presente caso el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias defiende la carencia de objeto del recurso porque los hipotéticos excesos competenciales en que podrían haber incurrido los preceptos legales concretamente impugnados han quedado subsanados con la aprobación de la Ley 2/1996, de 25 de junio, Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 1996, cuyos arts. 17.1 y 18.1 se atienen estrictamente a los límites máximos que para los incrementos retributivos del personal al servicio del sector público se fijaron en el art. 4 del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera. De donde resulta que la Comunidad Autónoma no plantea en puridad una desaparición sobrevinida del objeto de este proceso constitucional cuanto un reproche sobre la pretendidamente incorrecta interposición del recurso de inconstitucionalidad frente a una norma que, en el momento en el que aquél se formalizó (29 de julio de 1996), habría sido reemplazada por la Ley 2/1996, cuya entrada en vigor se produjo, como ya hemos reseñado anteriormente, el 30 de junio de 1996.

Pues bien, no es posible compartir las tesis expresadas sobre este particular por la representación procesal del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias. La Ley 2/1996, que no deroga formalmente la Ley 1/1996, objeto del recurso de inconstitucionalidad que ahora nos corresponde resolver, no ha venido a sustituir ni reemplazar el contenido de esta última norma. Concretamente, la previsión de los incrementos retributivos a que tenía derecho el personal al servicio de la Administración autonómica durante el ejercicio presupuestario de 1996 contenida en los arts. 17.1 y 18.1 en nada altera las consecuencias retributivas resultantes de la aplicación de la Ley 1/1996.

Antes al contrario, la autorización de créditos extraordinarios y suplementos de crédito llevada a cabo por la Ley 1/1996 tiene por objeto dar efectividad al incremento que había de aplicarse sobre las retribuciones totales de 1995, equivalente a un 0,8 por 100 según se indica en el preámbulo de la propia Ley. Como quiera que dicho incremento tiene carácter consolidable, pues así se afirma expresamente tanto en el preámbulo de dicha Ley como en su art. 2.1 a), ello depara como consecuencia que el nuevo incremento retributivo establecido en los preceptos reseñados de la Ley 2/1996 toma como base del cálculo las retribuciones percibidas durante el año 1995 acrecentadas —según la cuantificación consignada en el preámbulo de la Ley autonómica— en 0,8 puntos porcentuales. De donde resulta que no cabe hablar de carencia de objeto en el presente recurso de inconstitucionalidad.

5. Entrando ya en el examen de la cuestión de fondo suscitada en este proceso constitucional, interesa comenzar recordando la doctrina que este Tribunal ha venido elaborando acerca de la vinculación de los legisladores autonómicos a los límites retributivos en el sector público fijados por el Estado. Dicha doctrina se contiene en las SSTC 63/1986, de 21 de mayo; 96/1990, de 24 de mayo; 237/1992, de 15 de diciembre; 171/1996, de 30 de octubre; 103/1997, de 22 de mayo, y en la reciente 62/2001, de 1 de marzo.

De acuerdo con dicha doctrina, entre las bases del régimen estatutario de la función pública a las que se refiere el art. 149.1.18 CE cabe incluir, entre otras, las previsiones relativas a las retribuciones de los funcionarios, comunes a todas las Administraciones públicas, lo que, a su vez, hallaría fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad (en particular, SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 4, y 103/1997, de 22 de mayo, FJ 2). Ahora bien, como hemos advertido en la STC 62/2001, FJ 2, este título no respalda la competencia del Estado para fijar límites o topes máximos, de carácter global a los incrementos retributivos del personal al servicio de las Administraciones públicas. No sólo porque la noción de «personal al servicio del sector público» empleada a este respecto en las distintas Leyes de Presupuestos tiene un alcance subjetivo más amplio que la de «funcionarios» utilizada por el citado art. 149.1.18 CE, sino también —y fundamentalmente— porque, en lo que se refiere al elemento objetivo de la competencia estatal, el «régimen estatutario» de dichos funcionarios, hemos indicado que «cualquiera que sea la extensión otorgada a este concepto, no puede incluirse en él una simple medida coyuntural y de eficacia limitada en el tiempo que, aunque produzca un efecto directo sobre la cuantificación de los derechos económicos de los funcionarios, tiene un fundamento y una finalidad extraños a la relación de servicio, en cuanto constituye una medida económica general de carácter presupuestario dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público» (STC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11). Dicho de otro modo, en tanto

la definición de los diversos conceptos retributivos de los funcionarios públicos se incardina en la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.18 CE, su cuantificación o el establecimiento de límites a la misma, con lo que ello supone de limitación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en su vertiente de poder de gasto, debe reconducirse tanto al título competencial contenido en el art. 149.1.13 CE como al principio de coordinación al que se refiere el art. 156.1 CE, en este último caso con el alcance previsto en el art. 2.1 b) LOFCA (SSTC 103/1997, FJ 1, y 62/2001, FJ 4).

Perfilado este encuadramiento competencial de la materia, que implica la limitación de nuestras consideraciones al referido título del art. 149.1.13 CE, expresamente invocado por el Abogado del Estado en el escrito rector de este proceso constitucional, interesa recordar que hemos calificado la fijación de esos límites superiores al incremento retributivo del personal al servicio del sector público como «una medida económica general de carácter presupuestario dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público» (por todas, STC 62/2001, FJ 4). Por ello, esa decisión, coyuntural y de eficacia temporal limitada, resulta constitucionalmente justificada en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público (en especial, STC 63/1986, FJ 11). El establecimiento de esos techos salariales, que encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general ex art. 149.1.13 CE, persigue la consecución de la estabilidad económica, objetivo macroeconómico auspiciado por el art. 40.1 CE, a lo que indiscutiblemente puede contribuir la gradual recuperación del equilibrio presupuestario (sobre este último aspecto, SSTC 237/1992, FJ 3, y 62/2001, FJ 4). Consecuentemente, desde la perspectiva competencial es irreprochable que el Estado plasme esta decisión en las Leyes de Presupuestos, habida cuenta de que éstas, lejos de ceñirse a ser un mero conjunto de previsiones contables, representan «un vehículo de dirección y orientación de la política económica» general (entre las más recientes, SSTC 130/1999, de 1 de julio, FJ 4; 234/1999, de 16 de diciembre, FJ 4, y 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5).

Asimismo, y conforme hemos señalado en la STC 62/2001, FJ 4, resumiendo la doctrina constitucional en la materia, la imposición de estos topes máximos encuentra también su fundamento en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal del art. 156.1 CE, con el alcance previsto en el art. 2.1 b) LOFCA, el cual exige a las Comunidades Autónomas la acomodación de su actividad financiera a las medidas oportunas que adopte el Estado a fin de alcanzar la estabilidad económica interna y externa, pues a él le corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general. A partir de ese principio de coordinación, delimitado por la LOFCA, resulta posible, dijimos en dicha Sentencia, que el Estado «acuerde una medida unilateral con fuerza normativa general susceptible de incidir en las competencias autonómicas en materia presupuestaria, siempre que aquélla tenga una relación directa con los mencionados objetivos de política económica». Ello justifica el carácter prioritario de las inversiones públicas frente a los gastos consuntivos, a cuyo efecto parece legítimo que el Estado fije topes máximos globales al incremento de la masa retributiva de los empleados públicos, pero no que «predetermine unilateralmente los incrementos máximos de las cuantías de las retribuciones de cada funcionario dependiente de las Comunidades Autónomas, individualmente considerado, debiendo referirse tal límite al volumen total de las retribuciones (SSTC

63/1986, FJ 11; 96/1990, FJ 3; 171/1996, FJ 3)» (STC 62/2001, FJ 4).

En consecuencia, el análisis de la constitucionalidad de los preceptos legales impugnados en el presente recurso de inconstitucionalidad habrá de efectuarse por contraste con lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE, expresamente invocado por el Abogado del Estado. Asimismo, por su específica relación con el título competencial reconocido al Estado en dicho precepto constitucional, deberemos tener siempre presente el principio de coordinación de las Haciendas públicas, consagrado por el art. 156.1 CE.

6. Sintetizada la doctrina constitucional relevante para la resolución del caso, procede examinar las alegaciones formuladas por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias para desvirtuar la pretensión de inconstitucionalidad deducida por el Abogado del Estado, las cuales, caso de ser aceptadas, impedirían la aplicación al presente supuesto de dicha doctrina constitucional.

En la primera de dichas alegaciones se cuestiona el carácter básico de lo dispuesto en el art. 4.1 del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre. A este respecto, con invocación expresa de la doctrina recogida en la STC 80/1988, de 28 de abril, en torno a la noción formal de lo básico, y advirtiendo la ausencia de una expresa declaración del carácter básico del referido precepto, aduce la Comunidad Autónoma que no es posible inferir tal carácter por contraste con lo dispuesto en el art. 18 de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995 al que parcialmente se remite aquél. Concretamente, sostiene que en el referido art. 4.1 del Real Decreto-ley no se impone, al contrario de lo que sucedía con el indicado precepto de la Ley 41/1994, la extensión de los topes salariales a las normas presupuestarias de las Comunidades Autónomas.

En aplicación de nuestra doctrina sobre el concepto y alcance de lo básico debemos rechazar este alegato. Con arreglo a dicha doctrina, constantemente reiterada a partir de la STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5, el control por este Tribunal de la normativa básica estatal exige valorar una doble esfera, material y formal. Con la primera trata de evitarse que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas, en tanto que mediante la segunda debe velarse por que el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que resultaría de reconocer al Estado la facultad de oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto al margen de su rango o estructura (por todas, SSTC 96/1996, de 30 de mayo, FJ 32; 118/1998, de 4 de junio, FJ 16; 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 8, y 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6).

Por lo que se refiere a esa segunda vertiente, formal, de lo básico, su efectividad se traduce en una preferencia por la Ley como el instrumento normativo idóneo para su establecimiento pues sólo a su través se alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las autonómicas de desarrollo legislativo [SSTC 213/1994, de 14 de julio, FJ 10; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 5 b); 118/1998, FJ 16, y 242/1999, FJ 8]. De ello deriva la exigencia de que sea la propia Ley la que declare expresamente el carácter básico de la norma. Bien entendido que esta exigencia puede entenderse satisfecha cuando la norma presente «una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión

básica» (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 15, que cita a su vez las SSTC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5, 80/1988, de 28 de abril, FJ 5, 213/1994, de 14 de julio, FJ 10, 197/1997, de 24 de noviembre, FJ 5.b, y 118/1998, de 4 de junio, FJ 16).

En el presente caso, esa vocación o pretensión básica del art. 4.1 del Real Decreto-ley 12/1995, por lo demás expresamente afirmada en el preámbulo de la Ley de la Junta General del Principado de Asturias 1/1996, puede inferirse sin mayor esfuerzo de su estructura. Por otro lado, contrariamente a lo que sostiene la representación procesal del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, no es cierto que se remita sólo parcialmente al art. 18.2 de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995, sino que el contenido del precepto cuyo carácter básico se discute sólo es comprensible a partir de lo dispuesto en este artículo de la Ley 41/1994. En efecto, como ya hemos reseñado con anterioridad, el indicado Real Decreto-ley fue dictado para resolver algunos problemas suscitados por la prórroga, para el ejercicio de 1996, de los Presupuestos Generales confeccionados para el año 1995.

Es en este contexto de prórroga presupuestaria en el que debe interpretarse lo dispuesto en el art. 4.1 del Real Decreto-ley 12/1995, en el que se establece que «a partir del 1 de enero de 1996, el límite máximo de incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público a que se refiere el artículo 18.2 de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, será de 3,5 por 100 respecto a las de 1995». De este modo, la acotación del ámbito subjetivo de aplicación del precepto ahora parcialmente reproducido sólo es posible mediante su integración con lo dispuesto en el art. 18.2 de la Ley 41/1994. Pues bien, si paramos mientes en el hecho de que este último precepto remite a la delimitación del sector público recogida en el apartado 1 del propio art. 18 de la Ley 14/1994, que incluía expresamente tanto las Comunidades Autónomas y los organismos de ellas dependientes como las Corporaciones Locales y los organismos de ellas dependientes, ninguna duda suscita la vocación básica de la limitación de incrementos salariales fijada en el art. 4.1 del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, y el consecuente sometimiento al mismo del legislador autonómico.

7. Por otro lado, sostiene el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias que el art. 4.1 del Real Decreto-ley, a diferencia de lo que sucedía con el art. 18 de la Ley 41/1994, no determina expresamente la inaplicación de los acuerdos, convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos superiores a los fijados en dicho precepto, de donde debería concluirse la plena aplicabilidad de tales acuerdos. Siempre a juicio del Ejecutivo autonómico, esta apertura de las posibilidades de incrementar las retribuciones de los empleados públicos por vía convencional sería coherente con el hecho de que en el art. 1 del propio Real Decreto-ley 12/1995 se contenga una excepción evidente al incremento general uniforme del 3,5 por 100 y con la creación, mediante Resolución del Consejo de Ministros de 16 de septiembre de 1994, de un fondo estatal de características similares al establecido por el Acuerdo alcanzado por la Administración del Principado de Asturias y los Sindicatos el 15 de marzo de 1995.

Tampoco esta alegación puede ser compartida. En aras de la claridad expositiva, parece oportuno examinar conjuntamente la eficacia de los incrementos superiores al 3,5 por 100 resultantes de convenios o pactos suscritos por la Administración con los Sindicatos y la existencia de un Acuerdo entre la Administración del Estado

y los Sindicatos idéntico al celebrado entre la Administración autonómica y las centrales sindicales el 15 de marzo de 1995, dejando para más adelante la determinación del sentido y alcance del art. 1 del Real Decreto-ley 12/1995.

En cuanto al Acuerdo alcanzado entre la Administración del Estado y los Sindicatos sobre condiciones de trabajo en la función pública para el periodo 1995-1997, publicado por Resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública de 19 de septiembre de 1994 en el «Boletín Oficial del Estado» del día 20 siguiente, hemos de convenir con el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias en la coincidencia de lo dispuesto en el Capítulo III del Título II del mismo con la previsión contenida en el art. 3 del Acuerdo suscrito por la Administración del Principado de Asturias y los Sindicatos el día 15 de marzo de 1995. En ambos casos se procede a la creación de un Fondo para el mantenimiento del poder adquisitivo de los empleados públicos con efectos económicos de 1 de enero de 1996 y carácter consolidable.

Ahora bien, más allá de esas coincidencias, interesa destacar que no es objeto de impugnación en este proceso ni la creación del referido Fondo autonómico ni tampoco la regulación de la que se le dota en el Acuerdo de 15 de marzo de 1995, sino la autorización del suplemento de crédito previsto en el art. 2.1 a) de la Ley del Principado de Asturias 1/1996. Tal impugnación ha de ser resuelta exclusivamente, parece conveniente destacarlo, a través del contraste de dicha autorización con las disposiciones básicas aprobadas por el Estado para la ordenación económica general (art. 149.1.13 CE), aquí en lo concerniente a los incrementos retributivos de los empleados públicos, plasmados en el Real Decreto-ley 12/1995. Todo ello sin perjuicio de poner de manifiesto que no se ha aducido que el Acuerdo alcanzado entre la Administración del Estado y los Sindicatos haya dado como resultado una ampliación de créditos equiparable a la efectuada en la indicada Ley autonómica.

Sentado esto, debemos recordar que el art. 4.1 del Real Decreto-ley 12/1995 fue aprobado para dar respuesta a las necesidades derivadas de una situación de prórroga presupuestaria. Lo que, entre otros extremos, obliga a integrar sus previsiones con las recogidas en el art. 18 de la Ley 41/1994, de Presupuestos Generales del Estado para 1995, en cuyo apartado segundo, párrafo segundo, se establecía expresamente la inaplicabilidad de las cláusulas de origen convencional que implicasen crecimientos retributivos superiores a los autorizados por la Ley de Presupuestos. Por tanto, la no reproducción de esta previsión en el art. 4.1 del mencionado Real Decreto-ley no puede interpretarse a contrario como una derogación implícita de esta regla, que si bien no se hallaba inescindiblemente vinculada con una específica partida presupuestaria, representaba una previsión de política económica general de carácter básico integrante del contenido constitucionalmente previsto para las Leyes de Presupuestos, previsión que no puede estimarse alterada como consecuencia de la devolución al Gobierno de la Nación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1996. Pues bien, el contraste de la norma autonómica impugnada con lo dispuesto en el Real Decreto-ley 12/1995 pone de manifiesto la falta de adecuación de aquella a las bases estatales en la materia.

Esta conclusión no resulta alterada por la referencia que el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias formula a la modulación del alcance subjetivo de lo básico contenida en el art. 1 del Real Decreto-ley 12/1995. Sin perjuicio de dejar señalado que la representación procesal del Ejecutivo autonómico caracteriza a la excepción recogida en dicho precepto como mera posibilidad, debe destacarse que la efectividad del suplemento de

crédito autorizado por la Ley 1/1996 no se limita al personal docente, que es el único contemplado en el indicado art. 1 del Real Decreto-ley 12/1995, sino que tiene un alcance general para el conjunto de los empleados públicos al servicio de la Administración del Principado de Asturias, por lo que no es posible, ni tan siquiera aceptando la existencia de este régimen excepcional, partir del mismo para, obviando su carácter marcadamente limitado, pretender soslayar las determinaciones básicas aplicables al conjunto de los empleados públicos.

8. Finalmente, sostiene el Consejo Ejecutivo del Principado de Asturias, con invocación expresa de la doctrina establecida en la STC 63/1986, de 21 de mayo, que los suplementos de crédito autorizados por la Ley 1/1996 no pasan de ser meras consignaciones presupuestarias. O lo que es igual, se trata de una simple autorización de gasto y no del establecimiento de un incremento retributivo determinado que, en todo caso, tendría su origen en el ya indicado Acuerdo suscrito entre la Administración autonómica y los Sindicatos el 15 de marzo de 1995.

A este respecto debemos comenzar poniendo de manifiesto que la cita de la doctrina de este Tribunal a propósito de la autorización presupuestaria de gasto realizada por la representación procesal del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias parece desconocer la matización que del sentido y alcance de la misma se lleva a cabo en la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 5. Allí, tras recordarse la distinción entre fuente jurídica del gasto público y fuente de la obligación, efectuada por la STC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 6, y reiterada por la STC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 8, tuvimos ocasión de advertir que «esa doctrina no puede ser aplicada de manera mecánica para negar la posibilidad (ya apuntada explícitamente en las SSTC 95/1986, FJ 5, y 88/1987, FJ 2) de que las Comunidades Autónomas impugnen las partidas del estado de gastos de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado cuando lo que se cuestiona —como ahora acontece y era también el caso del conflicto positivo de competencia resuelto por la STC 146/1986— es la competencia misma del Estado para, mediante el ejercicio de su poder financiero, centralizar en organismos de la Administración estatal los fondos destinados a subvenciones o ayudas en materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas».

Consecuentemente, no cabe negar de antemano la posibilidad de que una determinada partida o consignación presupuestaria autorizada por el legislador autonómico, aquí la Junta General del Principado de Asturias, sea objeto de un proceso constitucional cuando lo que se discute es precisamente la vulneración del sistema de competencias en que dicho legislador ha incurrido al otorgar esa autorización. Además, es oportuno señalar que en esta ocasión no se discute la competencia autonómica para crear o articular el Fondo a fin de mantener el poder adquisitivo previsto en el art. 3 de los Acuerdos de 15 de marzo de 1995; lo que se denuncia es que, en ocasión de hacer efectivo este Fondo, el legislador autonómico ha incurrido en un exceso competencial al desconocer los topes máximos que para los incrementos retributivos de los empleados públicos había establecido la normativa básica.

Siendo ésta la *causa petendi* del recurso de inconstitucionalidad, la previa impugnación del Acuerdo de 15 de marzo de 1995, al que no se reprocha infracción alguna de orden competencial, no puede erigirse en presupuesto de procedibilidad contrariamente a lo que viene a postular la representación procesal del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias.

9. El rechazo de las alegaciones formuladas por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias en defen-

sa de la constitucionalidad de los preceptos impugnados de la Ley 1/1996 determina la aplicabilidad a los mismos de la doctrina que hemos resumido en el fundamento jurídico quinto de esta Sentencia y, en su virtud, la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del art. 2.1 a) en la parte que destina el suplemento de crédito a «lo estipulado para garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo en el Acuerdo entre la Administración del Principado y los Sindicatos para el período 1995/1997». Este precepto, en cuanto materializa un incremento —cuantificado por el preámbulo de la propia Ley en el 0,8 por 100— en las retribuciones de los empleados públicos autonómicos, a aplicar sobre las retribuciones totales de 1995 con carácter consolidable, altera la base sobre la que se calcula el posterior incremento del 3,5 por 100 acordado por la Ley 2/1996, de Presupuestos Generales del Principado de Asturias.

Dicha alteración perturba la consecución de los objetivos antiinflacionistas perseguidos por el Estado mediante el establecimiento de unos topes a los incrementos retributivos de los empleados del sector público. De tal suerte 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.

Esta conclusión no se ve alterada por la mención efectuada por la representación procesal del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias del Decreto autonómico 17/1996, de 16 de mayo, por el que se fijan las retribuciones del personal funcionario incluido en las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Principado. Antes al contrario, aun siendo cierto que en dicha norma reglamentaria se prevé un incremento de la totalidad de conceptos retributivos del 3,5 por 100 durante el año 1996, no es menos cierto que esta operación se efectúa partiendo, como expresamente se reconoce en el preámbulo, de las bases presupuestarias sentadas por la Ley 1/1996, es decir, tomando como base las retribuciones totales de 1995 incrementadas en ese 0,8 por 100 al que se refiere el preámbulo de la última norma mencionada. De ello resulta que la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias ha introducido una medida que afecta al sentido y alcance de las bases estatales fijadas ex art. 149.1.13 CE, tal y como han sido concretadas en este proceso.

Por consiguiente, procede, con estimación del presente recurso, declarar la inconstitucionalidad del inciso final del art. 2.1 a) de la Ley de la Junta General del Principado de Asturias 1/1996, de 26 de abril, de concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito destinados a atender la actualización de retribuciones, modificación de plantillas y otras obligaciones del personal al servicio de la Administración, Organismos Autónomos y Servicio de Salud del Principado de Asturias, por vulnerar lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE.

10. Sentado esto debemos avanzar que la declaración de inconstitucionalidad no puede extenderse al art. 1 de la Ley autonómica al no apreciarse la relación de conexión a la que se refiere el Abogado del Estado en el escrito rector de este proceso constitucional cuando precisa que el indicado precepto legal es objeto de impugnación «en cuanto aprueba el suplemento de crédito

que sirve de sustento a la medida contenida en su artículo 2 a) y sólo en ese aspecto».

Cierto es que tanto los incrementos retributivos cuya inconstitucionalidad hemos apreciado como la revisión negociada de las relaciones y catálogos de puestos de trabajo del personal al servicio de la Administración del Principado de Asturias están previstos en el Acuerdo alcanzado entre la Administración y los Sindicatos el 15 de marzo de 1995. Sin embargo, ese origen común no autoriza a concluir que entre ambas medidas exista una inequívoca conexión.

En este sentido debemos señalar que mediante la autorización del crédito extraordinario y suplemento de crédito consignados en el art. 1 de la Ley 1/1996 se pretende hacer frente a las consecuencias retributivas —aquí en su vertiente de provisiones y cuotas sociales y de personal— resultantes de la operación de revisión de las relaciones y catálogos de puestos de trabajo llevada a cabo en aplicación del Acuerdo antes referido. Se trata, por tanto, de una finalidad distinta de la perseguida en el art. 2.1 a) *in fine*, con la que no aparece vinculada desde una perspectiva lógica —por las razones ya expuestas— ni presupuestaria o cuantitativa.

En consecuencia, no siendo posible apreciar relación de conexión entre ambos preceptos, debemos desestimar en este punto el presente recurso de inconstitucionalidad.

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 presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

1.º Declarar inconstitucional y nulo el art. 2.1 a), inciso final —que dice «y de lo estipulado para garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo en el Acuerdo entre la Administración del Principado y los Sindicatos para el período 1995/1997»— de la Ley del Principado de Asturias 1/1996, de 26 de abril de concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito destinados a atender la actualización de retribuciones, modificación de plantillas y otras obligaciones del personal al servicio de la Administración, Organismos Autónomos y Servicio de Salud del Principado de Asturias.

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

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

Dada en Madrid, a treinta y uno de enero de dos mil dos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Vicente Conde Martín de Hijos.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugeni Gay Montalvo.—Firmado y rubricado.