

que ahora nos ocupa no se invoque por el órgano judicial la lesión de la reserva de ley orgánica prevista en el art. 81.1 CE, debe precisarse que el precepto cuestionado no vulnera el art. 81.1 CE, al cumplir la Ley Orgánica 7/1982, de 13 de julio, de contrabando, los requisitos que venimos exigiendo para las llamadas «leyes penales en blanco», a saber: que el reenvío normativo exista de forma expresa [lo que tiene lugar en los arts. 1.1.4, 3.2.b) y 3.3 de la citada Ley Orgánica 7/1982]; que el reenvío esté justificado en razón del bien jurídico protegido por la norma penal, que en el caso analizado se concreta en el interés del Estado en la recaudación de los ingresos de carácter tributario que de las autorizaciones del juego derivan; y que la norma orgánica remitente contenga, además de la pena, el núcleo esencial de la prohibición, como así ocurre, pues la Ley Orgánica 7/1982 no sólo determina la pena aplicable al delito de contrabando en su art. 2 (prisión menor y multa del tanto al duplo), sino que concreta la conducta delictiva de forma detallada en los arts. 1.1, 1.4 y 32.b) (STC 34/2005, FJ 3).

En segundo lugar, la disposición cuestionada tampoco vulnera ni la potestad de las Cortes Generales para aprobar los presupuestos generales del Estado (art. 66.2 CE) ni el límite material que para la Ley de presupuestos establece el art. 134.2 CE, al existir una estrecha relación de la norma cuestionada con la previsión de ingresos para un ejercicio económico, dado que «al ser una norma protectora de los derechos económicos de la hacienda pública, no sólo está al servicio de una mayor efectividad en el cobro de los créditos de ésta, lo que comporta un efecto evidente e inmediato, real y no meramente circunstancial, en los ingresos del Estado, sino que, además, representa una medida de política económico-social del Gobierno tendente a la regulación del juego, por lo que se justifica sobradamente su inclusión en el contenido eventual de la Ley de presupuestos» (STC 34/2005, FJ 4).

Finalmente debe rechazarse asimismo que la disposición adicional decimoctava de la Ley 46/1985 vulnere el principio de seguridad jurídica proclamado en el art. 9.3 CE, dado que, de un lado, «toda norma incluida en el contenido eventual o disponible del instrumento presupuestario tiene, en principio, una vigencia indefinida, salvo disposición expresa de la Ley en sentido contrario» (STC 34/2005, FJ 5); y, de otro lado, es evidente que el art. 3.3 de la Ley Orgánica 7/1982 no establece condicionantes al tiempo durante el cual una determinada prohibición pudiera permanecer vigente, «lo que implica que si la norma que determina el carácter prohibido de un género no establece un plazo concreto para la prohibición la misma ha de entenderse indefinida» (STC 34/2005, FJ 5).

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a seis de abril de dos mil cinco.—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.

7525

Pleno. Sentencia 83/2005, de 7 de abril de 2005. Cuestión de inconstitucionalidad 506/1998. Planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Navarra sobre la Ley Foral 17/1994, que regulariza la aplicación del sistema retributivo instaurado por el estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra.

Supuesta vulneración de los principios de irretroactividad de las leyes, de seguridad jurídica y de autonomía local; competencias sobre legislación procesal y procedimiento administrativo común: reintegro de cantidades percibidas por funcionarios municipales mientras se litigaba la cuantía del quinquenio extraordinario.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, Vicepresidente, 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 planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, registrada con el núm. 506/98, sobre la posible inconstitucionalidad de la Ley Foral 17/1994, de 2 de noviembre, que regulariza la aplicación del sistema retributivo instaurado por el estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra y sus normas reglamentarias de desarrollo. Han comparecido el Parlamento y la Comunidad Foral de Navarra, el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 9 de febrero de 1998 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Secretario 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 23 de diciembre de 1997, por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Ley Foral 17/1994, de 2 de noviembre, por posible vulneración de los arts. 9.3, 117.3, 137, 140, 149.1.6 y 149.1.18 CE.

2. La cuestionada Ley Foral 17/1994 se dicta como consecuencia de una evolución legislativa que desembocó en la promulgación de la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, reguladora del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra y cuya aplicación suscitó algunas dudas, de entre las cuales ahora importan las que se plantearon en relación con el llamado quinquenio extraordinario.

En lo que tienen de relevante, los datos pueden sintetizarse así:

a) El quinquenio extraordinario se inserta en el sistema retributivo de los funcionarios de la Comunidad

Foral de Navarra en virtud del Acuerdo de la Diputación Foral de 23 de noviembre de 1962. El citado Acuerdo, por el que se modifica el régimen vigente de quinquenios de los empleados provinciales, determina, en sus normas 1 y 4, que son las que aquí interesan, literalmente lo siguiente:

«Los empleados y obreros de plantilla de la Diputación Foral de Navarra, gozarán de aumentos graduales sobre sus sueldos por cada 5 años de servicios, que consistirán en el diez por ciento del sueldo consolidado que disfruten, entendiéndose por sueldo consolidado el resultado de sumar el sueldo base de la categoría a que pertenezca el funcionario u obrero y los quinquenios que le corresponda, acumulados al mismo, evaluándose todos en cada momento, sobre el último sueldo base acreditativo al funcionario en la forma que se indica en la norma siguiente.»

«Se acreditará a todos los empleados y obreros de plantilla de la Diputación Foral de Navarra, un quinquenio de carácter extraordinario que se devengará a los quince años de prestar servicios efectivos a la Corporación y que se mantendrá con los mismos alcances y consideraciones y a todos los efectos para la vida administrativa, derechos pasivos, etc., del beneficiario, que los quinquenios ordinarios.»

b) El sistema fue modificado por el Acuerdo de la Diputación Foral de Navarra de 14 de julio de 1973, de bases de personal:

Así en la base 8.4 se indicaba literalmente:

«Los funcionarios de futuro ingreso tendrán derecho a quinquenios no acumulativos del 10 por ciento del sueldo base, con un máximo de ocho. No tendrán derecho de ascenso por antigüedad, quinquenio extraordinario, ni aumento de remuneración por permanencia.»

Y, en su apartado 5, la mencionada norma señalaba:

«Los actuales funcionarios conservarán el derecho a quinquenio extraordinario.»

En consecuencia, la mencionada base 8, apartados 4 y 5, suprimió el régimen de quinquenios acumulativos y quinquenio extraordinario para los futuros funcionarios, manteniéndolos para los ingresados con anterioridad al Acuerdo de la Diputación Foral de 14 de julio de 1973.

c) La ya mencionada Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, modificó profundamente el sistema retributivo de los funcionarios al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, con lo que desaparecía el anterior régimen de quinquenios.

Dentro del nuevo régimen de retribuciones, en lo que ahora importa, destacaban los conceptos correspondientes al grado y al premio de antigüedad. Y a este respecto la disposición transitoria quinta establece:

«La asignación inicial de grado a los actuales funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra se realizará de conformidad con las siguientes normas:

1. La asignación inicial de grado se llevará a cabo por las Administraciones Públicas respectivas, en atención al número de años de servicios que, a efectos de antigüedad, hayan reconocido a sus actuales funcionarios, con exclusión, en todo caso, de los años de carrera. A tal efecto, en todas las Administraciones Públicas de Navarra se entenderán por servicios reconocidos los definidos como tales en el Acuerdo de la Diputación Foral de 29 de octubre de 1981.

A los exclusivos efectos de la asignación inicial de grado, a los funcionarios actualmente acogidos al sistema de quinquenios acumulativos se les incrementará en

cinco años el período de servicios reconocidos a que se refiere el párrafo anterior.»

d) Así las cosas, ocho funcionarios que tenían devengado el quinquenio extraordinario previsto en el Acuerdo de la Diputación Foral de 1962 instaron del Gobierno de Navarra que tal quinquenio extraordinario les fuera computado a efectos de determinar la asignación inicial de grado y del premio de antigüedad correspondientes, en aplicación del sistema retributivo instaurado por la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo. Denegada la petición en vía administrativa, se interpuso recurso contencioso-administrativo que fue estimado por Sentencia de la Sala de la Audiencia Territorial de Pamplona de 22 de enero de 1987, que reconoció el derecho de los demandantes en los términos indicados.

e) Contra la mencionada Sentencia se interpuso recurso de apelación en interés de la ley, pero antes de que se resolviese, los acontecimientos siguieron tres cursos diferentes:

1) Algunos funcionarios obtuvieron el reconocimiento de dicho derecho mediante nuevas Sentencias de la Sala de Pamplona.

2) Otros lo alcanzaron por virtud de varios Autos de dicha Sala que extendieron a su favor los efectos de su Sentencia de 22 de enero de 1987 por la vía prevista en el art. 86.2 LJCA 1956.

3) A otros funcionarios se les reconoció el derecho en decisiones de la Administración. Este es el caso que interesa en estos autos.

f) En efecto, a finales de 1989, a la vista de la compleja situación que acaba de describirse, el Gobierno de Navarra, ante las reclamaciones sindicales formuladas al respecto, acordó extender el cómputo del quinquenio extraordinario a los funcionarios que hubieran ingresado en la Diputación Foral antes de la entrada en vigor del Acuerdo de 14 de julio de 1973, y ello con carácter provisional, «pues si la cuestión en litigio fuese resuelta en sentido favorable a esta Administración Foral, se procederá al correspondiente reintegro».

g) La fase temporal que se ha descrito acaba una vez que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en Sentencia de 24 de enero de 1990, dictada en recurso extraordinario en interés de la ley –art. 101 LJCA 1956–, respetando la situación jurídica particular derivada de la Sentencia de la Audiencia Territorial de Pamplona de 22 de enero de 1987, declaró como doctrina legal la de que no procedía el cómputo del quinquenio extraordinario para determinar la asignación inicial de grado y del premio de antigüedad en el sistema retributivo instaurado por la Ley Foral 13/1983.

Y, también, es de advertir, por un lado, que la STC 111/1992, de 14 de septiembre, anuló algunos de los Autos de la Sala de Pamplona que extendían los efectos de su Sentencia de 22 de enero de 1987 y, por otro, que también la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en distintas Sentencias –así la de 14 de junio de 1993, en apelación ordinaria, y la de 8 de julio de 1992, en el recurso extraordinario de revisión del art. 102 LJCA 1956– revocó o rescindió algunas de las Sentencias de la Sala de Pamplona favorables a los funcionarios.

h) La situación de los Ayuntamientos de la Comunidad Foral en relación con el quinquenio extraordinario era similar a la existente en el ámbito de la Administración Foral, existiendo funcionarios al servicio de los mismos que estaban acogidos en la fecha de entrada en vigor de la Ley 13/1983, de 30 de marzo, reguladora del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, al sistema de quinquenios acumulativos.

Al dictarse la Sentencia de la Sala de Pamplona de 22 de enero de 1987, hubo funcionarios municipales que soli-

citaron, al amparo de la doctrina establecida en la misma, el reconocimiento del derecho al cómputo del quinquenio extraordinario a efectos de asignación inicial de grado y premio de antigüedad, con abono de las cantidades adeudadas.

Así, más concretamente, a la vista de la petición de algunos de sus funcionarios, el Ayuntamiento de Tafalla, mediante Acuerdo de su Comisión de Gobierno de 21 de diciembre de 1989, aprobó el pago de la nómina de diferencia de haberes por aplicación del quinquenio extraordinario correspondiente a los años que van desde 1984 hasta 1988, incluyendo después tal diferencia en los presupuestos para 1989.

De todo ello, resulta que la situación planteada en el proceso *a quo* es la de una aplicación del quinquenio extraordinario derivada no de resolución judicial sino de acuerdo de la Administración.

Y se subraya que en dicho proceso se ha producido debate respecto de si tal aplicación fue «definitiva e incondicional», «sin salvedad alguna» y sin ninguna mención de que fuera «revocable» o si, por el contrario, tenía un carácter de «provisionalidad», derivada de «existir sentencias pendientes», de suerte que se trataba, por parte del Ayuntamiento de Tafalla, de «evitar pleitos de sus funcionarios mientras se resolvía por los Tribunales de forma definitiva la cuestión». En resumen, se ha discutido si el mencionado acto administrativo estaba o no sujeto a la condición resolutoria de que los Tribunales declarasen indebida tal aplicación del quinquenio extraordinario en el nuevo sistema de retribuciones.

i) Una vez resuelta la situación de pendencia judicial y descartada la viabilidad de esa aplicación del quinquenio extraordinario, el Parlamento de Navarra aprobó, con fecha 2 de noviembre de 1994, la Ley Foral 17/1994, que regulariza la aplicación del sistema retributivo instaurado por el estatuto del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y sus normas reglamentarias de desarrollo.

La Ley, en su parte dispositiva, establece literalmente lo siguiente:

«Artículo 1.

Las Administraciones Públicas de Navarra procederán a regularizar la aplicación del sistema retributivo instaurado por el Estatuto del Personal y sus normas reglamentarias de desarrollo, en ejecución de las resoluciones judiciales firmes dictadas en el proceso del quinquenio extraordinario y en aquellos otros que incidan directamente en la aplicación de dicho sistema.

Artículo 2.

1. Las liquidaciones que, como consecuencia de la regularización del período de 1 de enero de 1984 a la actualidad, resulten favorables a los funcionarios, les serán abonadas por la Administración Pública de que dependan.

2. Las liquidaciones que resulten favorables a la Administración respectiva, serán reintegradas por los funcionarios en activo mediante vencimientos periódicos, de carácter mensual, a descontar de la correspondiente nómina, con arreglo a las siguientes cuantías según su nivel de encuadramiento:

- Nivel A: 39.000 pesetas mensuales.
- Nivel B: 28.000 pesetas mensuales.
- Nivel C: 13.000 pesetas mensuales.
- Nivel D: 10.000 pesetas mensuales.
- Nivel E: 8.000 pesetas mensuales.

3. En el caso de personal jubilado, o que se jubile sin haber satisfecho totalmente su importe, y perciba pensión de las Administraciones Públicas de Navarra, los reintegros se realizarán igualmente a través de la nómina, aplicando el siguiente porcentaje a su pensión según su último nivel de encuadramiento en activo:

- Nivel A: 13 por 100.
- Nivel B: 11 por 100.
- Nivel C: 8 por 100.
- Nivel D: 7 por 100.
- Nivel E: 6 por 100.

4. En aquellos supuestos en los que, resultando una liquidación favorable a su Administración respectiva, las personas afectadas no perciban en este momento retribuciones o pensiones de la misma por cualquier causa, o dejen de percíbilas en el futuro sin haber satisfecho totalmente su importe, se procederá a la exigencia del reintegro de las cantidades que resulten aplicando criterios similares a los fijados en los apartados anteriores.

5. El incumplimiento de las condiciones establecidas y, en consecuencia, la ausencia de pago en los plazos y vencimientos fijados por causa imputable a las personas afectadas, determinará el vencimiento de la cantidad total pendiente de reintegro y el devengo, hasta su total cancelación, de los intereses previstos en la legislación vigente.

Artículo 3.

Las liquidaciones que se practiquen conforme a lo dispuesto en los artículos anteriores que sea preciso modificar posteriormente, como consecuencia de resolución administrativa o judicial o rectificación de errores materiales, no afectarán en ningún caso a las liquidaciones del resto de funcionarios de la Administración Pública respectiva.

Disposición adicional.

Se autoriza a las Administraciones Públicas de Navarra, para que aprueben las disposiciones de desarrollo que sean precisas en orden al cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley Foral.»

j) A la vista de la citada Ley Foral 17/1994, la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Tafalla, en sesión ordinaria de 1 de diciembre de 1994, adoptó el siguiente acuerdo:

«Habiéndose publicado la Ley Foral 17/1994, de 2 de noviembre, por la que el Gobierno procede a regularizar la aplicación del sistema retributivo instaurado por el Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y sus normas reglamentarias de desarrollo.

Teniendo en cuenta que este Ayuntamiento en sucesivos acuerdos adoptó la postura de esperar hasta ver la posición del Gobierno de Navarra en este asunto para actuar de igual modo con su personal, al ser un tema que también se aplicó por analogía.

Dado que la aplicación del quinquenio extraordinario ha sido resuelta definitivamente por Sentencias del Tribunal Constitucional de 14 de septiembre de 1992 y del Tribunal Supremo de 24 de enero de 1990 y 27 de octubre de 1993, por las que se deduce la improcedencia de aplicar el quinquenio extraordinario en el nuevo régimen retributivo, excepción hecha de aquellos funcionarios que lo hayan consolidado mediante resolución judicial firme.

Considerando que el art. 1 de la citada Ley establece la obligatoriedad de regularizar la aplicación del sistema retributivo al señalar: "las Administraciones Públicas de Navarra procederán a regularizar"...

SE ACUERDA

Primero.—Ejecutar la regularización de la aplicación del sistema retributivo instaurado por el Estatuto del Per-

sonal y sus normas reglamentarias, en ejecución de las resoluciones judiciales firmes dictadas en el proceso del quinquenio extraordinario.

Segundo.—Que por el negociado de personal se proceda a determinar las respectivas liquidaciones, tanto positivas como negativas, correspondientes al periodo comprendido desde el 1.º de enero de 1984 hasta la actualidad.

Tercero.—En cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 2 y siguientes de la Ley Foral 17/94, y al tratarse de obligada aplicación a las entidades locales de Navarra, el procedimiento, cuantía, etc. respecto del personal activo y jubilado para la práctica de las liquidaciones, se llevará a cabo de acuerdo con los criterios y cuantías fijados por la citada Ley Foral.

Cuarto.—No procederá la modificación de liquidación en el supuesto del funcionario D. Domingo Múgica, por haber adquirido la consolidación del quinquenio extraordinario a través de sentencia judicial firme.

Quinto.—Notificar el acuerdo al negociado de personal, contabilidad y afectados a los efectos oportunos.»

k) Contra este acuerdo, 24 funcionarios del Ayuntamiento de Tafalla interpusieron recurso contencioso-administrativo núm. 276/95 ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

l) Seguido el recurso por sus trámites, la mencionada Sala, mediante providencia de 21 de noviembre de 1997, acordó, con arreglo al art. 35 LOTC, conceder a las partes y al Ministerio Fiscal plazo común de diez días para que formularan alegaciones sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Ley Foral 17/1994, de 2 de noviembre, por posible infracción del principio de irretroactividad de las normas que sanciona el art. 9.3, del art. 117.3, que reserva a Juzgados y Tribunales la facultad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y de la reserva estatal prevista en los apartados 6 y 18 del art. 149.1, todos ellos de la Constitución.

3. Mediante Auto de 23 de diciembre de 1997, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra acordó plantear ante este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad respecto del contenido íntegro de la Ley Foral 17/1994, de 2 de noviembre.

En el Auto de planteamiento, el órgano judicial, tras justificar el juicio de relevancia de la Ley Foral que cuestiona y recordar lo principal de los antecedentes del caso, expone a continuación las tachas de inconstitucionalidad que en su criterio es posible advertir en dicha Ley y los motivos en que respectivamente se fundan. Lo que literalmente expresa en los siguientes términos:

Artículo 9.3 CE.—Irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, en cuanto no sólo pretende regular el régimen retributivo de los funcionarios a partir de su entrada en vigor, sino incidir en el que venían disfrutando, en algún caso desde 1989 y con efectos desde 1984; es decir, en situaciones ya fenecidas.

Artículo 9.3 CE.—Principio de seguridad jurídica que los afectados pueden entender vulnerado en el más amplio aspecto posible, pues si ahora se modifican por ley sus derechos de carácter económico ¿quién les garantiza que no pueda hacerse lo mismo en el futuro respecto a los hoy reconocidos?

Artículo 117.3 CE.—Que reserva a Juzgados y Tribunales la facultad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, por cuanto el art. 3 de la Ley [Foral] introduce una limitación a los posibles efectos de las resoluciones judiciales al impedir el mecanismo legal de inserción de terceros en ejecución de sentencia y al impedir la intervención en la ejecución de futuras resoluciones.

Artículos 137 y 140 CE.—Garantizadores de la autonomía de los municipios. La Ley cuestionada impone al Ayuntamiento demandado una decisión contraria a la que en su día adoptó en uso de su autonomía, y lo hace sin ajustarse a los mecanismos de control legalmente habilitados al efecto a favor del Gobierno de la Comunidad Foral.

Artículo 149.1.6 CE.—En cuanto que al establecer un procedimiento a seguir en ejecución de Sentencia pudiera estar invadiéndose el ámbito legislativo reservado al Estado en materia de leyes procesales.

Artículo 149.1.18 CE.—En cuanto se puede estar estableciendo un procedimiento de revisión de actos administrativos ajeno a los previstos en la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (Ley 30/1992), para la de los actos nulos y anulables, creando un procedimiento nuevo.

4. Mediante providencia de 7 de mayo de 1998 la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión así planteada (registrada con el núm. 506/98) y dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y el Gobierno de Navarra, al Gobierno de la Nación y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Asimismo, se acordó publicar la incoación de la cuestión en los Boletines Oficiales del Estado y de la Comunidad de Navarra.

5. Por escrito registrado en este Tribunal con fecha 18 de mayo de 1998 el Presidente del Congreso comunicó la decisión de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones.

El siguiente 21 de mayo el Presidente del Senado comunicó la decisión de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso y de dar por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Con fecha 26 de mayo de 1998 el Abogado del Estado, en nombre del Gobierno de la Nación, se personó en el procedimiento y comunicó su decisión de no formular alegaciones.

7. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 29 de mayo de 1998 el Letrado de la Comunidad Foral de Navarra presentó sus alegaciones, oponiéndose a la cuestión planteada.

Luego de una detallada exposición de los principales antecedentes del caso, el representante de la Comunidad Foral niega que la cuestión de inconstitucionalidad supere el juicio de relevancia a que alude el art. 35 LOTC, y que obliga al órgano judicial *a quo* a justificar en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de las normas que cuestiona. En su criterio, el juicio de constitucionalidad de la Ley Foral 17/1994 «es absolutamente innecesario para la resolución del proceso judicial», pues, en contra de lo que afirma el Auto de planteamiento, la Ley Foral «no altera ninguna situación funcional, sino que se limita simplemente a facilitar la ejecución y cumplimiento de determinados pronunciamientos judiciales [firmes]». Dicho de otro modo, el acuerdo municipal impugnado en el proceso o, lo que viene a ser lo mismo, la obligación de los funcionarios de devolver las cantidades que indebidamente les fueron abonadas provisionalmente no es en rigor resultado de la Ley 17/1994, sino «consecuencia de la existencia de resoluciones judiciales firmes dictadas en relación con el quinquenio extraordinario». Por esta razón, concluye el Letrado de la Comunidad Foral, el fallo a dictar en el recurso contencioso-administrativo.

nistrativo considerado «en ningún caso va a depender de la constitucionalidad de la Ley Foral 17/1994».

El Letrado de la Comunidad Foral examina separadamente a continuación cada uno de los motivos de inconstitucionalidad aducidos por la Sala *a quo*, en el mismo orden propuesto por el Auto de planteamiento.

Así rechaza, en primer término, que la Ley Foral cuestionada pugne con los principios de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales y de seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE. Sencillamente porque el mandato de regularización que incorpora, además de ser «cierto, publicado y preciso», no supone ninguna modificación del régimen retributivo previsto en el Estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra de 1983. En estas condiciones, con una Ley Foral que no «altera el régimen estatutario establecido en su momento, ni introduce incertidumbre sobre cuál sea la regla de Derecho aplicable», no hay ninguna posibilidad de incurrir en la retroactividad prohibida o de atentar contra la seguridad jurídica.

Seguidamente el representante de la Comunidad Foral rechaza también que la Ley Foral contradiga el art. 117.3 CE. Patentemente a su juicio porque, lejos de comprometer la potestad exclusiva de los Juzgados y Tribunales de juzgar y ejecutar lo juzgado, lo que hace la Ley cuestionada es facilitar la ejecución de pronunciamientos judiciales firmes, que es precisamente, por otra parte, según este Tribunal Constitucional ha subrayado (por todas, STC 67/1984), a lo que obligan los arts. 118 CE y 103 LJCA,

Como patentes son también, en la opinión de la Comunidad Foral, las razones que fuerzan a descartar igualmente que la Ley Foral cuestionada sea contraria a la autonomía municipal que garantizan los arts. 137 y 140 CE. Principalmente ahora porque la Ley no impone a los Ayuntamientos ninguna decisión de signo contrario a las que previamente adoptaron en virtud de su autonomía constitucionalmente garantizada, sino que se limita a precisar, con la seguridad y fuerza que son características de las Leyes, el significado y alcance del régimen estatutario en el extremo controvertido, al objeto de acomodarlo al criterio jurisprudencial previa y definitivamente sentado. Lo que considera que no es sólo una operación accesible para el autor del Estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra de 1983, sino hasta obligada, en la medida que supone un significativo avance en el camino de la «promoción de la igualdad real y efectiva» y de la «remoción de los obstáculos que la impidan o dificulten», que el art. 9.2 CE impone a todos los poderes públicos.

En cuarto lugar, la Comunidad Foral rechaza también la supuesta vulneración del art. 149.1.6 CE que el Auto de planteamiento reprocha a la citada Ley Foral, habida cuenta que su texto revela en forma más que diáfana que no se trata de una «Ley procesal que regule un procedimiento a seguir en ejecución de sentencia», capaz de pugnar con la competencia exclusiva del Estado en materia de «legislación procesal», sino más bien, de «una norma [sustantiva] que se dicta para ejecutar y cumplir, precisamente, resoluciones firmes de los Tribunales».

Finalmente, por parecidos motivos, el Letrado de la Comunidad Foral niega asimismo que la Ley Foral cuestionada invada la competencia del Estado *ex art.* 149.1.18, toda vez que no establece en rigor un procedimiento nuevo de revisión de los actos administrativos, ajeno a los previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. De un lado, porque, según se ha subrayado, la Ley Foral persigue simplemente «facilitar la devolución de las cantidades indebidamente percibidas de la manera menos gravosa posible para los funcionarios afectados». Y de otro, porque las resoluciones administrativas que ordenaron los pagos fueron «dictadas en todo caso con carácter provisional» y con expresa subordinación al signo de las decisiones judiciales, pendientes por entonces, que habían de zanjar definitivamente el asunto del quinquenio extraordinario.

8. Con fecha 1 de junio de 1998 la Letrada del Parlamento de Navarra presentó sus alegaciones interesando la desestimación de la cuestión planteada por los mismos motivos aducidos por la Comunidad Foral, las más de las veces, incluso, razonados *expressis verbis* de modo idéntico.

9. Mediante escrito registrado el 4 de junio de 1998, el Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones interesando igualmente la desestimación de la presente cuestión.

A tal fin, tras exponer los antecedentes del caso y recordar los motivos de inconstitucionalidad alegados por la Sala *a quo*, el Ministerio Fiscal comienza subrayando que la Ley Foral cuestionada tiene por objeto exclusivamente regularizar la aplicación del sistema retributivo y fijar las condiciones de devolución de las liquidaciones que resulten a favor de las Administraciones públicas de Navarra como consecuencia de la doctrina legal sentada definitivamente por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, y afecta sólo a quienes, sin ser parte en el proceso decidido por la Sentencia de la entonces Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona de 22 de enero de 1987, obtuvieron el reconocimiento del derecho declarado en dicha Sentencia mediante la extensión de sus efectos, bien por Autos de la mencionada Sala –hasta que fueron anulados por este Tribunal–, bien por decisiones como la del Ayuntamiento de Tafalla que éste califica de provisionales.

Con estas obligadas premisas, el Ministerio Fiscal considera, en primer término, que la supuesta infracción del principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos debe ser desestimada porque falla su presupuesto fundamental. Pues si como es inconcuso, porque así de hecho se declara expresamente en las propias resoluciones administrativas, el Ayuntamiento de Tafalla reconoció el derecho a las retribuciones consideradas «con carácter provisional y a reserva de lo que, en definitiva, resolvieran los Tribunales», es llano entonces que la Ley Foral cuestionada no incide sobre derechos consolidados o situaciones agotadas ni, en consecuencia, es susceptible de pugnar tampoco con la prohibición constitucional de retroactividad que, conforme recuerda entre otras la STC 97/1990, sólo alcanza «a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto, y no a los pendientes, futuros o condicionados, ni a las expectativas».

Por lo mismo, la supuesta infracción del principio de seguridad jurídica carece manifiestamente del imprescindible fundamento. Sencillamente, como antes, porque también «falla aquí el presupuesto fundamental», toda vez que las retribuciones controvertidas, por su carácter provisional, no generaron en sus destinatarios verdaderos «derechos de carácter económico» consolidados.

En opinión del Ministerio Fiscal tampoco asiste razón a la Sala *a quo* cuando considera que el art. 3 de la Ley Foral es contrario al art. 117.3 CE «por cuanto introduce una limitación a los posibles efectos de las resoluciones judiciales al impedir el mecanismo legal de inserción de terceros en ejecución de sentencia y al impedir la intervención en la ejecución de futuras resoluciones». Y ello, porque la Ley Foral trae causa de dos Sentencias del Tribunal Supremo que, resolviendo un recurso en interés de Ley, declararon errónea la solución dada por la Sala *a quo* al problema del quinquenio extraordinario, y fijaron la correspondiente doctrina legal, «que lógicamente impide

la posible extensión de los efectos de aquélla a terceras personas que no fueron parte en el proceso».

En cuarto lugar, el Fiscal rechaza igualmente la supuesta infracción de la autonomía municipal garantizada constitucionalmente en los arts. 137 y 140 CE que el Auto de planteamiento imputa a la Ley Foral. Tras recordar que la autonomía municipal tiene lógicamente también sus límites, advierte que una vez que la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, norma no cuestionada y que no afectó a la autonomía local, diseñara el régimen retributivo de los funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, tampoco podría vulnerar dicha autonomía la Ley Foral 17/1994, «en cuanto establece un régimen uniforme –y favorable para todos los funcionarios– de reintegro de las cantidades indebidamente percibidas».

Asimismo, indica el Fiscal, no se aprecia ningún motivo que justifique la supuesta inconstitucionalidad de la Ley Foral por invadir la competencia estatal en materia de legislación procesal del art. 149.1.6 CE, pues el procedimiento de reintegro de las cantidades indebidamente percibidas que incorpora la Ley no es patentemente ninguna regla procesal, sino procedimental, de tipo administrativo, que está pensada además en beneficio de los funcionarios afectados.

Como tampoco, en fin, observa el Fiscal ninguna razón para la supuesta contradicción de la Ley Foral cuestionada con el art. 149.1.18 CE, por incorporar supuestamente un procedimiento nuevo y ajeno al común de revisión de actos administrativos previsto en la Ley 30/1992, pues para que pudiera aplicarse la figura de la revisión sería necesario que los pagos ordenados administrativamente fueran actos firmes, lo que patentemente considera que no es el caso, pues estaban «supeditados a lo que en definitiva resolvieran los Tribunales».

10. Por providencia de 5 de abril de 2005 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 6 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Con carácter previo al examen del fondo de las dudas de constitucionalidad planteadas por la Sala *a quo* es obligado que nos pronunciemos sobre el cumplimiento del requisito relativo al juicio de relevancia a que obliga el art. 35.2 LOTC, que tanto el Parlamento como el Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra niegan al Auto de planteamiento, defecto que, de concurrir efectivamente, determinaría la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra considera que la resolución del proceso *a quo*, que tiene por objeto el Acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Tafalla de 1 de diciembre de 1994, sobre regularización del sistema retributivo de sus funcionarios, depende directamente de la validez de la Ley Foral 17/1994 cuestionada, dado que el Acuerdo municipal «*prima facie* y dicho sea sin perjuicio sobre la resolución definitiva del proceso, se ajusta a lo en ella dispuesto», pues ésta en su art. 1 prescribe que «las Administraciones públicas de Navarra *procederán* [mediante la práctica de las respectivas liquidaciones] a regularizar la aplicación del sistema retributivo instaurado por el Estatuto del Personal y sus normas reglamentarias de desarrollo».

Por el contrario, la Comunidad Foral y el Parlamento de Navarra niegan de consuno, incluso con los mismos argumentos, que la resolución del proceso *a quo* dependa de la constitucionalidad de la Ley Foral 17/1994. Principalmente porque el mencionado Acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Tafalla de 1 de diciembre

de 1994, que ordena devolver determinadas cantidades percibidas provisionalmente por los funcionarios interesados, no es fruto de la aplicación de la citada Ley Foral, sino «consecuencia de la existencia de resoluciones judiciales firmes dictadas en relación con el quinquenio extraordinario», de modo que son al cabo estas Sentencias y no directamente la Ley Foral las que determinan en rigor la obligación, discutida en el proceso *a quo*, de los funcionarios municipales de devolver las cantidades recibidas inicialmente en aplicación del quinquenio extraordinario.

Tras los respectivos planteamientos aparece una abierta discrepancia sobre la causa que motiva el acuerdo del Ayuntamiento de Tafalla recurrido en el proceso: para la Sala *a quo* esa decisión municipal es simplemente, como se ha observado, la consecuencia obligada de la regularización del régimen retributivo ordenada por la Ley Foral; en cambio, para el Parlamento y el Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra, ese acuerdo, como ya antes la propia Ley, responden en realidad a la obligación de dar cumplimiento a los pronunciamientos judiciales firmes dictados en relación con el quinquenio extraordinario.

2. Para una adecuada comprensión de las cuestiones planteadas en este proceso constitucional, y más concretamente de la relativa al juicio de relevancia, será preciso destacar, dentro de los acontecimientos que desembocaron en la publicación de la Ley Foral cuestionada, dos momentos de especial relevancia que son el 22 de enero de 1987 y el 24 de enero de 1990: a) el 22 de enero de 1987 la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona dictó la Sentencia que reconocía el derecho de los funcionarios demandantes a que les fuera «computado a efectos de determinar la asignación inicial de grado y del premio de antigüedad correspondiente, en aplicación del sistema retributivo instaurado por la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, el quinquenio extraordinario»; b) recurrida dicha Sentencia por el cauce extraordinario de la apelación en interés de la ley –art. 101 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, LJCA 1956–, el 24 de enero de 1990, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dicta Sentencia declarando «claramente errónea y gravemente dañosa» la solución del fallo recurrido, aunque respetando la situación jurídica particular derivada del mismo.

Así las cosas, como ya hemos visto, en el lapso de tiempo que va desde el 22 de enero de 1987 hasta el 24 de enero de 1990 pudo existir incertidumbre respecto del cómputo del quinquenio extraordinario a los efectos indicados. Y en esta etapa de incertidumbre, es decir, con anterioridad al 24 de enero de 1990, los acontecimientos siguieron tres cursos diferentes: a) algunos funcionarios obtuvieron el reconocimiento de dicho derecho mediante nuevas Sentencias de la Sala de lo Contencioso de Pamplona; b) otros llegaron a la misma situación por virtud de varios Autos de dicha Sala que extendieron a su favor los efectos de la Sentencia de 22 de enero de 1987, por la vía prevista en el art. 86.2 LJCA 1956; y c) finalmente, a otros se les reconoció el derecho en decisión de la Administración pública de la que dependían. Este es el caso que aquí interesa, siendo ya momento de dejar constancia del debate procesal producido respecto de si tal decisión se produjo «sin salvedad alguna», es decir, de forma incondicional o si, por el contrario, estaba sujeto a la condición resolutoria de que los Tribunales declarasen la improcedencia del cómputo del quinquenio extraordinario en el nuevo sistema de retribuciones.

Y una vez desaparecida la incertidumbre, es decir, a partir del 24 de enero de 1990, momento en que el Tribunal Supremo declara la improcedencia de aplicar el quinquenio extraordinario en el nuevo régimen retributivo de

los funcionarios de las Administraciones públicas de Navarra, ocurrió, por un lado, que la STC 111/1992, de 14 de septiembre, anuló algunos de los Autos de la Sala de Pamplona que extendían los efectos de su Sentencia de 22 de enero de 1987 y, por otro, que también la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en distintas Sentencias –así, la de 14 de junio de 1993, en apelación ordinaria, y la de 8 de julio de 1992, en el recurso extraordinario de revisión del art. 102 LJCA 1956– revocó o rescindió algunas de las Sentencias de la Sala de Pamplona favorables a los funcionarios.

De lo expuesto deriva ya que de los funcionarios que habían litigado con la Administración pública, algunos, aquéllos en cuyos procesos habían recaído Sentencias desfavorables a sus intereses, estaban en la obligación de reembolsar a la Administración las cantidades percibidas por el indebido cómputo del quinquenio extraordinario.

Paralelamente, los funcionarios que habían visto reconocido su derecho por virtud de decisión de la Administración, estando esta decisión sujeta a la condición resolutoria de que los Tribunales declarasen inaplicable el quinquenio extraordinario en el nuevo régimen retributivo, también estaban en la obligación de devolver lo cobrado en exceso, una vez cumplida la condición resolutoria.

En definitiva, en el momento inmediatamente anterior a la promulgación de la cuestionada Ley Foral 17/1994, había numerosos funcionarios obligados a devolver lo percibido por la aplicación del quinquenio extraordinario. Tal obligación era anterior e independiente, por tanto, de la Ley Foral 17/1994, pues derivaba para unos del contenido de la resolución judicial firme que les afectaba como partes en el proceso o incidente, y para otros del cumplimiento de una condición resolutoria consistente en la declaración judicial de la improcedencia de la aplicación del quinquenio extraordinario, siendo ya de subrayar que tal declaración, hecha en una apelación en interés de la ley –que tiene como finalidad fijar la doctrina legal sin modificar el fallo impugnado–, afectaba a este grupo de funcionarios no por sí misma –la doctrina legal no se ejecuta, se aplica– sino por su inclusión como condición resolutoria en un acto de la Administración.

Y siendo, como decimos, muy numerosos los funcionarios obligados al reintegro, incluso en cuantías económicas muy altas, con la finalidad de facilitar el cumplimiento de tal obligación se dicta la cuestionada Ley Foral 17/1994, cuyo sentido es fundamentalmente el de la introducción de un fraccionamiento del pago, mediante vencimientos periódicos de carácter mensual.

3. Ya en este punto es de señalar que esta Ley Foral, en su conjunto, viene a trazar una norma para cuyo examen hemos de distinguir el supuesto de hecho y la consecuencia jurídica:

a) El supuesto de hecho aparece recogido en su art. 1, que es del siguiente tenor:

«Las Administraciones Públicas de Navarra procederán a regularizar la aplicación del sistema retributivo instaurado por el Estatuto del Personal y sus normas reglamentarias de desarrollo, en ejecución de las resoluciones judiciales firmes dictadas en el proceso del quinquenio extraordinario y en aquellos otros que incidan directamente en la aplicación de dicho sistema.»

Así pues, el supuesto de hecho implica que ha de procederse a la ejecución de resoluciones judiciales firmes dictadas bien en el proceso del quinquenio extraordinario, bien en otros procesos que incidan directamente en la aplicación del sistema retributivo navarro establecido en la Ley Foral 13/1983. En definitiva, la literalidad del art. 1 de la Ley Foral cuestionada evidencia, en principio, que el

elemento central del supuesto de hecho es precisamente la ejecución de resoluciones judiciales firmes, lo que va referido a aquellos funcionarios que obtuvieron Sentencia desfavorable.

Ahora bien, dado que para el examen de la constitucionalidad de una ley la interpretación de ésta es un *prius* lógico insoslayable, hemos de recordar que «la interpretación literal, según hemos advertido en alguna ocasión, “es un mero punto de partida” (STC 225/2002, de 9 de diciembre, FJ 4), “imprescindible, sí, pero necesitado de la colaboración de otros criterios hermenéuticos que vengán a corroborar o corregir los resultados de un puro entendimiento literal de las normas según el sentido propio de sus palabras” (STC 76/1996, de 30 de abril, FJ 6)» (STC 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 5). Y efectivamente una interpretación finalista del precepto, apoyada tanto en la situación existente en el momento de promulgarse la Ley Foral 17/1994, como en su propia exposición de motivos, nos llevará a extender su sentido normativo a otros supuestos incluidos no en su pura literalidad pero sí en su espíritu.

La situación existente en el momento de la publicación de la Ley era, como hemos visto, la de numerosos funcionarios obligados a un pago, incluso de elevada cuantía, y no sólo en ejecución de Sentencia, lo que está en la literalidad de la norma, sino en ejecución de actos administrativos sujetos a una condición resolutoria que se cumplió con la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de enero de 1990. En la misma línea, la exposición de motivos se refiere a «las repercusiones económicas para *funcionarios que no fueron parte*» en los procesos y cuyas «liquidaciones retributivas provisionales» estaban «sujetas, en todo caso, a la resolución definitiva de los litigios pendientes ante los Tribunales de las distintas jurisdicciones». Estos funcionarios que sin ser parte en los procesos quedarían afectados por resoluciones que en ellos se dictaran eran justamente aquéllos que cobraron las diferencias retributivas del quinquenio extraordinario por virtud de acto administrativo sujeto a condición resolutoria.

De todo ello deriva que el supuesto de hecho de la norma que contiene la Ley Foral 17/1994 comprende los reintegros retributivos debidos: a) en los casos de ejecución de Sentencia desfavorable para los funcionarios y b) en los de cumplimiento de la condición resolutoria incluida en actos de la Administración reconociendo el cómputo del quinquenio extraordinario.

Y de las dos modalidades de hecho previstas en la norma la única que interesa en estos autos es la de la obligación de devolución derivada del cumplimiento de la condición resolutoria incluida en el acto administrativo que reconoció el derecho al cómputo del quinquenio extraordinario.

b) La consecuencia jurídica prevista es la regularización de la aplicación del nuevo sistema retributivo mediante la práctica de liquidaciones –art. 2 de la Ley Foral cuestionada– que si resultasen favorables al funcionario serían abonadas sin más y que si fueran favorables a la Administración serían reintegradas fraccionadamente, mediante vencimientos periódicos de carácter mensual.

4. Los funcionarios del Ayuntamiento de Tafalla demandantes en el proceso *a quo* no entablaron reclamación judicial alguna contra aquél ni por tanto fueron parte en ningún recurso contencioso-administrativo relativo al quinquenio extraordinario. Éste les fue reconocido por la Comisión de Gobierno de dicho Ayuntamiento el 21 de diciembre de 1989, así como también por acuerdos posteriores.

Y lo que ahora se destaca es que, como ya hemos señalado antes, en el proceso *a quo* se ha discutido si el citado acto administrativo acordaba el pago a los funcio-

narios de forma «definitiva e incondicional», reconociendo el derecho «sin salvedad alguna» y sin ninguna mención de que fuera «revocable» o si, por el contrario, tal reconocimiento y el cobro de las diferencias retributivas tenía un carácter de «provisionalidad» derivada de «existir sentencias pendientes», de suerte que se trataba de «evitar pleitos de sus funcionarios mientras se resolvía por los Tribunales de forma definitiva la cuestión».

Así pues, lo debatido es si el acto administrativo del Ayuntamiento de Tafalla que reconoció el quinquenio extraordinario estaba o no sujeto a la condición resolutoria de que los Tribunales negasen el derecho de los funcionarios al cómputo del citado quinquenio en el nuevo sistema retributivo navarro a los efectos ya señalados.

Éste es el punto determinante de la aplicabilidad de la Ley Foral cuestionada en el proceso *a quo*: como con acierto advierte el Letrado de la Comunidad Foral, dejando a un lado a los funcionarios con resolución judicial desfavorable, la Ley Foral cuestionada, y esto es lo que ahora importa, afecta a aquéllos a los que «se les reconoció con carácter provisional su derecho al quinquenio extraordinario», quedando así fuera del ámbito de aplicación de la norma cuestionada los casos de acto administrativo sin condicionamiento alguno. Obviamente no corresponde a este Tribunal decidir sobre este punto.

Ahora bien, si la Sala que plantea la cuestión llega en su Sentencia a la conclusión de que el acto de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Tafalla estaba efectivamente sometido a la condición resolutoria que se viene indicando, las consecuencias serían las siguientes:

a) Los funcionarios demandantes en el proceso *a quo*, como ya se ha dicho, estarían en la obligación de devolver lo recibido por la aplicación del quinquenio extraordinario, pero no por virtud de la cuestionada Ley Foral 17/1994, sino por efecto del cumplimiento de la condición resolutoria incluida en el acto administrativo que ordenó el pago de retribuciones. El Ayuntamiento tendría el deber de reclamar ese pago porque así se lo impone el art. 110.1 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra y, en la misma línea, el art. 68.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, que establecen que las entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos. A ello se refiere dicho Ayuntamiento en el trámite del art. 35.2 LOTC al advertir de «la obligatoriedad [a su vez] de preservar los intereses de la hacienda municipal que se vería gravemente dañada si no se devolvían los dineros percibidos indebidamente por los funcionarios con carácter provisional», de suerte que si no se hubiera dictado la Ley 17/1994, el Ayuntamiento de Tafalla «hubiera tenido que adoptar el mismo acuerdo de regularización y devolución que adoptó pero no en las mismas condiciones, sino con devolución íntegra de todas las cantidades y de una sola vez».

b) Por tanto, en el mencionado caso de apreciar la existencia de la condición resolutoria en el Acuerdo de la Comisión de Gobierno de 21 de diciembre de 1989, la cuestionada Ley Foral 17/1994 sería de aplicación en el proceso *a quo*, en la medida en que establece un fraccionamiento de la devolución, salvo lo dispuesto en su art. 3, como después ha de señalarse.

Y en esta línea ha de recordarse que hemos admitido que se suscite la «duda acerca de la constitucionalidad de la ley que pueda resultar aplicable, en su caso, para resolver la cuestión planteada» (STC 42/1990, de 15 de marzo, FJ 2).

5. Entrando ya en el examen del fondo del asunto, hemos de reiterar que partimos del presupuesto de que el citado acuerdo municipal estaba sometido a condición

resolutoria, pues de otra suerte la Ley Foral cuestionada no sería de aplicación.

Argumenta en primer término el órgano judicial que ha promovido este proceso constitucional una posible vulneración del principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, garantizado en el art. 9.3 CE, porque la Ley cuestionada no sólo pretendería «regular el régimen retributivo de los funcionarios a partir de su entrada en vigor», sino incidir «en situaciones ya fenecidas». Se hace referencia con esta última expresión, sin duda, a «la incidencia de la nueva Ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores» (SSTC 42/1986, de 10 de abril, FJ 4, y 386/1993, de 23 de diciembre, FJ 8), que es lo que la jurisprudencia de este Tribunal ha considerado que se incluye en el concepto de retroactividad de las normas restrictivas de derechos sobre el que se proyecta la prohibición del art. 9.3 CE.

La sucinta argumentación del órgano judicial no puede aceptarse, porque no son situaciones jurídicas con efectos ya producidos y agotados las fijadas por un acto administrativo sometido a una condición resolutoria –hipótesis de la que se parte para dar lugar a la aplicación de la Ley Foral cuestionada–, que supone que los efectos decaerán si se produce un evento futuro objetivamente incierto. La consecuencia jurídica de la devolución de retribuciones no ha sido creada con carácter retroactivo para aquellas situaciones jurídicas por la norma cuestionada, sino que ya estaba prevista en las liquidaciones provisionales.

Tampoco puede aceptarse la duda de constitucionalidad que el órgano judicial suscita desde la perspectiva –que guarda relación con la anterior en cuanto a los principios constitucionalmente protegidos– de la seguridad jurídica, también garantizada en el art. 9.3 CE. «La seguridad jurídica entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4)» (STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 7) no puede considerarse vulnerada cuando eran las propias liquidaciones provisionales –siempre en la hipótesis de la que se parte– las que advertían de su carácter condicionado y eventualmente claudicante. Ninguna expectativa de mantenimiento incondicionado de una situación cabe fundar razonablemente en un desplazamiento patrimonial producido con carácter precisamente condicionado.

6. Siguiendo el orden expositivo del Auto por el que se promueve este proceso constitucional, a continuación, cuestiona el órgano judicial la constitucionalidad del art. 3 de la Ley Foral 17/1994. Dispone este precepto:

«Las liquidaciones que se practiquen conforme a lo dispuesto en los artículos anteriores que sea preciso modificar posteriormente, como consecuencia de resolución administrativa o judicial o rectificación de errores materiales, no afectarán en ningún caso a las liquidaciones del resto de funcionarios de la Administración pública respectiva.»

Considera el órgano judicial que este precepto es incompatible con el art. 117.3 CE, que reserva a los Juzgados y Tribunales la facultad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, puesto que se «introduce una limitación a los posibles efectos de las resoluciones judiciales al impedir el mecanismo legal de inserción de terceros en ejecución

de sentencia y al impedir la intervención en la ejecución de futuras resoluciones».

Con respecto al art. 3 de la Ley Foral 17/1994 la cuestión debe ser inadmitida, dado que este precepto no es aplicable al caso sobre el que debe pronunciarse el órgano judicial ni de su validez depende el fallo (arts. 163 CE y 35.1 LOTC). Para que fuera aplicable la consecuencia jurídica prevista en aquel precepto sería necesario que, dictadas las liquidaciones con el fraccionamiento previsto en la Ley Foral 17/1994, hubieran sido éstas objeto de modificación posterior (como consecuencia de resolución administrativa o judicial o rectificación de errores). No es este el caso sobre el que versa el proceso *a quo*, en el que el objeto de la impugnación es un acuerdo municipal por el que se decide, en síntesis, practicar las liquidaciones reguladas en la Ley Foral 17/1994, sin que hayan sido posteriormente objeto de modificación. La regulación que la Constitución y la Ley Orgánica de este Tribunal confieren a la cuestión de inconstitucionalidad, como vía de control concreto de la constitucionalidad de preceptos legales, en cuanto que sólo puede el órgano judicial pedir del Tribunal Constitucional un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de los concretos preceptos legales que tenga que aplicar y de los que dependa su fallo, impiden el análisis de fondo de esta duda de constitucionalidad.

7. El punto de partida de este análisis, que ya ha sido destacado y que consiste en interpretar que la Ley Foral 17/1994 sólo afecta a los funcionarios que vieron reconocido su derecho provisionalmente, también conduce a descartar la duda de constitucionalidad que el órgano judicial hace descansar en la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE). Expone el Auto de planteamiento de la cuestión que «la Ley cuestionada impone al Ayuntamiento demandado una decisión contraria a la que en su día adoptó en uso de su autonomía, y lo hace sin ajustarse a los mecanismos de control legalmente habilitados al efecto a favor del Gobierno de la Comunidad Foral».

Hay que destacar, frente a este planteamiento, que la Ley Foral 17/1994, lejos de imponer al Ayuntamiento «una decisión contraria» a la que en su día se adoptó por el municipio, precisamente lo que regula es la forma en que se deberán regularizar las situaciones patrimoniales derivadas de las liquidaciones que el propio municipio practicó como provisionales. por otra parte, que el municipio debe exigir, una vez practicadas las liquidaciones, los créditos que le resulten favorables, no es algo que se imponga por la Ley Foral cuestionada, sino que, como hemos dicho, es una obligación derivada con carácter general de lo dispuesto por el ya citado art. 110.1 de la Ley Foral de la Administración local de Navarra, coincidente con el art. 68.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local.

Por lo demás, es manifiesto que la autonomía municipal como «garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales» (entre las últimas, STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 9) no se traduce de ninguna manera en una inexistente garantía de que no se regulen por el legislador los diversos ámbitos de la actuación del municipio, en lo que aquí importa, el relativo a las retribuciones de los funcionarios. Por el contrario, el «derecho a intervenir» de los municipios que contiene la autonomía municipal se configura precisamente en «la legislación del Estado y las Comunidades Autónomas reguladora de los distintos sectores de acción pública» (art. 2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local). Y no es posible entender cómo puede vulnerar la autonomía municipal una norma que parte

del presupuesto de que las liquidaciones correspondientes serán realizadas por el propio municipio y no prevé ningún control específico que deban realizar las Administraciones supraordenadas sobre esos actos administrativos municipales distinto de los regulados por la legislación básica relativa a esta cuestión.

8. Tampoco puede aceptarse que los arts. 1 y 2 de la Ley Foral 17/1994 vulneren el art. 149.1.6 CE, que reserva al Estado –con una salvedad en la que no es necesario reparar ahora– la competencia sobre la legislación procesal. En contra de lo que argumenta el Auto de planteamiento de la cuestión, los mencionados preceptos legales no regulan ningún proceso de ejecución de sentencia, sino la actuación administrativa de ejecución de un acto administrativo sometido a condición resolutoria cuando se ha cumplido dicha condición resolutoria.

Igualmente, por último, debe rechazarse la duda de constitucionalidad que el órgano judicial fundamenta en el art. 149.1.18 CE. Para el Auto de planteamiento de la cuestión la Ley Foral 17/1994 podría «estar estableciendo un procedimiento de revisión de actos administrativos ajeno a los previstos en la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (Ley 30/1992) para los actos nulos y anulables, creando un procedimiento nuevo». Es necesario reiterar que lo que se regula en los arts. 1 y 2 de la Ley Foral 17/1994 es la ejecución de un acto administrativo sometido a condición resolutoria cuando ésta se ha cumplido, cuestión que, por cierto, carece de regulación directa en la mencionada Ley estatal y que nada tiene que ver con la revisión de actos nulos y la declaración de lesividad de actos anulables (arts. 102 y 103 LPC). La ejecución de un acto administrativo sometido a condición resolutoria presupone su validez (no parte, como la revisión, de su invalidez); y la circunstancia de la inclusión expresa en el acto administrativo de una cláusula accesorias (como es la condición resolutoria) mitiga sustancialmente la necesidad de un procedimiento con garantías reforzadas en el que entren en juego las exigencias de la seguridad jurídica y de la protección de la confianza, que están en la base de la regulación estatal del procedimiento de revisión de los actos administrativos inválidos.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad, en cuanto se refiere al art. 3 de la Ley Foral 17/1994, de 2 de noviembre.

2.º Desestimarla en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a siete de abril de dos mil cinco.– 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.