

## **STC 222/2006, de 6 de julio de 2006**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugenio 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

### **S E N T E N C I A**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1298/97, interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, contra los apartados 4 y 9 del art. 17 de la Ley 10/1996, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 1997, así como contra la omisión de la inclusión en esta norma legal de las cuantías de los conceptos retributivos de los funcionarios de la Comunidad Autónoma. Han comparecido y formulado alegaciones tanto el Parlamento como el Gobierno Vascos, representados por los Letrados de sus respectivos Servicios Jurídicos. Ha sido Ponente la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer del Tribunal.

### **I. ANTECEDENTES**

1. El Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 26 de marzo de 1997, con invocación expresa del art. 161.2 CE, formuló recurso de inconstitucionalidad contra los apartados 4 y 9 del art. 17 de la Ley 10/1996, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 1997, así como contra la omisión en esta norma legal de las cuantías de los distintos conceptos retributivos de los funcionarios de esta Comunidad Autónoma.

El apartado 4 del art. 17 de la Ley recurrida dispone que: “[C]on efectos 1 de enero de 1997 se procederá a la actualización de las retribuciones básicas de los funcionarios sujetos al ámbito de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de Función Pública Vasca, ajustándose a las previsiones contenidas en el artículo 78 de dicho texto legal, así como a la determinación por el Consejo de Gobierno de las cuantías de los complementos regulados en el artículo 79 de la citada Ley”.

Por su parte, el apartado 9 del referido art. 17 prevé que: “[L]as retribuciones para 1997 del Lehendakari, Vicepresidente, Consejeros, altos cargos y asimilados podrán, en su caso y como máximo, ser incrementadas, en relación a las vigentes a 31 de diciembre de 1996, en el porcentaje de crecimiento global que, en virtud del párrafo tercero de este mismo artículo, pueda, en su caso, aplicarse a las retribuciones anuales íntegras del personal al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma y sus organismos autónomos no sujeto a régimen laboral, con exclusión del incremento porcentual derivado de los procesos de homogeneización administrativa del personal incluidos en el párrafo tercero.

Ello sin embargo, a los efectos de respetar la estructura retributiva en relación con los funcionarios de máximo nivel, a los Directores y asimilados no les será de aplicación la exclusión señalada en el último inciso del apartado anterior.

Las retribuciones del personal eventual que no resulten equivalentes a las fijadas para el personal descrito en el párrafo primero de este artículo experimentarán un crecimiento idéntico al del personal al que se encuentren asimiladas salvo aquellas cuya cuantía sea fija, en cuyo caso se aplicará el incremento señalado en el apartado primero de este párrafo”.

A tenor del escrito de interposición del recurso, los términos del mismo y su fundamentación jurídica son los siguientes:

a) Considera, en primer lugar, el recurrente que el Estado tiene atribuida la competencia para imponer los topes máximos de incremento del volumen global de las retribuciones de los empleados públicos en virtud del art. 149.1.13 CE y, en menor medida, del art. 149.1.18 CE. En este sentido, y tras efectuar un breve repaso de la jurisprudencia constitucional sobre la materia, sostiene que “el establecimiento de límites en la variación de las retribuciones globalmente consideradas de los empleados públicos en cada ejercicio respecto del anterior puede establecerse por el Estado constitucionalmente, porque forma parte de las bases de la actividad económica general (art. 149.1.13 de la Constitución) y supone el ejercicio del principio de coordinación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas con la hacienda estatal previsto por el art. 156.1 de la Constitución y el art. 2.1.b) LOFCA. Por lo que cualquier ley de las Comunidades Autónomas que no tenga en cuenta esos límites incurrirá en inconstitucionalidad por vulnerar ... el bloque de la constitucionalidad aplicable a la materia”. En este caso, tal bloque está esencialmente constituido por el art. 17 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1997 (en adelante, LPGE), relativo a las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público”, y cuyo carácter básico está expresamente declarado en el apartado 5 del propio precepto. Recuerda también el Abogado del Estado, con cita de la STC 96/1990, que la competencia estatal para regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios “puede extenderse a incluir en ella 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”.

b) Partiendo de esta base, el Abogado del Estado considera que los apartados 4 y 9 del art. 17 de la ley impugnada son contrarios a las previsiones básicas contenidas en el art. 17 LPGE para ese mismo ejercicio y, concretamente, al apartado segundo de este precepto, que dispone que “[C]on efectos de 1 de enero de 1997, las retribuciones íntegras del personal al servicio del sector público no podrán experimentar variación con respecto a las del año 1996”.

Así, el apartado 4 del art. 17 vulnera, según su parecer, las bases estatales, porque prevé expresamente y con carácter imperativo que “se procederá a la actualización de las retribuciones básicas de los funcionarios” vascos, actualización que, por autorización general recogida en la disposición adicional de la ley recurrida, corresponde realizar al Gobierno de la Comunidad Autónoma. Del mismo modo, la previsión expresa de que el Consejo de Gobierno Vasco “determinará las cuantías de los complementos regulados en el art. 79 de la Ley de Función Pública Vasca” tampoco se adecua, según el Abogado del Estado, a la congelación salarial ordenada con carácter básico por la Ley de presupuestos generales del Estado.

Por su parte, el apartado 9 del art. 17 también infringe, en opinión del recurrente, las bases estatales al prever, en lo que aquí interesa que “[L]as retribuciones para 1997

del Lehendakari, Vicepresidente, Consejeros, altos cargos y asimilados podrán, en su caso y como máximo, ser incrementadas, en relación con las vigentes a 31 de diciembre de 1996, en el porcentaje de crecimiento global que, en virtud del párrafo tercero de este mismo artículo, pueda, en su caso, aplicarse a las retribuciones anuales íntegras del personal al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma y sus organismos autónomos no sujeto a régimen laboral”. Partiendo del tenor literal del apartado 9 y de su remisión al apartado 3 del propio art. 17, afirma el Abogado del Estado que “la Ley recurrida prevé un incremento retributivo global que puede también aplicarse al Lehendakari, Vicepresidente, Consejeros, altos cargos y asimilados. No obstante esta remisión normativa debe señalarse que este párrafo 3 establece una adecuación retributiva singular e individualizada atendiendo a los puestos de trabajo (dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, etc.) y a los efectivos, objetivos y resultados, que en principio no resulta inconstitucional, aun cuando el párrafo 9 sí lo sea por referirse a un incremento global de las retribuciones anuales íntegras”.

Los apartados recurridos son inconstitucionales, añade el Abogado del Estado, a pesar de la declaración genérica de no incremento de las retribuciones contenida en el apartado 1 del art. 17 Ley vasca de presupuestos (“Las retribuciones anuales íntegras del personal al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma y sus organismos autónomos no sujeto a régimen laboral con efectos de 1 de enero de 1997 no podrán experimentar variación con respecto a las establecidas en el ejercicio de 1996”), pues dicha declaración “resulta puramente retórica y vacía de contenido real. Es evidente que la actualización de las retribuciones básicas y la determinación de los complementos por el Consejo de Gobierno son totalmente incompatibles con la imposibilidad de variación de las retribuciones anuales íntegras, pues como se deduce incluso de los términos del párrafo 9 tales medidas retributivas tienen que suponer un crecimiento global de las retribuciones. Por lo tanto el contenido de este precepto aunque persigue formalmente dar cumplimiento a la imposición básica del art. 17.5 LPGE para 1997, consistente en que las Leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas recojan expresamente los criterios restrictivos de ese precepto, no consigue tal objetivo cuando va acompañada de los párrafos 4 y 9 recurridos de modo que sólo anulando dichos párrafos recobraría esa declaración genérica de no incremento el valor constitucional de sujeción a la base estatal”.

c) Más allá de los diversos apartados del art. 17, el Abogado del Estado también considera que la falta de inclusión, en la Ley vasca de Presupuestos, de las cuantías de las retribuciones básicas y de los complementos de destino, específico y de productividad de los funcionarios al servicio de la Administración autonómica es contraria al art. 24 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, precepto que, en su opinión, constituye una base del régimen estatutario de los funcionarios según lo previsto en el art. 149.1.18 CE. El Abogado del Estado justifica la naturaleza básica de este precepto desde las perspectivas formal y material. Desde un punto de vista formal considera que es indudable que la base está aprobada mediante una norma con rango de ley y que el art. 1.3 de la propia Ley 30/1984 proclama expresamente el carácter básico de dicho artículo. Desde el punto de vista material este carácter se justifica indicando que tal precepto “desarrolla el art. 149.1.18 de la Constitución de un modo razonable y equilibrado, pues se limita a imponer el deber, en lo que aquí interesa, de incluir en las Leyes de presupuestos las cuantías de las retribuciones básicas, de los complementos de destino asignados a cada puesto de trabajo y de los complementos específicos y de productividad. Deber que persigue que tales cuantías tengan la suficiente publicidad y seguridad como para garantizar que la uniformidad en el régimen retributivo de la función pública y los

límites en su crecimiento, impuestos como medida de la planificación general de la actividad económica, puedan cumplirse. Se trata, pues, de uno de los elementos que permiten configurar el estatuto del funcionario público general para todas las Administraciones por el que ha optado la Constitución en sus arts. 103.3 y 149.1.18, precisamente en una de las vertientes más importantes como es el derecho a percibir unas retribuciones determinadas cada año con su aprobación y publicación en las Leyes de presupuestos”. Concluye el Abogado del Estado esta concreta queja indicando que la vulneración de las previsiones del art. 24 de la Ley 30/1984 “incide en la configuración del estatuto de los funcionarios públicos establecida en la Constitución y, a mayor abundamiento, dificulta y en ocasiones impide otras competencias estatales en materia de coordinación de la planificación general de la actividad económica, pues se impide la necesaria seguridad jurídica y publicidad que requiere el establecimiento de las cantidades de los conceptos retributivos para poder controlar su adecuación o limitar el incremento del déficit público”. Por todo ello en el *petitum* del escrito de interposición del recurso se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, así como de la omisión de la cuantía de tales retribuciones.

d) Mediante otrosí termina suplicando el Abogado del Estado que, habiéndose invocado por el Gobierno el art. 161.2 CE, se declare la suspensión de la entrada en vigor de los preceptos recurridos.

e) Al escrito de recurso se adjunta 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 de 21 de marzo de 1997, solicitando al Presidente del Gobierno la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad, así como el oficio dirigido por este último al Director General del Servicio Jurídico del Estado ordenando la formalización del mismo.

2. Por providencia de 8 de abril de 1997 la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite este recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y de los documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento Vascos, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen pertinentes; tener por invocado por parte del Gobierno de la Nación el art. 161.2 CE, lo que, a tenor del art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso —26 de marzo de 1997— para las partes legitimadas en el proceso, y desde la publicación del correspondiente edicto en el “Boletín Oficial del Estado” para terceros; y, por último, publicar la incoación del recurso y la suspensión acordada en los Boletines Oficiales del Estado y del País Vasco. Esta providencia fue publicada en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 95, de 21 de abril de 1997.

3. Mediante escrito presentado el 17 de abril de 1997 el Senado dio cuenta del Acuerdo de la Mesa de esta Cámara de 15 de abril de 1997 en el que se interesa la personación de la misma en el presente proceso constitucional y se ofrece su colaboración a los efectos previstos en el art. 88.1 LOTC. Por escrito sellado en el Registro General de este Tribunal el 18 de abril de 1997 el Congreso de los Diputados comunicó que la Mesa de la Cámara, en su reunión de 15 de abril de 1997, había acordado no personarse ni formular alegaciones en este proceso constitucional, poniendo, ello no obstante, a disposición de este Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiese precisar.

4. El Letrado del Gobierno Vasco, en la representación procesal que del mismo ostenta por ministerio de la ley, se personó y formuló alegaciones a través de su escrito de 29 de abril de 1997. Su argumentación jurídica puede sintetizarse en los siguientes términos:

a) Considera, en primer lugar, que la interpretación efectuada por la Abogacía del Estado del art. 17.4 de la ley recurrida (según la cual este precepto “concede al Consejo de Gobierno una amplia habilitación para aprobar las variaciones que estime oportunas en las retribuciones anuales íntegras de los funcionarios autonómicos”) “conculca las más elementales reglas hermenéuticas (artículo 3 del CC), ya que tal y como ocurre con muchas normas jurídicas, para su comprensión, interpretación e incluso integración, será preciso acudir a otros preceptos de la propia ley o del resto del ordenamiento jurídico”.

En este orden de ideas, el Letrado autonómico sostiene, por un lado, que “cuando el Consejo de Gobierno proceda a la ‘actualización’ de las retribuciones básicas o a la ‘determinación’ de las cuantías de las retribuciones complementarias, tendrá que ajustarse a las previsiones de la propia Ley de Presupuestos”, y en concreto a los apartados 1 y 3 del art. 17 de la ley impugnada. El primer apartado de este precepto asume, según el Letrado autonómico, el límite a los incrementos salariales establecido por la Ley de presupuestos generales del Estado para 1997, al establecer que “[L]as retribuciones anuales íntegras del personal al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma y sus organismos autónomos no sujeto a régimen laboral con efectos de 1 de enero de 1997 no podrán experimentar variación con respecto a las establecidas en el ejercicio de 1996”. Esta cláusula general de no incremento salarial tiene como única excepción la previsión efectuada por el apartado 3 del art. 17 de la ley recurrida, apartado este no impugnado por el Abogado del Estado, y cuyo tenor literal es el siguiente: “(L)o dispuesto en el párrafo 1 debe entenderse sin perjuicio de aquellas adecuaciones en las retribuciones complementarias de carácter fijo y periódico que resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo. En particular cuando las mismas tiendan a asegurar que las asignadas a los puestos de trabajo guarden la relación procedente con las establecidas para retribuir funciones de similar nivel de dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, peligrosidad o penosidad en el ámbito de las Administraciones Vascas. Así como sin perjuicio de las modificaciones que se deriven de la variación del número de efectivos asignados a cada programa, del grado de consecución de los objetivos fijados para el mismo y del resultado individual de su aplicación”. Partiendo del juego de los apartados 1 y 3 del art. 17, concluye el Letrado del Gobierno Vasco que “la determinación que efectúe el Gobierno, ex artículo 17.4, deberá enmarcarse y no podrá sobrepasar los límites que este apartado 3 establece”.

Por otro lado, la relación del art. 17.4 con el resto del Ordenamiento jurídico, y en particular con los arts. 23 y 24 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, “denota también su constitucionalidad”, en palabras literales del Letrado autonómico. Esta parte procesal analiza de forma sintética los referidos preceptos llegando a una triple conclusión: en primer lugar, “el régimen de la cuantía de las retribuciones básicas de los funcionarios (el sueldo, los trienios y las pagas extraordinarias) es el mismo para toda la función pública”; en segundo lugar, “su establecimiento es competencia del Estado a través de la correspondiente Ley de presupuestos generales del Estado y tiene un alcance temporal limitado, coincidente con el ejercicio presupuestario, es decir, anual”; y, en tercer lugar, “ningún órgano de ninguna Administración puede variar la cuantía de las retribuciones básicas que figuran en la Ley de presupuestos generales del Estado”. Sobre la base de estas premisas el Letrado del Gobierno Vasco considera que “cuando la norma recurrida emplea el

vocablo ‘actualización’ para referirse a las retribuciones básicas, en realidad no hace sino utilizar un término cuya aplicación concreta depende de lo que disponga el legislador estatal. En aquellos casos, como el presente, en los que decida mantener las mismas cuantías que figuraban en la Ley de presupuestos generales del ejercicio anterior, carece de trascendencia práctica alguna”.

Pues bien, en la medida en que, por un lado, no cabe inferir que el art. 17.4 “por sí solo produzca un aumento retributivo”, y que, por otro, según la jurisprudencia constitucional no proceden “pronunciamientos preventivos a través de los cuales se pretenda evitar una posible y no producida aplicación del precepto en contradicción con la Constitución”, concluye el Letrado del Gobierno Vasco que debe desestimarse el recurso de inconstitucionalidad en relación con este apartado.

b) El Letrado autonómico tampoco considera, en segundo lugar, que el apartado 9 del art. 17 de la Ley vasca de presupuestos para 1997 resulte contrario a la Constitución. Comienza sus alegaciones a este respecto recordando que dicho apartado regula las retribuciones del “Lehendakari, Vicepresidente, Consejeros, altos cargos y asimilados”, y considerando que este colectivo no puede incluirse dentro del concepto “personal al servicio del sector público” al que se refiere el art. 17 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Se señala en este sentido que tanto el ordenamiento jurídico estatal como el autonómico han distinguido tradicionalmente los altos cargos del personal al servicio de la Administración. “El término personal —afirma el Letrado del Gobierno Vasco— sirve para designar o se circunscribe exclusivamente a los trabajadores que configuran la función pública profesional, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de su relación de empleo”. La distinción entre una y otra categoría de servidores públicos también encuentra reflejo en la diversidad de títulos competenciales que inciden sobre cada una de ellas: “En el caso de los funcionarios, el Estado cuenta con un título competencial (*ex* artículo 149.1.18 CE) que le permite incluir previsiones relativas a sus retribuciones, tal y como se recoge en los artículos 23 y 24 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto. En el caso de los altos cargos, el título autonómico es un título competencial exclusivo (artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco) para la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, que ha de ponerse en relación con el artículo 30 del propio Estatuto Vasco, donde se atribuye al Parlamento Vasco la regulación del Estatuto de los miembros del Gobierno, en un ámbito, el de la configuración de uno de los poderes de la Comunidad Autónoma, donde el campo de la autonomía política, y el margen para decisiones libres y creadoras, debe ser pleno”.

Además de este argumento relativo a la diferente naturaleza de los altos cargos y de los funcionarios, el Letrado del Gobierno Vasco utiliza otro para justificar la constitucionalidad del art. 17.9 LVP: “si los puestos de trabajo de los funcionarios, o mejor, si las retribuciones complementarias de carácter fijo y periódico van a sufrir una adecuación, a la luz de una valoración de su ‘dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, peligrosidad o penosidad’ (en aplicación del artículo 17.3), resultaría de todo punto injustificado que no pudiera ser adecuada, en la misma medida, la ‘única retribución’ (Ley autonómica 14/1988) que por todos los conceptos reciben los altos cargos”. Concluye el Letrado autonómico esta argumentación indicando que, en la medida en que el apartado 3 del artículo 17 de la Ley autonómica es constitucional (pues no ha sido recurrido), “también lo será el apartado 9, constitucionalidad que podríamos calificar de derivada o por vía de consecuencia”.

c) El Letrado del Gobierno Vasco descarta también que la omisión en la Ley autonómica de Presupuestos de las cuantías de las retribuciones básicas y complementarias de los funcionarios sea inconstitucional por constituir una vulneración

del art. 24 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública. En este sentido, esta parte procesal diferencia los distintos elementos retributivos: 1) La falta de determinación en los presupuestos autonómicos de las retribuciones básicas carecería de toda relevancia, pues estas retribuciones, según se desprende del art. 24.1 de la Ley 30/1984, “son iguales en todas las Administraciones Públicas. Por ello, resultan de directa aplicación las cuantías señaladas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado”, sin que, a juicio del Letrado, sea comprensible por qué no se han impugnado anteriores leyes presupuestarias que contenían un precepto idéntico al ahora impugnado. 2) “En lo que se refiere al complemento de destino, la determinación de sus cuantías en el presente ejercicio resulta totalmente estéril e ineficaz, ya que no van a sufrir variación con respecto a las establecidas en 1996”. 3) Las únicas actualizaciones “serán aquellas que se deriven de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 17 de la Ley autonómica de Presupuestos o, lo que es lo mismo, las que afecten al complemento específico y al complemento de productividad. Así se deduce de la definición que de ambos conceptos dan el artículo 23.3, letras b) y c), de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y el artículo 79.1, letras b) y c), de la Ley autonómica 6/1989, de 6 de julio. Y lo confirma, sin sombra de duda, la lectura del artículo 18 uno y artículo 21 uno, letras D) y E), y dos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997, que desarrollan en el ámbito de la Administración del Estado lo dispuesto en el artículo 17 del mismo cuerpo legal”. Añade con posterioridad el Letrado del Gobierno Vasco que el análisis de estos preceptos pone de manifiesto que no hay en la Ley de Presupuestos Generales del Estado una cuantificación concreta de los importes correspondientes a los complementos específicos y de productividad: “El complemento específico figura en la correspondiente relación de puestos de trabajo [artículo 15.1 b) de la Ley 30/1984], lugar donde se reflejarán también las variaciones que experimente. El monto global del complemento de productividad, por su parte, se establece dentro de cada programa de gasto [artículo 23.3 c) de la Ley 30/1984], y es meramente indicativo, pudiendo el Ministerio de Economía y Hacienda realizar las reasignaciones que estime necesarias”. “A la luz de estas consideraciones –continúa el Letrado autonómico– podemos afirmar que, o bien el Estado pretende obligar a las Comunidades Autónomas a cumplir una norma que infringe él mismo, o bien el representante del Estado no interpreta correctamente el artículo 24.2 de la Ley 30/1984, más concretamente el inciso ‘en su caso’ que figura en dicha norma para referirse a los complementos específicos o de productividad. El mismo únicamente exige, de forma consecuente con la peculiar naturaleza de dichos complementos, que las dotaciones presupuestarias globales permitan hacer frente al pago de ambos. Si esto es así, podemos afirmar sin vacilar que su importe se ha tenido en cuenta, al igual que en los Presupuestos del Estado, para fijar en las oportunas consignaciones presupuestarias (en los programas de gasto) el coste total del personal”.

d) El Letrado del Gobierno Vasco considera que los presupuestos autonómicos “no producen automáticamente” el incremento retributivo imputado por la Abogacía del Estado. Pero sostiene también, ello no obstante, y “a los solos efectos dialécticos”, que, “aun admitiendo que pudiera derivarse de la normativa recurrida un incremento retributivo, el mismo no tiene incidencia negativa en los aspectos de política económica general (inflación y déficit público) que invoca el Preámbulo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 a cuya consecución se enderezan una serie de medidas, tal como la denominada ‘congelación salarial’ en el sector público”. Insiste en este sentido el Letrado autonómico en que, a pesar de lo exigido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la parte actora no argumenta “cabalmente sobre la ‘incidencia real’ de una hipotética subida salarial operada a través de los Presupuestos de la

Comunidad Autónoma del País Vasco en la ordenación general de la economía y en particular en los objetivos de política económica que se quieren lograr en el correspondiente ejercicio presupuestario”. Frente a esta supuesta inactividad del recurrente el representante del Gobierno Vasco efectúa un amplio esfuerzo argumental con el objetivo de demostrar que, incluso en el supuesto de que la Ley autonómica de Presupuestos contuviera las subidas salariales que se le imputan, no se incidiría negativamente en los objetivos de política económica general “como de adverso se afirma sin justificación alguna”. En el curso de su argumentación el Letrado de la Comunidad Autónoma del País Vasco recuerda que los objetivos de política económica del Estado “están expuestos en el preámbulo (párrafo 2) de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997, y se centran en el establecimiento de unas bases que hagan posible la ‘corrección de los desequilibrios en materia de inflación y déficit público’, todo ello para ‘lograr la convergencia real con los países más prósperos de Europa ... y la convergencia nominal con la Unión Monetaria en precios y déficit público (párrafo 1)’”. Partiendo de esta base, esta parte procesal considera que un hipotético incremento retributivo del personal al servicio de la Administración vasca no pone en cuestión “la convergencia nominal con la Unión Europea en cuanto a los parámetros citados”, aportándose, para justificar este aserto, un estudio con diversos anexos, titulado “Informe sobre la repercusión económica de un incremento retributivo previsto en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 1997”, elaborado “con carácter prospectivo” por la Dirección de Programación del Departamento de Hacienda y Finanzas del Gobierno Vasco.

e) El Letrado autonómico considera, finalmente, que la fijación por parte del Estado de un incremento salarial cero deja a las Comunidades Autónomas sin ningún margen de maniobra para ejercer sus competencias en la materia. En este sentido sostiene que sólo cuando el Estado ha permitido un ámbito de decisión autonómico que no ha vaciado la autonomía de gasto de las Comunidades Autónomas (aunque haya podido condicionarla) este “Tribunal ha considerado ajustado al ámbito competencial del Estado el establecimiento de medidas atinentes a las retribuciones de los empleados públicos”. Pues bien, en el supuesto ahora examinado “dicho margen de libertad es inexistente puesto que una ‘subida salarial cero’ obviamente predetermina los incrementos máximos de las cuantías de las retribuciones de cada empleado. Una cosa es poner un techo máximo a la subida, pudiendo las Comunidades Autónomas repartir la cuantía resultante en uso de su autonomía financiera, y estableciendo por ello el ‘resultado individual de la aplicación de dicho incremento’ (STC 172/1996), y otra muy distinta, impedir de forma radical todo incremento. El margen de decisión, en tal caso, para desarrollar en una ley una política propia, desaparece, quedando vacía de contenido la competencia autonómica”.

f) Sobre la base de todas las consideraciones precedentes, el Letrado del Gobierno Vasco interesa que se dicte Sentencia por parte de este Tribunal desestimatoria del presente recurso, declarando la plena constitucionalidad de los apartados 4 y 9 del art. 17 de la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 1997.

5. El Parlamento Vasco se personó en el proceso a través de escrito recibido en este Tribunal el 28 de abril de 1997, interesando la concesión de la máxima prórroga legalmente establecida para formular las alegaciones al recurso.



6. Por providencia de 28 de abril de 1997, la Sección Tercera de este Tribunal acordó tener por personado al Letrado del Parlamento Vasco, en la representación que ostenta, prorrogándose en ocho días más el plazo concedido para formular alegaciones.

7. El Letrado del Parlamento Vasco presentó sus alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 9 de mayo de 1997. Los argumentos esgrimidos en este escrito son esencialmente los siguientes:

a) Este Letrado comienza su escrito reflexionando sobre la competencia estatal para imponer topes máximos al incremento del volumen global de las retribuciones de los empleados públicos. Precisa en este orden de ideas que tal competencia se ha fundamentado tradicionalmente “en los límites constitucionales a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas establecidos en el art. 156.1 CE, que implican que la actividad financiera de aquéllas se someta a las exigencias de política económica general de carácter presupuestario dirigida a garantizar el equilibrio mediante las oportunas medidas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa. Añade a continuación que, de igual manera, “la competencia estatal de dirección de la política económica general (art. 149.1.13 CE) y particularmente la 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, justifica que se establezcan por el Estado topes máximos globales al incremento de la masa retributiva de los empleados públicos”. Ahora bien, estos criterios constituyen tan sólo una visión parcial de la doctrina constitucional sobre la materia, que debe ser objeto de “una serie de modulaciones y limitaciones”. A saber: 1) “no hay que olvidar que el art. 156 CE consagra el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, autonomía que tiene una vertiente fundamental en la potestad de gasto, que no es otra cosa que el poder que la Constitución y los Estatutos les otorgan para cumplir con las funciones que tienen encomendadas. Las habilitaciones genéricas derivadas de los preceptos constitucionales que venimos mencionando no permiten al Estado la adopción de cualquier medida limitativa de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, sino, en todo caso, tal y como señala la STC 63/1986, de aquellas medidas que tengan una relación directa con los objetivos de política económica dirigidos a la consecución y mantenimiento de la estabilidad y el equilibrio económico”. 2) “La adopción por el Estado de medidas que supongan limitaciones a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no implica que quede a la entera disponibilidad del Estado el alcance e intensidad de tales restricciones. Como pone de relieve la STC 171/1996, cuando el Estado opera al amparo de un título competencial como el contenido en el art. 149.1.13 CE, su intervención debe figurarse (*sic*) de tal modo que deje a las Comunidades Autónomas el suficiente margen de libertad de decisión dentro de su propio ámbito de competencias”. 3) “En cualquier caso, señala la STC 171/1996, no resulta justificado que el Estado predetermine los incrementos máximos de las cuantías de las retribuciones de cada empleado al servicio de las Comunidades Autónomas, de tal modo que el límite debe referirse al volumen total de las retribuciones correspondiente a cada grupo y no a la retribución de cada una de las personas afectadas”. 4) La Abogacía del Estado no argumenta en absoluto, a pesar de tener la carga de la fundamentación de su concreta pretensión, “si una subida cero proporciona a las Comunidades Autónomas el suficiente margen de libertad de decisión dentro de su ámbito de competencias o si condiciona de forma absoluta la retribución de cada uno de los sujetos afectados. El planteamiento formalista del recurso ignora totalmente si la hipotética o presumible subida salarial a los empleados de la

Administración vasca tiene una incidencia real en los objetivos económicos que se pretenden alcanzar”.

b) En relación con las concretas vulneraciones aducidas en el recurso, el Letrado del Parlamento Vasco considera que la parte recurrente efectúa una interpretación “segada y parcial” de los apartados impugnados, “en la medida en que los analiza de forma aislada, prescindiendo de lo dispuesto en el conjunto del artículo 17”, y en particular de sus apartados 1 y 3.

Según este Letrado, para efectuar un análisis de la constitucionalidad del apartado 4 es necesario tener en cuenta tres premisas: 1) “El principio general, no una declaración vaga de intenciones, se halla establecido de forma terminante y meridiana en el párrafo 1 del art. 17: ‘Las retribuciones anuales íntegras del personal ... no podrán experimentar variación con respecto a las establecidas en el ejercicio 1996’. Cualquier interpretación integradora de lo dispuesto en los distintos párrafos del art. 17 debe partir del criterio que inspira el punto 1, respetuoso y conforme a las prescripciones contenidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997”. 2) “La previsión contenida en el punto 4 del art. 17, habilitadora para la actualización de las retribuciones básicas y la determinación de las cuantías de los complementos, ha de interpretarse en el marco del punto 3, esto es, el Consejo de Gobierno no podrá sobrepasar los límites de la única excepción prevista a la congelación de las retribuciones de los empleados públicos: las adecuaciones en las retribuciones complementarias de carácter fijo y periódico que resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo”. 3) “De acuerdo con lo previsto en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, el régimen de la cuantía de las retribuciones básicas de los funcionarios (sueldo, trienios, pagas extraordinarias) es el mismo para toda la función pública. El Estado las determina por medio de la Ley de Presupuestos Generales del Estado y ninguna Administración puede modificar la cuantía de las retribuciones señaladas”. Sobre la base de estas premisas, el Letrado del Parlamento Vasco se pregunta cuál es el significado que deba conferirse al término ‘actualización’ utilizado por el apartado 4 del art. 17 de la ley recurrida, llegando a la siguiente conclusión: “Si tenemos en cuenta que la competencia para la determinación de las retribuciones básicas es del legislador estatal, y que éste ha dispuesto una subida cero para el ejercicio 1997, el término ‘actualización’ carece de virtualidad. La cuestión planteada es de técnica legislativa, no de constitucionalidad. ¿Cabe inferir a la luz de lo dispuesto en los puntos 1 y 3 del art. 17 que el punto 4 implica, inexorablemente, una subida de las retribuciones básicas? Parece que a la luz de lo expuesto, la respuesta es precisamente la contraria. Otra cosa bien distinta es que potencialmente el punto 4 del citado art. 17 pueda ser interpretado en los términos que lo hace el recurrente. En este caso, lo que estaría solicitando, al socaire de una presunta infracción mediata o indirecta del orden constitucional, es un pronunciamiento preventivo sobre posibles interpretaciones del precepto, práctica rechazada por el Tribunal Constitucional (STC 172/1992)”.

El Letrado del Parlamento Vasco rechaza también que el apartado 9 del art. 17 de la ley recurrida, al prever el incremento de las retribuciones para 1997 del Lehendakari, Vicepresidente, Consejeros, altos cargos y asimilados, sea inconstitucional por una eventual infracción de la normativa básica en materia de retribuciones del personal al servicio de la Administración contenida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997. Y ello en base a dos tipos de motivos: 1) “La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 en su art.17 establece que “[C]on efectos 1 de enero de 1997 las retribuciones íntegras del personal al servicio del sector público no podrán experimentar variación con respecto a las del año 1996”. Resultaría una auténtica

novedad ajena a toda la tradición legislativa estatal y autonómica que el concepto ‘personal al servicio del sector público’ englobara a los altos cargos de la Administración Pública. Según la Ley estatal 53/1984, el término ‘personal’ sirve para designar a los trabajadores que configuran la función pública profesional, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de su relación de empleo. Es por ello que las limitaciones establecidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado en modo alguno pueden afectar a quienes no se encuentran incluidos en su ámbito de aplicación”. 2) En el supuesto regulado por el art. 17.9 de la ley impugnada “se establece una remisión normativa al párrafo 3 del artículo cuya constitucionalidad no se cuestiona, de tal forma que los altos cargos tienen la posibilidad de que sus retribuciones sean modificadas de acuerdo con los criterios establecidos para con los funcionarios”.

c) El Letrado del Parlamento Vasco considera igualmente que la omisión de las cuantías de las retribuciones básicas y de los complementos de destino, específico y de productividad de los funcionarios autonómicos no constituye un vicio de inconstitucionalidad por los siguientes motivos: 1) Las retribuciones básicas son iguales para los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, pues “resultan de directa aplicación las cuantías señaladas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado”; 2) “Las únicas adecuaciones que pueden realizarse son las establecidas en el art. 17.3 de la Ley autonómica de Presupuestos, esto es, las que afecten al complemento específico y al complemento de productividad”, añadiendo a continuación que “(S)i se observa la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997, particularmente los artículos 18 y 21, se advertirá que tampoco se establece en el texto articulado una cuantificación concreta del importe de los referidos conceptos (complemento específico y complemento de productividad). El complemento específico figura en la correspondiente relación de puestos de trabajo (lugar donde se reflejarán también las variaciones que experimente) y el monto global del complemento de productividad, por su parte, se establece dentro de cada programa de gasto, y es meramente indicativo, pudiendo el Ministerio de Economía y Hacienda realizar las reasignaciones que estime necesarias”. A la vista de estas consideraciones, concluye esta parte procesal indicando que esta última queja sostenida por la Abogacía del Estado es realmente una cuestión de pura “técnica legislativa y no de inconstitucionalidad”.

d) El Letrado del Parlamento Vasco finaliza su escrito suplicando que se dicte Sentencia por la que se declare la constitucionalidad de los apartados 4 y 9 del art. 17 de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 1997.

8. Próximo a finalizar el plazo de cinco meses previsto en el art. 161.2 CE en relación con la revisión de la suspensión de los preceptos impugnados en este proceso constitucional, la Sección Tercera de este Tribunal se dirigió, mediante providencia de 23 de junio de 1997, a las partes personadas en el mismo —Abogado del Estado y Letrados del Gobierno y del Parlamento vascos— para que, en el plazo común de cinco días, pudieran alegar lo que estimaren pertinente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión. Recibidas las alegaciones de las diversas partes, por Auto 271/1997, de 15 de julio, el Pleno del Tribunal acordó mantener la suspensión de la aplicación y vigencia de los preceptos impugnados.

9. Por providencia de 4 de julio de 2006 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 6 del mismo mes y año.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. El Presidente del Gobierno impugna a través del presente recurso de inconstitucionalidad los apartados 4 y 9 del art. 17 de la Ley del Parlamento Vasco 10/1996, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 1997, así como la omisión en esta norma legal de las cuantías de los distintos conceptos retributivos de los funcionarios de la Comunidad Autónoma. Como se ha reflejado pormenorizadamente en los antecedentes de esta resolución, los problemas de constitucionalidad que se plantean en este recurso son básicamente de dos tipos. Por un lado, considera el recurrente que los apartados impugnados, al regular, en el primero de ellos, la actualización de las retribuciones básicas y la determinación de las retribuciones complementarias de los funcionarios autonómicos, y al prever, en el segundo, el incremento de las retribuciones del Lehendakari, Vicepresidente, Consejeros, altos cargos y asimilados, contradicen el art. 17.2 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1997 (en adelante, LPGE), que establece que las retribuciones íntegras del personal al servicio de todo el sector público no experimentarán variación respecto de las del ejercicio anterior. En opinión del Abogado del Estado, esta contradicción supondría una vulneración de las competencias que la Constitución atribuye al Estado en relación con la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE), la coordinación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas con la hacienda estatal (art. 156.1 CE) y, en menor medida, las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE), que, de acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal, legitiman al Estado para regular las cuantías globales de las retribuciones del personal al servicio del sector público. El segundo motivo de inconstitucionalidad aducido por el Presidente del Gobierno en su recurso no deriva, en cambio, de ninguna disposición concreta de la Ley de presupuestos del País Vasco, sino del hecho de que ésta no determina el importe concreto de las retribuciones básicas y complementarias de los funcionarios al servicio de la Administración autonómica. En opinión del recurrente, esta omisión infringe la obligación, establecida en el art. 24.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, de que las Comunidades Autónomas reflejen dichas cuantía en sus presupuestos, vulnerando con ello la competencia que la Constitución atribuye al Estado respecto de la fijación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE). Los Letrados, tanto del Gobierno como del Parlamento vascos, interesan la desestimación completa del recurso por considerar, en términos generales, que la pretendida contradicción entre los preceptos recurridos y la Ley de presupuestos generales del Estado no es tal, y que la falta de reflejo de las cuantías retributivas en la Ley vasca de presupuestos no tiene relevancia constitucional o no puede ser exigida en relación con determinados complementos retributivos.

En aras de una adecuada resolución del presente recurso, es preciso recordar que este Tribunal ha ido desarrollando una doctrina respecto a los límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en la determinación de las retribuciones de sus funcionarios que, como recordábamos recientemente (STC 139/2005, de 26 de mayo, FJ 7), puede considerarse consolidada. Esta circunstancia, unida al hecho que el debate procesal apenas se haya planteado en términos de titularidad de competencias, permitirá remitirnos a dicha doctrina (y, sobre todo, a las SSTC 171/1996, de 30 de octubre; 103/1997, de 22 de mayo; 62/2001, de 1 de marzo, y 24/2002, de 31 de enero, todas ellas relativas a Leyes autonómicas de presupuestos) para resolver buena parte de las cuestiones aducidas respecto a la pretendida incompatibilidad entre las dos leyes

presupuestarias objeto de comparación, haciendo posible que nos centremos en su concreta aplicación al presente caso. Por lo que respecta a la supuesta vulneración del deber de reflejar las cuantías de los complementos retributivos del personal al servicio de la Administración autonómica en la Ley recurrida, no es posible, en cambio, realizar la misma operación, puesto que no existe una doctrina consolidada respecto a esta cuestión.

2. El primer grupo de quejas aducidas por el Abogado del Estado afecta a los límites de las competencias de las Comunidades Autónomas en la determinación de las retribuciones del personal al servicio de sus Administraciones durante un ejercicio presupuestario determinado. Como se acaba de señalar, el debate procesal suscitado a raíz de la presentación de este recurso no se centra tanto en los títulos competenciales en juego (aunque en el caso de las retribuciones del Lehendakari, Vicepresidente, Consejeros, altos cargos y asimilados este aspecto sí está en discusión), como en la existencia o no de una contradicción entre los preceptos impugnados (arts. 17.4 y 17.9 de la Ley vasca de presupuestos para 1997) y el art. 17.2 de la Ley de presupuestos generales del Estado para el mismo período, dictado en ejercicio de las competencias del Estado en materia de ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE) y sobre la base del principio de coordinación entre las haciendas autonómicas y estatal (art. 156.1 CE). Aunque en términos generales los defensores de la Ley autonómica no cuestionan la capacidad del Estado de incidir en la cuantía de las retribuciones del personal al servicio de las Comunidades Autónomas, antes de proceder al análisis de la eventual contradicción entre las dos leyes presupuestarias que se acaban de mencionar, es necesario dar respuesta a dos consideraciones del representante del Gobierno Vasco que, aunque aparecen al final de sus alegaciones, resultan determinantes para la resolución de este primer grupo de quejas.

3. Pone en duda el Letrado del Gobierno Vasco, en primer lugar, no tanto la naturaleza formalmente básica del art. 17.2 LPGE (reconocida por el apartado quinto de este precepto), cuanto su carácter materialmente básico, en la medida en que la decisión de ordenar una congelación salarial para el personal al servicio de todas las Administraciones públicas deja a las Comunidades Autónomas (y, singularmente, a la Comunidad Autónoma de Euskadi) sin ningún margen de maniobra para ejercer sus competencias.

Aunque no cabe duda de que la decisión del legislador estatal de establecer para el año 1997 un crecimiento cero para dicho personal incide en la autonomía presupuestaria de las Comunidades Autónomas, su legitimidad constitucional debe ser admitida a la luz de la doctrina que este Tribunal ha empleado reiteradamente para defender la facultad del Estado de limitar las retribuciones de los funcionarios autonómicos. En efecto, hemos señalado la vinculación directa de estos límites con la fijación de la política económica general por parte del Estado *ex* art. 149.1.13 CE (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3) por cuanto se trata de una medida dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público (STC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11), sin que quepa olvidar que dicha autonomía financiera de las Comunidades Autónomas la concibe nuestra Constitución “con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles” (art. 156.1 CE) precepto éste desarrollado en el art. 2.1 b) de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), de modo que la incidencia en la autonomía financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas está directamente relacionada con la responsabilidad del Estado de garantizar el

equilibrio económico general (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2; y 103/1997, de 22 de mayo, FJ 1). De ello se deriva la idoneidad de que tales límites se contengan en la Ley de presupuestos generales del Estado en cuanto vehículo de dirección y orientación de la política general que corresponde al Gobierno de la Nación (STC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2). Lo cual, en fin, no sólo justifica que el Estado pueda establecer topes máximos a los incrementos retributivos de los funcionarios autonómicos, sino que, como ocurre en el caso aquí enjuiciado, pueda decantarse por la congelación salarial en un ejercicio concreto. En este sentido, cabe destacar que el preámbulo de la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 1997 justifica esta decisión “en la competencia del Estado para fijar las bases y criterios de coordinación de la actividad económica” y en que se trata de una medida macroeconómica orientada, junto con otras, a posibilitar “la corrección de los desequilibrios en materia de inflación y déficit público y permitir, así, un crecimiento económico sostenido y no inflacionario a medio plazo”. Y todo ello, con “el firme propósito de alcanzar los grandes objetivos irrenunciables para la sociedad española: un crecimiento de la actividad y del empleo que nos permita lograr la convergencia real con los países más prósperos de Europa, la mejora de los niveles de bienestar social y la convergencia nominal con la Unión Monetaria en materia de precios y déficit público”. De donde se deduce que esta medida motivada de esta forma por el propio legislador resulta, de acuerdo con nuestra doctrina, justificada desde un punto de vista competencial, en la medida en que existe una relación evidente entre la decisión de congelar las retribuciones de todo el personal al servicio de las Administraciones públicas y la dirección de la política económica general.

También recuerdan los Letrados del Gobierno y Parlamento Vascos que el carácter materialmente básico de los límites contenidos en anteriores Leyes de presupuestos generales del Estado se ha vinculado tradicionalmente al hecho de tratarse de topes máximos al incremento de la masa retributiva de los empleados públicos, a su carácter global, y a la consiguiente imposibilidad que el legislador estatal predetermine los incrementos máximos de las cuantías de las retribuciones de cada funcionario autonómico individualmente considerado (entre otras, SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3; 171/1996, de 30 de octubre, FJ 3).

Sin embargo, este planteamiento en absoluto enerva que la decisión del legislador estatal de prever, para el ejercicio 1997, un crecimiento cero para todo el personal al servicio de las Administraciones públicas pueda calificarse de materialmente básica. En este sentido no es necesario insistir en que este Tribunal ha empleado un concepto de bases que en modo alguno se concreta en el empleo de una técnica uniforme en todos los sectores del Ordenamiento, sino que presupone fórmulas de intensidad y extensión variables en función de las características del ámbito concretamente afectado. Así, hemos reconocido modalidades muy diferentes de lo básico, desde la posibilidad de que el legislador estatal, excepcionalmente ocupe, prácticamente, toda la función normativa al determinar las bases de determinadas submaterias, hasta la legitimidad constitucional de algunos actos administrativos de carácter eminentemente ejecutivo por parte de la Administración General del Estado, así como el empleo de otras modalidades muy diversas (topes máximos, niveles mínimos, tramos, e, incluso, bases diferenciadas por territorios, etc.). Resta señalar que esta amplia extensión del concepto de bases ha sido expresamente reconocida, entre otros, también, en el ámbito de la política financiera (STC 48/1988, de 22 de marzo).

Pues bien, en el caso que nos ocupa, y una vez reconocida la directa relación entre la decisión de congelar las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas y la fijación de la política económica general por parte del Estado, también cabe aceptar la posibilidad de adoptar una decisión de crecimiento cero,

por cuanto se trata de una medida coyuntural que el legislador estatal considera necesaria para conseguir los objetivos de política económica general que se explicitan en el preámbulo de la Ley de presupuestos generales del Estado para 1997: crecimiento económico y convergencia real y nominal con los países que integran la Unión Europea. El indudable impacto de las retribuciones del personal, que constituye el objeto de la norma básica, en las magnitudes macroeconómicas y el hecho de verse acompañada por otras decisiones en el mismo sentido, como la restricción en la oferta de empleo público durante el mismo ejercicio, deben conducir a aceptar, teniendo en cuenta los límites de este Tribunal en el control de estas decisiones macroeconómicas, la legitimidad competencial de la congelación salarial prevista en el art. 17 LPGE.

En este orden de consideraciones y contrariamente a lo que señala la representación del Parlamento Vasco, hay que tener en cuenta que este precepto no predetermina unilateralmente las cuantías retributivas de cada funcionario dependiente de las Comunidades Autónomas, individualmente considerado, sino que se refiere, tal y como exige nuestra jurisprudencia (SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11; 171/1996, de 30 de octubre, FJ 3; 62/2001, de 1 de marzo, FJ 4; y 24/2002, de 31 de enero, FJ 5), de forma genérica y abstracta al volumen total de las retribuciones de todo el personal al servicio de las Administraciones públicas, y no de un grupo de ellos individualmente considerado. El que el mandato de congelación salarial repercuta necesaria y directamente sobre todo el personal al servicio de las Administraciones autonómicas no implica, en efecto, que el Estado determine la retribución de cada funcionario en concreto, sino que deriva de la propia naturaleza de la medida adoptada. Pero además, hay que tener en cuenta que no es cierto que las previsiones de la Ley de presupuestos generales del Estado no permitan ningún margen de maniobra a las distintas Administraciones públicas en relación con la adecuación de las retribuciones de sus funcionarios públicos singularmente considerados. Como se tendrá la oportunidad de señalar, el art. 17.3 LPGE contempla, en efecto, una excepción al criterio general de la congelación salarial que permite a las diversas Administraciones (y, por tanto, también a las autonómicas) llevar a cabo “adecuaciones retributivas que, con carácter singular y excepcional, resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo, por la variación del número de efectivos asignados a cada programa o por el grado de consecución de los objetivos fijados al mismo”. Esta posibilidad, que en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco encuentra su fiel reflejo también en el art. 17.3 de la Ley impugnada, pone de relieve que, aunque menor, el margen de maniobra de las Comunidades Autónomas para regular las retribuciones de sus funcionarios sigue existiendo y que, por lo tanto, el art. 17 LPGE puede calificarse de norma básica no sólo desde una perspectiva formal, sino también desde un punto de vista material.

4. El Letrado del Gobierno Vasco alude en defensa de su posición al impacto que tendría una eventual subida de las retribuciones del personal al servicio de la Comunidad Autónoma en la ordenación general de la economía. Aduce, de forma resumida, el representante del Gobierno autonómico que, de producirse, dicha subida no afectaría negativamente a la ordenación general de la economía y concretamente, a la inflación y al déficit público, acompañando al efecto un informe económico de carácter prospectivo elaborado por la Dirección de Programación del Departamento de Hacienda y Finanzas del Gobierno Vasco que concluye que “el incremento salarial promovido por el Gobierno Vasco no altera la salud de la economía estatal ni pone en peligro el cumplimiento del criterio de inflación y de déficit de cara a la convergencia europea”.

Este planteamiento de la representación procesal del Gobierno Vasco que, ciertamente, pone de manifiesto su diligencia en atender a la necesaria colaboración con

este Tribunal, aportándole información que pudiera ser de interés para la resolución de la controversia, no puede ser, no obstante, determinante de dicha resolución.

En efecto, este Tribunal ha rechazado ya en numerosas ocasiones que puedan prosperar en los procesos constitucionales las críticas que, desde la perspectiva de la idoneidad o adecuación meramente técnicas de las medidas en conflicto, se hagan por las Comunidades Autónomas a las decisiones adoptadas por el Estado en el ámbito de sus habilitaciones constitucionales, habiendo mantenido este criterio, singularmente, en el ámbito de las controversias relacionadas con los sectores o subsectores económicos, pues ello supondría “revisar, desde criterios técnicos o de mera oportunidad, ajenos a la competencia de este Tribunal las decisiones adoptadas por el legislador. El problema que nos incumbe exclusivamente es el de determinar si la normativa estatal aquí enjuiciada encuentra cobertura bastante en las reglas constitucionales y estatutarias que definen el orden de competencias en la materia (STC 244/1993, entre otras)” (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 8).

En definitiva, como concluimos en esta misma Sentencia y fundamento jurídico, este Tribunal no puede entrar a enjuiciar el acierto de la medida de congelación, “pues ello constituye un juicio político o de oportunidad respecto a la acción del legislador” que no nos corresponde realizar.

5. Despejadas las consideraciones de tipo general, estamos en condiciones de analizar los problemas de constitucionalidad que, en opinión del Abogado del Estado, suscita el apartado 4 del art. 17 de la Ley vasca de Presupuestos. Dispone este precepto que “[c]on efectos de 1 de enero de 1997 se procederá a la actualización de las retribuciones básicas de los funcionarios sujetos al ámbito de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de Función Pública Vasca, ajustándose a las previsiones contenidas en el artículo 78 de dicho texto legal, así como a la determinación por el Consejo de Gobierno de las cuantías de los complementos regulados en el artículo 79 de la citada Ley”. Como se ha reflejado pormenorizadamente en los antecedentes de esta resolución, el Abogado del Estado considera que este apartado contradice el art. 17.2 de la Ley de presupuestos generales del Estado, que dispone que “[c]on efectos de 1 de enero de 1997, las retribuciones íntegras del personal al servicio del sector público no podrán experimentar variación con respecto a las del año 1996, en términos de homogeneidad para los dos períodos de comparación tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo”. Por su parte, los representantes tanto del Gobierno como del Parlamento Vascos rechazan que se produzca tal contradicción y reconducen la queja del Abogado del Estado a un mero problema de interpretación del precepto impugnado. Como es lógico, la resolución de este motivo de impugnación debe partir del contraste entre las dos normas en conflicto no aisladamente consideradas, sino situadas en su respectivo contexto normativo. Desde este punto de vista, y empezando por el precepto impugnado, cabe destacar que en el mismo se contienen dos normas que conviene distinguir: por un lado, se prevé de forma aparentemente imperativa que “se procederá a la actualización de las retribuciones básicas de los funcionarios sujetos al ámbito de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de Función Pública Vasca, ajustándose a las previsiones contenidas en el artículo 78 de dicho texto legal”, precepto éste que se limita a regular los diversos conceptos que integran tales retribuciones básicas (sueldo, trienios y pagas extraordinarias); por otro lado, también se establece de forma aparentemente obligatoria que “se procederá ... a la determinación por el Consejo de Gobierno de las cuantías de los complementos regulados en el artículo 79 de la citada Ley”, precepto éste que no hace más que disciplinar genéricamente las distintas retribuciones complementarias (complemento de destino, complemento específico, complemento de productividad y



gratificaciones por servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo).

Como acertadamente señalan los Letrados del Gobierno y del Parlamento Vascos, las previsiones contenidas en el precepto recurrido se sitúan en un contexto más amplio, que debe ser tenido en cuenta a los efectos de analizar su adecuación competencial. Así, el primer apartado del propio art. 17 de la Ley vasca de presupuestos establece, con carácter general, la cláusula de no incremento de las retribuciones anuales íntegras del personal no sujeto a régimen laboral al servicio de la Administración vasca (“Las retribuciones anuales íntegras del personal al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma y sus organismos autónomos no sujeto a régimen laboral con efectos de 1 de enero de 1997 no podrán experimentar variación con respecto a las establecidas en el ejercicio de 1996”). A su vez, este criterio general presenta una primera excepción en el apartado tercero del mismo precepto, que, como se ha señalado anteriormente, posibilita efectuar “aquellas adecuaciones en las retribuciones complementarias de carácter fijo y periódico que resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo”. “En particular [continúa este apartado] cuando las mismas tiendan a asegurar que las asignadas a los puestos de trabajo guarden la relación procedente con las establecidas para retribuir funciones de similar nivel de dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, peligrosidad o penosidad en el ámbito de las Administraciones Públicas vascas, [a]sí como sin perjuicio de las modificaciones que se deriven de la variación del número de efectivos asignados a cada programa, del grado de consecución de los objetivos fijados para el mismo y del resultado individual de su aplicación”. En suma, en un contexto general de crecimiento cero, la Ley de Presupuestos vasca contiene una primera excepción para adecuar las retribuciones complementarias a las especiales condiciones de los puestos de trabajo (art. 17.3). Una segunda excepción (al menos aparentemente) a este principio general, que es la directamente impugnada, sería la establecida en el apartado cuarto de este precepto, que, como se ha visto, prevé la actualización de las retribuciones básicas de los funcionarios autonómicos y la determinación por parte del Consejo de Gobierno de las cuantías de los complementos de destino, específico, de productividad y las gratificaciones por servicios extraordinarios.

Por lo que se refiere a la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 1997, su art. 17.2 establece, como ya se ha señalado, el criterio general de la congelación salarial para todo el personal al servicio del sector público (“Con efectos de 1 de enero de 1997, las retribuciones íntegras del personal al servicio del sector público no podrán experimentar variación con respecto a las del año 1996, en términos de homogeneidad para los dos períodos de comparación tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a antigüedad del mismo”). Este principio general, sin embargo, también prevé una excepción en relación con “las adecuaciones retributivas que, con carácter singular y excepcional, resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo, por la variación del número de efectivos asignados a cada programa o por el grado de consecución de los objetivos fijados al mismo, siempre con estricto cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública”, preceptos éstos que regulan con carácter general los diversos conceptos retributivos y la determinación de su cuantía. Por su parte, el apartado quinto del mismo art. 17 LPGE, más allá de otorgar a todo este precepto carácter básico al amparo de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, prevé expresamente que “(l)as Leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas ... correspondientes al ejercicio 1997 recogerán expresamente los criterios señalados en el presente artículo”.

Como es lógico, más allá de los preceptos relativos a la retribución del personal al servicio de todo el sector público en general (delimitado en el art. 17.1 LPGE), esta Ley también regula los regímenes retributivos del personal al servicio del sector público estatal, ya sea en régimen administrativo y estatutario (art. 18 LPGE), o en régimen laboral (art. 19 LPGE), ya se trate de altos cargos (art. 20 LPGE) o de funcionarios del Estado incluidos en el ámbito de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública (art. 21 LPGE). A los efectos del presente recurso, interesa destacar que el primer apartado de este último precepto prevé que las retribuciones de los funcionarios estatales mantendrán los mismos importes reconocidos para el año 1996, mientras que las diversas letras del mismo se refieren a los diversos conceptos retributivos: en el caso del sueldo, trienios y del complemento de destino determinando su cuantía concreta (letras A y C), y en el caso de las pagas extraordinarias, complemento específico complemento de productividad y gratificaciones por servicios extraordinarios conteniendo una regulación más genérica sobre su método de cálculo (letras B, D, E y F, respectivamente).

6. Expuestas las regulaciones sobre la retribución de los funcionarios contenidas en las Leyes presupuestarias autonómica y estatal para el ejercicio de 1997, una comparación entre las mismas permite extraer una serie de conclusiones que son relevantes para la resolución del presente recurso. En primer lugar, resulta evidente que la cláusula general de no incremento de las retribuciones de todo el personal al servicio de las distintas Administraciones públicas contenida en el art. 17.2 LPGE, y reiterada para los funcionarios estatales sometidos a la Ley 30/1984 en el art. 21.1 LPGE, es reproducida en la Ley vasca de presupuestos en relación con el personal a su servicio (art. 17.1). Ahora bien, asimismo cabe constatar, en segundo lugar, que mientras la Ley estatal fija para sus funcionarios las cuantías concretas de las retribuciones básicas (sueldo, trienios y pagas extraordinarias) en función del grupo al que pertenecen, de acuerdo con el criterio de la congelación salarial, la Ley vasca, no sólo no refleja directamente dichas cuantías, sino que habilita al Gobierno autonómico para que proceda a su actualización (art. 17.4). En tercer lugar, y por lo que al complemento de destino se refiere, también cabe señalar que, mientras la Ley estatal fija directamente su cuantía en función del nivel de cada una de las plazas de funcionario (art. 21.1 LPGE), la Ley vasca habilita al Consejo de Gobierno autonómico a determinar su cuantía (art. 17.4). En el caso del complemento específico el contraste entre ambas leyes pone de relieve, en cuarto lugar, que en los dos casos se prevé la posibilidad excepcional (en el contexto de la congelación salarial) de reajustar dicho complemento al objeto de asegurar que su cuantía —que se encuentra vinculada a cada puesto de trabajo— guarde la relación procedente con sus concretas características [arts. 21.1 d) y 18.1 a) LPGE en el caso de los funcionarios estatales, y art. 17. 3 de la Ley autonómica en el de los funcionarios vascos]. Aunque la literalidad concreta de ambos preceptos no es absolutamente coincidente, en el caso de la Ley vasca debe ser destacada la habilitación al Consejo de Gobierno para que, al igual que las restantes retribuciones complementarias, determine su cuantía (art. 17.4). En último lugar, y por lo que al complemento de productividad se refiere, cabe señalar que ambas normativas también coinciden en la posibilidad excepcional de adecuarlo a la variación del número de efectivos asignados a cada programa, y al grado de consecución de los objetivos fijados para el mismo [arts. 21.1 e) y 18.1 b) LPGE y art. 17.3 de la Ley vasca]. También en este caso, sin embargo, esta última autoriza al Consejo de Gobierno autonómico a determinar su cuantía.

7. Esta comparación resulta concluyente para apreciar la inconstitucionalidad del apartado cuarto del precepto autonómico recurrido, tanto por lo que respecta a la actualización de las retribuciones básicas como a la determinación de las retribuciones complementarias. Por un lado resulta evidente que estas previsiones contradicen abiertamente las decisiones básicas contenidas en la Ley de presupuestos generales del Estado, sin que sea posible imaginar ningún supuesto que, dentro de los límites de la interpretación conforme, evite tal contradicción. Así, es notorio que el precepto impugnado, al prever la “actualización” de las retribuciones básicas y la “determinación” de las complementarias por parte del Consejo de Gobierno autonómico entra directamente en conflicto con el mandato de congelación salarial contenido en el art. 17.2 LPGE. A su vez, y contrariamente a lo que sostienen los Letrados autonómicos, ambas previsiones no pueden hallar cobertura competencial en el art. 17.3 LPGE, puesto que, como se ha visto anteriormente, este precepto establece una excepción a dicho mandato que tiene carácter singular y excepcional, y que únicamente puede afectar a determinados complementos retributivos. Frente a lo aducido por estos Letrados, la contradicción entre los preceptos estatal y autonómico tampoco puede ser resuelta por vía interpretativa a partir de las demás previsiones de la Ley vasca. Así, no resulta posible compatibilizar el apartado impugnado con el principio de congelación salarial contenido en el propio art. 17.1 sin vaciarlo absolutamente de contenido o, como acertadamente señala el Abogado del Estado, sin convertirlo en una norma carente de cualquier virtualidad. Aunque los representantes de las instituciones autonómicas intentan salvar la constitucionalidad del precepto por esta vía, cabe recordar que una hipotética contradicción internormativa en el seno de un mismo cuerpo legal no puede resolverse mediante el desplazamiento absoluto de una de las mismas. El apartado impugnado tampoco puede hallar su cobertura en el art. 17.3 de la Ley recurrida por las mismas razones que se han señalado en relación con el art. 17.3 LPGE: el carácter excepcional y, sobre todo, singular de la excepción allí prevista respecto al principio de congelación salarial. Y finalmente, es notorio que la doble remisión a la Ley 6/1989, de 6 de julio, de función pública vasca contenida en el precepto impugnado tampoco es relevante a estos efectos, puesto que, como se ha señalado anteriormente, la misma se limita a recordar el régimen jurídico general aplicable a las retribuciones básicas y a las complementarias en el País Vasco.

Los representantes del Gobierno y del Parlamento Vascos emplean un último argumento para defender la constitucionalidad de este precepto que debe analizarse: el carácter meramente hipotético y, por lo tanto, no actual de la pretendida vulneración del mandato de congelación salarial por parte de la legislador vasco. Aducen, efectivamente, que el precepto impugnado únicamente prevé una posibilidad, que queda desactivada por la necesaria interpretación de este precepto en el marco normativo que se deriva de las Leyes de presupuestos estatal y vasca y, sobre todo, que no se ha convertido en una realidad, puesto que todavía no se ha producido ni la actualización de las retribuciones básicas ni la determinación de las complementarias, lo cual otorgaría a la presente impugnación un carácter meramente preventivo. Ciertamente, las retribuciones de los funcionarios vascos no experimentaron durante el ejercicio en cuestión ningún cambio respecto a las del año anterior, entre otras cosas, por la suspensión de los preceptos impugnados derivada de su impugnación. Asimismo, también es obligado recordar que en otras ocasiones hemos declarado la inconstitucionalidad de leyes presupuestarias autonómicas que preveían incrementos reales —ya sea directos o indirectos— (entre otras, SSTC 171/1996, de 30 de octubre; 103/1997, de 22 de mayo, y 24/2002, de 31 de enero), o incrementos eventuales, pero obligados, de las retribuciones funcionariales (STC 62/2001, de 1 de marzo),

contraviniendo con ello las disposiciones presupuestarias estatales de carácter básico. Pero la naturaleza competencial del presente recurso y, por lo tanto, la existencia y subsistencia de una controversia competencial derivada de la eventual vulneración de los límites retributivos establecidos por el Estado a través de su decisión de congelación salarial convierten este dato en irrelevante. Constatada, por lo tanto, la vulneración evidente del art. 17.2 de la Ley de presupuestos generales del Estado por parte del precepto impugnado, así como la imposibilidad de evitarla por vía interpretativa, no cabe otra posibilidad que estimar la pretensión del recurrente de declarar la inconstitucionalidad del art. 17.4 de la Ley vasca de presupuestos para 1997.

8. El segundo de los preceptos impugnados en el presente recurso es el apartado noveno del art. 17 de la Ley vasca de presupuestos para 1997. Aunque el encabezamiento y el *petitum* del escrito de interposición del recurso se refieren a este apartado sin mayores precisiones, el contenido de este escrito y el debate procesal que se ha suscitado a partir del mismo permiten limitar nuestro análisis a su primer párrafo, que es el verdaderamente discutido. Dispone este párrafo, como se ha señalado anteriormente, que “[L]as retribuciones para 1997 del Lehendakari, Vicepresidente, Consejeros, altos cargos y asimilados podrán, en su caso y como máximo, ser incrementadas, en relación a las vigentes a 31 de diciembre de 1996, en el porcentaje de crecimiento global que, en virtud del párrafo tercero de este mismo artículo, pueda, en su caso, aplicarse a las retribuciones anuales íntegras del personal al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma y sus organismos autónomos no sujeto a régimen laboral, con exclusión del incremento porcentual derivado de los procesos de homogeneización administrativa del personal incluidos en el párrafo tercero”.

Como se ha reflejado en los antecedentes de esta Sentencia, el Abogado del Estado considera que este precepto también vulnera el mandato de congelación salarial contenido en el art. 17.2 de la Ley de presupuestos generales del Estado, por cuanto prevé un incremento retributivo global para determinados cargos que no halla cobertura competencial en la posibilidad de llevar a cabo adecuaciones excepcionales y singulares de determinadas retribuciones complementarias (art. 17.3 tanto de la Ley estatal como de la autonómica). Por su parte, los representantes del Gobierno y del Parlamento Vascos defienden la constitucionalidad del precepto impugnado básicamente a partir de un doble argumento: por un lado, la imposibilidad de considerar que los cargos contemplados en el mismo constituyen “personal al servicio” de la Administración autonómica (que es el afectado por el mandato de congelación salarial contenido tanto en la ley estatal como en la autonómica), y, por otro, la íntima conexión de este precepto con el art. 17.3 de la Ley vasca de presupuestos (precepto éste que no ha sido impugnado), derivada de las singularidades que presenta la retribución de los altos cargos.

Al margen de las estrategias procesales seguidas por las partes, la primera cuestión que debe ser subrayada para poder dar respuesta a esta impugnación es que el precepto recurrido contempla la posibilidad (que no obligación) de incrementar las retribuciones de una serie de cargos dentro de unos determinados límites. A diferencia de lo que sucedía en el caso del art. 17.4, este hecho no ha sido ni siquiera puesto en duda por los Letrados autonómicos. Como se ha señalado anteriormente, la discusión sobre el carácter meramente potestativo u obligatorio de dicho incremento, sobre su efectividad y sobre su concreto impacto económico no es relevante a nuestros efectos, dada la naturaleza eminentemente competencial del recurso planteado. De ahí que no

sea preciso volver a dar respuesta a las alegaciones que, en este sentido, han hecho algunas de las partes.

Constatado este hecho, la siguiente cuestión que debe ser aclarada es la de si el colectivo contemplado en este apartado se encuentra sometido al principio de congelación salarial contenido con carácter básico en el art. 17.2 de la Ley de presupuestos generales del Estado, y reflejado a nivel autonómico en el art. 17.1 de la Ley vasca. Los Letrados autonómicos fundamentan su respuesta negativa a partir de una interpretación de la expresión “personal al servicio” de la Administración autonómica vinculada a la función pública profesional (con independencia de la naturaleza jurídica de la relación de empleo), así como de una interpretación de la categoría altos cargos y asimilados que los incluye en la competencia autonómica de autoorganización (art. 10.2 del Estatuto vasco) y que, por lo tanto, sitúa su retribución al margen del art. 149.1.18 CE.

Una vez más, sin embargo, debe recordarse que las facultades del Estado para limitar los aumentos retributivos previstos en las leyes presupuestarias autonómicas no derivan de este artículo 149.1.18 CE, sino de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, preceptos estos que en ocasiones, como la presente, se proyectan sobre las categorías derivadas de dicho art. 149.1.18 CE y, a la vez, permiten que la limitación estatal esté directamente relacionada con la política económica general, con la contención del gasto público y con el principio de coordinación con la hacienda estatal, por lo que no es posible, en principio, admitir con carácter general las excepciones al carácter vinculante de tal limitación (incluso en el supuesto de congelación salarial) que postulan las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento vascos. Tampoco el hecho que la retribución de todos estos cargos derive de la hacienda y de los presupuestos autonómicos permite, en definitiva, excluirlos de los límites derivados de la Ley de presupuestos generales del Estado.

A su vez, y contrariamente a lo que alegan los representantes autonómicos con carácter secundario, el art. 17.9 de la Ley vasca tampoco puede hallar su cobertura competencial a partir de la previsión contenida en el tercer apartado de este mismo precepto, que no ha sido impugnado por el Presidente del Gobierno, referido a la posible adecuación de las retribuciones complementarias de carácter fijo y periódico que resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo, pues el objeto de discusión, esto es, el criterio de congelación salarial, no guarda relación con ello. De otro lado, el precepto impugnado tampoco puede ser enervado por el hecho de que las retribuciones de los altos cargos presenten singularidades contenidas en leyes específicas (en el caso del País Vasco, en la Ley 14/1988, de 28 de octubre, de retribuciones de los altos cargos), dada la índole de la medida de congelación.

En definitiva, ninguno de los argumentos examinados hace decaer el criterio de que la congelación salarial establecida por la ley estatal debe imponerse en el ámbito material que ella misma, expresamente, fija en su art. 17.2. En este sentido, hay que recordar que este precepto establece que “con efectos de 1 de enero de 1997, la retribuciones íntegras del personal al servicio del sector público no podrán experimentar variación con respecto a las del año 1996, en términos de homogeneidad para los dos periodos de comparación tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo”.

Por tanto, resulta destinatario de la medida de congelación el “personal al servicio del sector público”. El alcance que pueda tener esta expresión nos viene dado por el apartado 1 del propio art. 17, que circunscribe lo que ha de entenderse por “sector público” (“a efectos de lo establecido en el presente artículo constituyen sector público ...”), relacionando a continuación las personificaciones jurídicas u órganos que se

incluyen en el mismo y que constituyen el parámetro de contraste entre la ley estatal y la ley vasca que enjuiciamos, único aspecto que procede considerar a efectos de nuestro enjuiciamiento.

Pues bien, restringiendo el examen del alcance del art. 17.1 de la ley básica estatal a los efectos que únicamente aquí nos interesan, esto es, en orden a la apreciación de si el Lehendakari, el Vicepresidente, los Consejeros y los altos cargos y asimilados, resultan cubiertos por el criterio básico, procede detenerse en la consideración del aludido precepto básico, titulado “Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público”, que contiene el ámbito objetivo del mandato de congelación. El artículo prevé lo siguiente en su apartado 1:

“A efectos de lo establecido en el presente artículo, constituyen el sector público:

- a) La Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los Organismos de ellas dependientes.
- c) Las Corporaciones Locales y Organismos de ellas dependientes, de conformidad con los artículos 126.1 y 4, y 153.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
- d) Las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.
- e) Los órganos constitucionales del Estado, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 72.1 de la Constitución.
- f) El Banco de España y el Instituto de Crédito Oficial.
- g) El ente público Radiotelevisión Española y sus sociedades estatales para la gestión de los servicios públicos de radiodifusión y televisión y el ente público Red Técnica Española de Televisión.
- h) Las Universidades competencia de la Administración General del Estado.
- i) Las sociedades mercantiles públicas que perciban aportaciones de cualquier naturaleza con cargo a los presupuestos públicos o con cargo a los presupuestos de los entes o sociedades que pertenezcan al Sector Público destinadas a cubrir déficit de explotación.
- j) Las demás entidades de derecho público y el resto de los entes del sector público estatal, autonómico y local”.

Para determinar si el Lehendakari, el Vicepresidente, los Consejeros y los altos cargos y asimilados de la Administración vasca han sido incluidos en el precepto reproducido que, como hemos dicho, marca el ámbito objetivo de la congelación retributiva, deberemos apreciar cuál ha sido la finalidad de la Ley básica, es decir, la finalidad buscada por el legislador y examinar a continuación las medidas previstas por el mismo para alcanzar tal finalidad. Para ello atenderemos a lo expresado por el preámbulo de la Ley básica, pues, sin duda, “los preámbulos son un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las leyes” (STC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7; en igual sentido STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 2, entre otras).

Partiendo de estos criterios, se observa que el preámbulo de la Ley 12/1996, tras poner de relieve que los presupuestos generales del Estado para 1997 se han planteado con el propósito de alcanzar unos objetivos irrenunciables para la sociedad española, como son el crecimiento de la actividad y del empleo que permitan la convergencia con los países más prósperos de Europa y la mejora del bienestar social, se refiere a la medida de congelación en los términos siguientes: “En materia de retribuciones, el Título III establece la congelación salarial de todos los altos cargos de la Nación y de los trabajadores del sector público. Esta congelación de las retribuciones del personal

funcionario y laboral del sector público es extensible a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, en uso de la competencia del Estado para fijar las bases y criterios de coordinación de la actividad económica, sin perjuicio, en todo caso, de la autonomía financiera de aquéllas. De igual forma, esta medida se extiende a las empresas públicas que perciban subvenciones de explotación con cargo a los presupuestos públicos, o con cargo a los presupuestos de los entes y sociedades públicas”.

La interpretación que cabe dar a este párrafo del preámbulo dista, como se verá, de ser concluyente. En efecto, dicho párrafo podría ser interpretado en el sentido de que la referencia del primer inciso a “todos los altos cargos de la Nación y de los trabajadores del sector público” comprende al Gobierno del Estado (incluido el Presidente del Gobierno), a la Administración y al resto del sector público estatal así como también a los Presidentes de las Comunidades Autónomas, a los Gobiernos de las mismas y a sus Administraciones y sector público. Esta interpretación omnicomprendiva del primer inciso del párrafo, adecuada a la satisfacción del objetivo macroeconómico a que se dirige la Ley, se sustentaría en la vocación de totalidad que expresa su redacción (“todos los altos cargos de la Nación”), de manera que la medida de congelación se extendería a todas las autoridades y órganos mencionados, de un lado, y al resto del personal del sector público, incluido el personal funcionario y laboral de las Comunidades Autónomas, de otro. En esta interpretación tanto el Lehendakari como el Gobierno vasco quedarían sometidos al mandato de congelación, por ser considerados “altos cargos de la nación”. Sin embargo, también cabría una interpretación diferente del párrafo transcrito, interpretación consistente en distinguir entre el primer inciso y el segundo del mencionado párrafo, atribuyendo a cada uno de ellos un alcance específico. Así, mientras que el primer inciso aplicaría la congelación al ámbito del Estado en sentido estricto, es decir, a los “altos cargos” que se relacionan en el art. 20 de la Ley y a los trabajadores del sector público estatal, el segundo haría extensivo el criterio de la congelación a las Comunidades Autónomas y Entes Locales, pues si unas y otros hubieran sido incluidos en el primer inciso, no se les haría extensiva la medida de congelación en el segundo.

En todo caso, la duda también se suscita como consecuencia del hecho de que la medida que se hace “extensible a las Comunidades Autónomas y Entes Locales” es, según la dicción literal del párrafo, la “congelación de las remuneraciones del personal funcionario y laboral”, condición ésta de personal funcional o laboral, que no es exigible en el ámbito estatal a los Ministros, Secretarios de Estado, Subsecretarios y Secretarios Generales (arts. 12 a 18 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado), ni tampoco a los correspondientes cargos de las Comunidades Autónomas a los que, expresamente, se refiere este inciso, lo que genera un margen de indefinición sobre el alcance de la congelación.

Por último, la imprecisión del preámbulo también se manifiesta desde la perspectiva conceptual, pues se constata que el primer inciso fija un marco de afectación de la medida (“altos cargos de la Nación y trabajadores del sector público”) que no es coextenso respecto del previsto en el segundo (“personal funcionario y laboral del sector público”).

De lo expuesto se deriva que la redacción del preámbulo presenta ambigüedades e imprecisiones respecto del ámbito del Estado que resulta afectado por la congelación, lo que determina que otro tanto acaezca respecto del correlativo de las Comunidades Autónomas, planteándose incluso posibles contradicciones entre los ámbitos respectivos que resultan concernidos, como se ha visto. Por ello, no siendo posible extraer del preámbulo unas conclusiones claras y precisas, habremos de atenernos a la

interpretación que se desprenda estrictamente del contenido del precepto básico, contenido que habrá de resultar determinante de acuerdo con nuestra doctrina, pues “como ha reiterado este Tribunal ni las rúbricas de los títulos de las leyes ni los preámbulos tiene valor normativo (por todas, STC 36/1981, FJ 7), por lo que lo establecido en ellos no puede prevalecer sobre el articulado de la Ley” (STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 4; también, STC 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 5).

En esta operación interpretativa habremos de partir de nuestro criterio, ya sentado, de que “cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado, en cuyo seno, y conforme a los principios generales que lo informan y sustentan, deben resolverse las antinomias y vacíos normativos, reales o aparentes, que de su articulado resulten” (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 39, con cita de la STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8). De modo complementario, tendremos en cuenta, asimismo, que este Tribunal, “tampoco puede ignorar o desfigurar el sentido de enunciados legales meridianos (STC 22/1985, FJ 5; en sentido análogo STC 222/1992, FJ 2)” (STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 2).

Ya en una primera aproximación al precepto básico se aprecia que el único epígrafe del mismo que podría determinar que el Lehendakari, el Vicepresidente, los Consejeros y los altos cargos y asimilados de la Administración vasca quedaran implicados en el ámbito objetivo de aquél precepto, sería el epígrafe b), que se refiere a “las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los organismos de ellas dependientes”. Pues bien, conviene advertir inmediatamente, porque mantiene estrecha relación con ello, que para la esfera del Estado el precepto básico prevé una regulación equivalente en su epígrafe a) (“la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos”) pero, en lo que aquí interesa, también comprende en su ámbito a “los Órganos Constitucionales del Estado, sin perjuicio de lo establecido en el art. 72.1 de la Constitución” [epígrafe e)].

En lo atinente a este epígrafe e), puede señalarse, de entrada, que supone la exclusión de las Cortes Generales del mandato de congelación, puesto que la cláusula de salvaguardia que la norma básica contiene respecto del art. 72.1 CE (“sin perjuicio de”) encuentra su justificación en la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales, que dicho precepto constitucional garantiza al establecer que “las Cámaras ... aprueban autónomamente sus presupuestos”.

Continuando con la operación interpretativa que estamos llevando a cabo, hay que indicar que en nuestra doctrina hemos dejado sentado que “no toda la actuación del Gobierno, cuyas funciones se enuncian en el art. 97 del Texto constitucional, está sujeta al Derecho administrativo. Es indudable, por ejemplo, que no lo está, en general, la que se refiere a las relaciones con otros órganos constitucionales, como son los actos que regula el título V de la Constitución, o la decisión de enviar a las Cortes un proyecto de Ley, u otras semejantes, a través de las cuales el Gobierno cumple también la función de dirección política que le atribuye el mencionado art. 97 de la Constitución” (STC 45/1990, de 15 de marzo, FJ 2). En similar sentido hemos declarado que cuando “el Gobierno actúa como órgano político y no como órgano de la Administración, no ejerce potestades administrativas ni dicta actos de esta naturaleza y, por lo mismo, su actuación no puede calificarse como ‘administrativa’ cuyo control corresponda *ex arts.* 106.1 de la Constitución y 8 LOPJ a los Tribunales de justicia. Estas ideas, formuladas en términos generales respecto de las relaciones entre Gobierno y Cortes, son también aplicables a las relaciones entre los Ejecutivos autonómicos y las correspondientes Asambleas Legislativas, por lo que la justificación dada por el Tribunal Supremo para entender que no existía sujeción al Derecho administrativo del acto impugnado es



plenamente razonable y ajustada a la Constitución. La solución contraria podría desnaturalizar el juego democrático entre aquellas instituciones” (STC 196/1990, de 29 de noviembre, FJ 5).

De esta doctrina se desprende que el Gobierno actúa con normalidad “como órgano de la Administración”, ejerciendo la potestad reglamentaria (art. 97.1 CE) y sometiéndose al Derecho administrativo, aunque en otras ocasiones actúe como órgano político y no ejerza potestades administrativas, sino “la función ejecutiva” que también le caracteriza (art. 97.1 CE).

Esta doble faceta del Gobierno se constata con mayor nitidez respecto de sus miembros, los Ministros, los cuales se integran en la organización de la Administración General del Estado como “órganos superiores” de los Ministerios, dirigiendo “en cuanto titulares de un Departamento ministerial, los sectores de actividad administrativa integrados en su Ministerio” (arts. 11 y 12 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado). En definitiva, aunque los Ministros ejerzan “las atribuciones que les corresponde como miembros del Gobierno” (art. 12 de dicha Ley), se integran en la Administración ejerciendo las funciones administrativas de dirección señaladas y, así, forman parte de su “personal”, lo que determina que queden incluidos en el ámbito de la medida de congelación, por cuanto dicha medida afecta al elemento retributivo que es propio del Ministro en su consideración de titular del Departamento.

Lo expuesto respecto de los Ministros es también predicable de los Consejeros que integran los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, según hemos mantenido en la doctrina antes reproducida contenida en la STC 196/1990, de 29 de noviembre, FJ 5. Y ello resulta asimismo confirmado, para el caso del País Vasco, por el enunciado del título III de la Ley del Parlamento Vasco 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno, que incluye a los Vicepresidentes, Consejeros, y altos cargos en la Administración del País Vasco. En concreto, los Consejeros son los titulares de los Departamentos e inician su relación de servicio con la Comunidad Autónoma a partir de su toma de posesión del cargo (art. 23 de la Ley 7/1981). Los Vicepresidentes, según este mismo precepto, pueden asumir la titularidad de un Departamento o bien otras funciones.

Por tanto, y a efectos retributivos presupuestarios que es de lo que aquí se trata, se aprecia que los epígrafes a) y b) del art. 17.1 que hemos examinado son coextensos e integran, respectivamente, a los Ministros y a los Consejeros (y Vicepresidentes, en su caso) del Gobierno Vasco en sus Administraciones, sometiendo, así, a todos ellos al mandato de congelación retributiva. Lo dicho se extiende, lógicamente, a los “altos cargos” de la Comunidad Autónoma del País Vasco, pues de los arts. 28 a 31 de la citada Ley del Parlamento Vasco 7/1981 se desprende, inequívocamente, que forman parte de la Administración vasca.

Por tanto, el precepto impugnado vulnera en lo relativo al Vicepresidente, Consejeros y altos cargos el precepto básico y es, por ello inconstitucional.

Alcanzada esta primera conclusión, hay que dar un paso más y plantearse si los Presidentes de las Comunidades Autónomas y, por tanto, el Lehendakari, resultan también sometidos al criterio de congelación que impone la norma básica. A tal fin, es necesario profundizar en el epígrafe e) del art. 17.1 antes reproducido, que incluye a los “órganos constitucionales del Estado” (sin perjuicio del art. 72.1 CE), en dicho criterio. Pues bien, puede sostenerse ya que este epígrafe ha pretendido incluir al Presidente del Gobierno en el ámbito de la congelación retributiva que la Ley prevé, pese a que su formulación no tenga la perfección técnica que hubiere sido deseable.

En efecto, el Presidente del Gobierno carece de la doble faz o condición que, según hemos visto, caracteriza a los demás miembros del Gobierno, ya que en modo alguno puede considerarse que quede integrado en la Administración General del Estado. El Presidente del Gobierno se integra en el Gobierno que preside y, en tal sentido, le corresponde dirigir su acción y coordinar a sus miembros (art. 98 CE), proponiendo al Rey el nombramiento y el cese de los Ministros (art. 100 CE). En conclusión, el Presidente del Gobierno no forma parte de la Administración General del Estado, lo que se confirma por la Ley 6/1997, que no lo incluye en el ámbito de dicha Administración. Por consecuencia, podemos afirmar que si no existiera el epígrafe e) del art. 17.1 que estamos examinando, la retribución del Presidente del Gobierno no estaría sometida a congelación, pero que, ciertamente, lo está en razón a dicho epígrafe.

Hay que plantearse ahora si los Presidentes de las Comunidades Autónomas resultan incluidos también en el ámbito objetivo del precepto básico, pues no existe ningún epígrafe en el mismo que permita hacer un razonamiento análogo al realizado respecto del Presidente del Gobierno. En respuesta a esta cuestión, procede adelantar que el silencio de la Ley básica y las razones que seguidamente se expondrán conducen a apreciar que los Presidentes de las Comunidades Autónomas no han sido incluidos por el legislador básico de la decisión de congelación retributiva que nos ocupa.

Esta idea se alcanza a partir de las propias previsiones constitucionales y estatutarias relativas a los Presidentes de las Comunidades Autónomas, previsiones que en modo alguno permiten configurar a aquéllos como órganos inscritos en el ámbito de sus correspondientes Administraciones públicas.

En efecto, el art. 152.1 CE establece que “la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea legislativa, elegida por sufragio universal, ... un Consejo de Gobierno, con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla”. De la mera lectura del precepto se desprende la peculiaridad que tiene en nuestro entramado constitucional la figura de los Presidentes de las Comunidades Autónomas, los cuales presentan, si bien en su específico plano, peculiaridades que los distinguen del Presidente del Gobierno pero que, como en el caso de éste, tampoco permiten su integración en el seno de las Administraciones autonómicas. Esa peculiar posición se deriva, no sólo de que dirijan los respectivos Consejos de Gobierno sino, muy singularmente, de sus otras dos funciones constitucionales, esto es, la de ostentar la suprema representación de la Comunidad Autónoma y también la representación ordinaria del Estado en la misma.

En cuanto a la función de dirección de los Consejos de Gobierno que corresponde a los Presidentes de las Comunidades Autónomas, guarda paralelismo con la que corresponde al Presidente del Gobierno y, por ello, sólo con apoyo en esta exclusiva función podría afirmarse que aquéllos no se integran en su correspondiente Administración. En el caso del Lehendakari, así se constata en la Ley del Parlamento Vasco 7/1981, que regula esta figura en su título I, de modo independiente del Gobierno Vasco (título II) y de la Administración Vasca (título III), no incluyéndolo en el seno de esta última, al contrario de lo que ocurre con los Consejeros.

Sin embargo, son las otras dos funciones las que ponen de relieve la singularidad institucional de los Presidentes de las Comunidades Autónomas, en especial la relativa a la suprema representación de la Comunidad Autónoma que ostentan de acuerdo con el art. 152.1 de la Constitución y que se confirma por todos los Estatutos de Autonomía, que reafirman tal representación. Esta cualidad singulariza la figura de los Presidentes

de las Comunidades Autónomas y se constata, en el caso del Lehendakari, en el art. 33.2 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV).

En suma, la argumentación expuesta conduce a concluir que el Lehendakari no ha sido incluido por el legislador básico en la esfera objetiva de la congelación retributiva, pues ésta sólo se refiere a la Administración de las Comunidades Autónomas y sus Presidentes no se integran en ella. Por tal razón, la Ley vasca recurrida no incurre en inconstitucionalidad al no someterlo a aquélla.

9. El tercer y último vicio de inconstitucionalidad aducido por el Abogado del Estado deriva, como se ha señalado anteriormente, del hecho de que la Ley impugnada no recoge las cuantías concretas de las retribuciones básicas y de los complementos de destino, específico y de productividad del personal al servicio de la Administración vasca durante el ejercicio de 1997. En opinión del recurrente, esta omisión vulneraría el deber de reflejar dichas cuantías en los presupuestos de la Administración autonómica tal y como prevé, con carácter básico, el art. 24.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública y, con ello, la competencia del Estado en relación con las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE). Frente a esta opinión, tanto el Letrado del Gobierno como el del Parlamento Vascos esgrimen, resumidamente, que dicha omisión no tiene relevancia constitucional; en el caso de las retribuciones básicas y del complemento de destino, porque la congelación salarial prevista en la Ley de presupuestos generales del Estado y en la propia Ley autonómica de presupuestos haría irrelevante dicha omisión; y en el caso de los complementos específico y de productividad, porque su propia naturaleza hace imposible predeterminedar su cuantía en la Ley de presupuestos.

Planteada en estos términos la controversia competencial (cuestión que también se ha suscitado en el recurso de inconstitucionalidad resuelto por STC 178/2006, de 6 de junio), lo primero que debe dilucidarse es la posibilidad de que prospere una pretensión dirigida contra la omisión, por parte de la Ley impugnada, de las cuantías retributivas anteriormente referidas. Para apoyar esta pretensión, el Abogado del Estado se remite a la STC 172/1996, de 31 de octubre, en la que señalamos que “omitir puede ser en ocasiones tanto como contradecir”, sin que el silencio sobre una condición básica por parte del legislador autonómico pueda calificarse de inocuo, indiferente o neutro. Efectivamente, en el ámbito autonómico han sido varios los pronunciamientos de este Tribunal aceptando la figura de la inconstitucionalidad por omisión como motivo de estimación de una determinada demanda (por todas, SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2; y 73/1997, de 11 de abril, FJ 4). En todos estos casos, sin embargo, el motivo de la pretendida inconstitucionalidad radicaba en la reproducción parcial, por parte de la ley autonómica, de determinados requisitos básicos, de forma tal que dicha omisión equivalía, teniendo en cuenta el principio constitucional de seguridad jurídica, a una vulneración de la legislación básica estatal. En otros supuestos (entre otras, SSTC 29/1986, de 20 de febrero, FJ 6, y 40/1998, de 19 de febrero, FJ 41), este Tribunal tampoco ha dudado en declarar la inconstitucionalidad de un precepto estatal por no prever ningún tipo de participación autonómica en una determinada actuación pública.

El presente supuesto presenta, sin embargo, una peculiaridad que debe ser tenida en cuenta en la aplicación de esta doctrina. Y es que a diferencia de lo que sucedía en la invocada STC 172/1996, en el caso que nos ocupa no estaríamos ante la omisión de un determinado requisito básico por parte del legislador autonómico, sino ante el incumplimiento de un deber legal establecido con carácter básico por el art. 24.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública.

Establece este precepto, en efecto, que “[L]a cuantía de las retribuciones básicas, de los complementos de destino consignados a cada puesto de trabajo y de los complementos específicos y de productividad, en su caso, deberá reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente Ley de presupuestos generales del Estado y figurar en los presupuestos de las demás Administraciones Públicas”. En la medida en que la pretendida omisión se produce respecto a esta obligación legal y no respecto a un determinado requisito básico que no es reproducido por el legislador autonómico, estaríamos ante una omisión total que no sería reconducible a un precepto concreto, como ocurría en las Sentencias anteriormente citadas, sino a la Ley de presupuestos autonómica entendida en su totalidad. Aunque desde un punto de vista de técnica legislativa sería lógico que la cuantía de los diversos conceptos retributivos se plasmase, en su caso, en los preceptos relativos a las retribuciones de los funcionarios autonómicos, desde el plano constitucional ello sólo es obligado en los términos en que luego se verá. De ahí que el debate procesal sobre esta cuestión se haya desarrollado al margen de la invocación de un precepto concreto, y que una eventual declaración de inconstitucionalidad tampoco pueda recaer sobre un determinado precepto.

Entrando en el fondo de la queja, cabe recordar que en la STC 103/1997, de 22 de mayo, ya nos pronunciamos sobre el carácter materialmente básico del art. 24.2 de la Ley 30/1984, que es el parámetro de control inmediato que hemos de emplear en el presente caso. Analizando, en el fundamento jurídico 3, el precepto de la Ley de presupuestos de la Comunidad de Madrid para el año 1988 que regulaba las pagas extraordinarias, reconocimos el carácter básico de dicho precepto “por cuanto que, junto a otras finalidades, obedece al designio de hacer efectivo el mandato de igualdad para todas las Administraciones públicas de la cuantía de las retribuciones básicas”. En la medida en que la norma impugnada se remitía al precepto de la Ley de la función pública autonómica que se refería al importe mínimo de las pagas extraordinarias, consideramos que “se deja[ba] sin precisar el concreto importe o cuantía de las pagas extraordinarias, como concepto retributivo que integran las retribuciones básicas, cuya concreta determinación cuantitativa ha de verse adecuadamente reflejada en la correspondiente Ley de presupuestos”. En consecuencia, declaramos la inconstitucionalidad del precepto impugnado por ser contrario a la norma básica del Estado contenida en el art. 24.2 de la Ley 30/1984.

Llegados a este punto, cabe preguntarse si el mandato de publicidad formal de carácter básico contenido en el art. 24.2 de la Ley 30/1984, confirmado por nuestra doctrina, debe encontrar, siempre y en todas las circunstancias, su materialización y también si la misma habrá de producirse mediante la especificación de las cuantías exactas de los diferentes conceptos retributivos a que se refiere el mencionado precepto legal. En concreto, ahora hemos de plantearnos si ha de hacerse así en supuestos de congelación salarial como el presente.

Comenzando por las retribuciones básicas, hay que confirmar, como acabamos de hacer en nuestra Sentencia 178/2006, de 6 de junio, el criterio mantenido en la STC 103/1997, si bien, es obvio que en este supuesto de congelación salarial, por su peculiaridad, la obligación derivada del precepto básico resultaría atendida tanto si la Ley recurrida recogiera el criterio de reproducir las cuantías de los diferentes conceptos retributivos, manteniendo para cada una de ellas el nivel del anterior ejercicio presupuestario, como si aquella optara por cualquier otra alternativa técnica que garantizara con igual intensidad y alcance el criterio de publicidad formal que el precepto básico exige a la ley autonómica, toda vez que el mandato de congelación podría enunciarse con carácter general sin necesidad de predicarlo de todos y cada uno de los conceptos retributivos. Por tanto, podemos afirmar que en situaciones

excepcionales como la presente, u otras que pudieran darse y siempre apreciables por el Tribunal, el imperativo básico ha de ser atendido, pero admitiría diversas modalidades técnicas en su aplicación.

En cuanto a la especificación de las cuantías de las retribuciones complementarias, sobre cuya publicidad no nos pronunciamos en la STC 103/1997, y de acuerdo, una vez más, con lo afirmado en la Sentencia 178/2006, de 6 de junio, hay que partir, asimismo, de la necesidad de atender el criterio básico que impone dicha especificación. Sin embargo, debemos tener en cuenta un doble dato. De un lado que, como venimos indicando, en supuestos de congelación salarial existen modalidades técnicas alternativas a la determinación de las cuantías de los distintos conceptos retributivos. Y, de otro lado, que la propia Ley básica 12/1996, que constituye el parámetro de control en este caso, siguiendo la técnica general que emplean habitualmente las Leyes de presupuestos generales del Estado, no realiza dicha especificación, o no la hace en términos idénticos, respecto de cada uno de los conceptos de dichas retribuciones complementarias. Así, ciertamente, el criterio básico se materializa respecto del complemento de destino, concretando la cuantía que por tal concepto corresponde a cada nivel, desde el nivel 1 hasta el nivel 30 (art. 21.1.c). Pero esta técnica no se materializa así en relación con el complemento específico, lo que, sin duda, se deriva de la considerable extensión y complejidad de las diferentes relaciones de puestos de trabajo existentes en el seno de la Administración General del Estado y de sus diferentes organismos. De aquí que las Leyes de presupuestos generales del Estado suelen emplear una técnica diferente para determinar el porcentaje de subida de este complemento, técnica consistente en regular el porcentaje general de subida que procede, con las correcciones que, en su caso, hayan de aplicarse adicionalmente; en el caso que nos ocupa el criterio de congelación se concreta también de este modo (art. 21.1.d). En cuanto al complemento de productividad, la indeterminación en las leyes estatales es, lógicamente, mucho mayor aún y, en todo caso, alejada de la cuantificación exacta (art. 21.1.e).

Por tanto, aunque nos encontramos en un supuesto de congelación salarial y considerando que hemos declarado la inconstitucionalidad de los preceptos legales autonómicos que no respetan dicha congelación, podemos concluir que la salvaguardia del principio básico determina, por conexión o consecuencia, que confirmemos la inconstitucionalidad de la omisión que hemos examinado en cuanto a la cuantía del complemento de destino, aunque en el caso de los complementos específico y de productividad tal incumplimiento no se ha producido, por las razones expuestas, teniendo en cuenta que, como se acaba de ver, la Ley de presupuestos generales del Estado tampoco refleja sus cuantías exactas.

Sin embargo, a diferencia de la STC 103/1997, en la que existía una conexión entre la omisión del deber de reflejar las cuantías retributivas y el precepto impugnado, en el presente caso el incumplimiento del deber básico de publicar las cuantías de las retribuciones básicas y del complemento de destino no es reconducible o anudable a ningún precepto o inciso de la Ley impugnada. Este hecho no sólo comporta que la declaración de inconstitucionalidad se desvincule de la declaración de nulidad, sino también que la primera no pueda predicarse de ningún precepto concreto.

## **F A L L O**

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 1298/1997, presentado por el Presidente del Gobierno contra la Ley 10/1996, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1997 y, en consecuencia:

1º Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los apartados cuarto y noveno (salvo la referencia al Lehendakari) del art. 17 de dicha Ley.

2º Declarar la inconstitucionalidad de la omisión de la publicación de las retribuciones básicas y del complemento de destino en los términos establecidos en el fundamento jurídico 9.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a seis de julio de dos mil seis.

**Voto particular que formula el Magistrado don Javier Delgado Barrio respecto de la Sentencia de 6 de julio de 2006 dictada en el recurso de inconstitucionalidad 1298/1997 y al que se adhieren los Magistrados don Vicente Conde Martín de Hijas, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Ramón Rodríguez Arribas.**

Con el respeto que siempre me merece la opinión de mis compañeros, creo procedente formular este Voto particular para manifestar mi discrepancia del acuerdo de la mayoría.

1. Tal discrepancia va referida únicamente a la parte de los razonamientos y del fallo que excluye al Lehendakari de la congelación salarial *general* establecida, en lo que ahora importa, en el precepto básico contenido en el art. 17 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1997, congelación la señalada que afecta al “personal al servicio del sector público”, incluyéndose en éste las “Administraciones de las Comunidades Autónomas”. Así pues, la cuestión planteada es la de si dentro de ese personal al servicio de las Administraciones de las Comunidades Autónomas se comprenden, en lo que ahora importa, no sólo el Vicepresidente y Consejeros del Gobierno Vasco —inclusión esta que acertadamente sí se acoge en la Sentencia aprobada por el voto mayoritario—, sino también el Lehendakari, lo que rechaza dicha Sentencia. Como voy a indicar seguidamente el Vicepresidente y los Consejeros con el Lehendakari integran un Gobierno al que como órgano colegiado la normativa constitucional y estatutaria atribuye las funciones administrativas, por lo que creo que no hay base bastante para separar, a los efectos retributivos que aquí interesan, unos miembros del Gobierno, Vicepresidente y Consejeros, a los que sí se reconoce la condición de personal al servicio de la Administración autonómica —afirmación que comparto—, de otro, el Lehendakari, para el que no se admite esa calificación —negación de la que disiento—, pues todos ellos forman parte del órgano colegiado que ostenta las funciones administrativas de la Comunidad Autónoma.

Es claro, pues, que será necesario indagar el sentido de la señalada norma básica, “operación que forzosamente coloca a este Tribunal en el terreno de la interpretación de la legalidad” —STC 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 6—, pues el entendimiento de dicho precepto constituye un *prius* lógico insoslayable para la resolución a pronunciar aquí.

2. Parto de la base, como bien hace la Sentencia, de que los preámbulos o exposiciones de motivos son un elemento importante a la hora de interpretar la ley —

SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7, 150/1990, de 4 de octubre, FJ 2 y 83/2005, de 7 de abril, FJ 3:

a) Dado que la tarea hermenéutica ha de desarrollarse “atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad” de las normas —art. 3.1 del título preliminar del Código civil—, habrá que tener en cuenta, ante todo, la finalidad del ya citado precepto básico formulado en el art. 17 de la Ley 12/1996, tal como la refleja su preámbulo (STC 83/2005, de 7 de abril, FJ 3), que señala que con el propósito de “lograr la convergencia real con los países más prósperos de Europa” se aspira a la “reducción del déficit público” para lo que establece una congelación retributiva *general* para todo el sector público, perfectamente legítima en virtud de la competencia estatal para el trazado de la política económica *general* —art. 149.1.13 CE.

Así pues, hay que entender que tal finalidad propugna un amplio entendimiento del ámbito de aplicación de la medida congeladora que, *prima facie*, tiene una vocación de *generalidad* que corre paralela a la *generalidad* de la mencionada competencia estatal.

b) Todavía en el terreno del preámbulo de la Ley básica estatal, ha de subrayarse que aquel extiende, en lo que ahora importa, la congelación salarial a “todos los altos cargos de la Nación”. Y creo que el Lehendakari es un alto cargo de la Nación, por lo menos en la medida en que la Constitución le confía la representación ordinaria del Estado en la Comunidad Autónoma (art. 152.1 CE y, en el mismo sentido, los arts. 33.2 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco y 1 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Parlamento Vasco).

Con ello destaco la virtualidad enriquecedora que para la unidad de la Nación española deriva de las Comunidades Autónomas. En efecto, sobre la base de “la indisoluble unidad de la Nación española” —art. 2 CE—, se constituyen en Comunidad Autónoma las nacionalidades y regiones, las cuales en su organización cuentan con cargos que vienen a integrarse en aquella unidad como altos cargos de la Nación. Ésta es el punto de partida para llegar a las Comunidades Autónomas y, a su vez, éstas cuentan con cargos que se incorporan a la unidad de la Nación española, aquí, en lo que a estos autos atañe, con la representación ordinaria del Estado en la Comunidad Autónoma que al Lehendakari corresponde por expreso mandato constitucional —art. 152.1 CE, recogido también en los arts. 33.2 EAPV y 1 de la citada Ley vasca 7/1981.

En consecuencia, y sigo en el ámbito del preámbulo de la Ley básica estatal, la referencia a la congelación salarial de “todos los altos cargos de la Nación”, intensifica, en este concreto terreno, el criterio expansivo que antes señalaba y que *podría* —todavía sólo *podría*— dar lugar a la inclusión del Lehendakari en el campo de los afectados por el crecimiento retributivo cero.

3. Así las cosas, con el “clima” interpretativo que acabo de trazar, es llegado el momento de plantear ya directamente la cuestión de si el Lehendakari, a los efectos retributivos, propios, en este caso, de una Ley estatal que tiene carácter básico en virtud de la competencia del Estado en materia de política económica *general* —art. 149.1.13 CE—, queda o no incluido en el precepto básico —art. 17.1 b) LPGE— que formula su mandato de congelación “en materia de gastos de personal al servicio del sector público” incluyendo en éste a “las Administraciones de las Comunidades Autónomas”.

Y ya en este punto, he de subrayar la importancia de la interpretación sistemática —SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8, y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 39—, pues las normas no viven solas, conviven unas con otras y esta convivencia da lugar a que aquéllas se influyan recíprocamente en su sentido para lograr un resultado final armónico. Por ello el citado art. 3º.1 del título preliminar del Código civil nos conduce a

tomar en consideración el “contexto” de la norma —STC 76/1996, de 30 de abril, FJ 6—, contexto en este caso dominante, puesto que está integrado por un precepto constitucional, que, además, aparece recogido y completado por el Estatuto de Autonomía para el País Vasco: por una parte, el Gobierno Vasco tiene funciones administrativas —art. 152.1 CE—, más concretamente “las” funciones administrativas —art. 29 EAV— y, por otra, el Gobierno Vasco, que es el que ostenta esas funciones administrativas, se integra por “un Presidente y Consejeros” —art. 30 EAV y art. 17 de la citada Ley vasca 7/1981.

Ha de concluirse, por tanto, que el Lehendakari, que forma parte del Gobierno que ostenta las funciones administrativas, no puede quedar excluido del desempeño de éstas, lo que arrastra como consecuencia su inclusión en el ámbito del precepto estatal básico que a la hora de describir el sector público cuyo personal queda afectado por la congelación salarial lo extiende a “las Administraciones de las Comunidades Autónomas”. Con ello no se desconoce la singularidad institucional del Lehendakari, pues creo que ésta no puede dar lugar a la exclusión que hace la Sentencia de la que discrepo: por un lado, tal singularidad, en cuanto derivada de la asunción de la representación ordinaria del Estado en la Comunidad Autónoma, da lugar, en mi opinión, a la consideración del Lehendakari como alto cargo de la Nación, lo que en la ya citada expresa dicción del preámbulo de la Ley 12/1996 lleva a la congelación de sus retribuciones y, por otro, pese a tal singularidad, es lo cierto que el Lehendakari forma parte del Gobierno, junto con los Consejeros, y todos ellos ostentan las funciones administrativas, dato esencial para la solución que sostengo y que en la Sentencia se ha considerado bastante para incluir en el campo del personal al servicio de la Administración vasca y, por consecuencia, en la congelación retributiva a la mayoría de los miembros del Gobierno —Vicepresidente y Consejeros— y en cambio en dicha Sentencia el mismo dato no se ha entendido suficiente para llegar a la misma conclusión respecto de otro de los miembros del Gobierno —el Lehendakari—, cuando es lo cierto que las funciones administrativas se atribuyen constitucional y estatutariamente al Gobierno, es decir, a *todo* el Gobierno, o, lo que es lo mismo, a *todos* los miembros del Gobierno —Presidente y Consejeros.

4. En definitiva, la finalidad de la norma básica, dictada como medida de política económica *general* del Estado y su referencia a la congelación salarial de *todos* los altos cargos de la Nación, justifican plenamente la conclusión a la que he llegado, a la vista del texto del básico art. 17 LPGE interpretado a la luz de lo dispuesto en el art. 152.1 CE y en los arts. 29 y 30 EAPV y 17 de la Ley vasca 7/1981: el Lehendakari no estaba excluido de la regla de crecimiento salarial cero establecida para el personal al servicio del sector público en 1997, de donde deriva la inconstitucionalidad del precepto impugnado también en cuanto se refiere a aquél, por vulneración de la norma básica.

Y este es mi parecer, del que dejo constancia con el máximo respeto a mis compañeros.

Madrid, a seis de julio de dos mil seis.



**Voto particular que formula el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez a la Sentencia del Pleno de 6 de julio de 2006, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1298/1997, promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación contra la Ley 10/1996, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 1997.**

1. No comparto el fallo de la Sentencia mayoritaria en el pronunciamiento por el que excluye al *Lehendakari* de la congelación salarial establecida en los presupuestos generales del Estado de 1997 para todos los altos cargos de la Nación.

El fundamento jurídico 8 de la Sentencia de la mayoría, que contiene la *ratio decidendi* de ese fallo, presta atención al preámbulo de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1997, para intentar determinar a la luz del mismo “cuál ha sido la finalidad de la Ley básica, es decir, la finalidad buscada por el legislador” (*sic* en FJ 8).

El planteamiento es acertado: las exposiciones de motivos o preámbulos son a las leyes lo que los prólogos a las composiciones literarias o las oberturas a las operísticas; el preámbulo anuncia la finalidad que persigue una Ley y es una herramienta muy útil para su interpretación. Sin embargo el razonamiento que subsigue lleva a la conclusión de la que discrepo: la Sentencia de la mayoría cree que el preámbulo de la Ley de presupuestos para 1997 “dista ... de ser concluyente” o que “presenta ambigüedades e imprecisiones” (así en el repetido FJ 8) a la hora de determinar el alcance de la congelación salarial de todos los altos cargos de la Nación, establecida para 1997. Por eso procede la Sentencia a efectuar, en el mismo fundamento jurídico 8, una muy extensa y complicada interpretación —de la que también disiento— de lo que, según el artículo 17.1 de la ley básica estatal, constituye el “sector público”.

2. El alcance de la congelación discutida se desprende, sin embargo, en forma evidente del preámbulo de la Ley estatal y bastaba la regla *in claris non fit interpretatio* para determinar sin dificultad que en la expresión “sector público” de la norma del artículo 17.1 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1997, cabe el Presidente del Gobierno de la Nación y todos los Presidentes autonómicos. A mi entender esa norma quiso incluir, e incluía, al “Lehendakari” entre los altos cargos de la Nación afectados por la congelación salarial.

Por eso, con el máximo respeto al criterio de mis colegas de la mayoría, desarrollo mi opinión en este Voto particular (ex art. 90.2 LOTC).

3. En la STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 3, dijimos que los presupuestos generales del Estado son “un instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno”, de forma que mediante su “examen, enmienda y aprobación” las Cortes Generales ejercen una función específica y constitucionalmente definida, a través de la cual “cumplen tres objetivos especialmente relevantes: a) Aseguran, en primer lugar, el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública (art. 9.1 y 66.2, ambos de la CE); b) Participan, en segundo lugar, de la actividad de dirección política, al aprobar o rechazar el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno y que los presupuestos representan; c) Controlan, en tercer lugar, que la asignación de los recursos públicos se efectúe, como exige expresamente el art. 31.2 CE, de una forma equitativa, pues el presupuesto es, a la vez, requisito esencial y límite para el funcionamiento de la Administración (STC 3/2003, FJ 4).

La citada Ley de presupuestos generales del Estado para 1997 marcó un objetivo de dirección política esencial para los intereses nacionales de España en aquel

momento: el control drástico del gasto público para 1997, para lograr la entrada de nuestro país en el sistema euro.

Así lo demuestra el párrafo noveno del preámbulo de la Ley, al efectuar la excepción —verdaderamente única— de que las pensiones públicas se incrementasen en 1997 un 2.6 por 100, respecto de las cuantías percibidas a 31 de diciembre de 1996. Y es que el mantenimiento del Pacto de Toledo (párrafo cuarto del citado preámbulo) se consideró compatible con un esfuerzo de solidaridad, al que no puede ser ajeno un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE).

La finalidad política perseguida no era baladí ya que se trataba de alcanzar “un crecimiento de la actividad y del empleo que nos permita lograr la convergencia real con los países más prósperos de Europa, la mejora de los niveles de bienestar social y la convergencia nominal con la Unión Monetaria en materia de precios y déficit público” (párrafo primero del preámbulo y FJ 3 de la Sentencia) para lo cual “el esfuerzo de reducción del déficit debe centrarse principalmente en la contención estructural del gasto, de manera que pueda asegurarse la estabilidad futura en la senda de corrección del desequilibrio presupuestario (párrafo undécimo del repetido preámbulo).

Para lograr este objetivo la Ley de presupuestos para 1997 adoptó una serie de medidas no usuales, como, por ejemplo, la limitación de las incorporaciones de crédito durante el ejercicio respecto del gasto público global autorizado o la congelación del salario de todos los altos cargos de la Nación y de los trabajadores del sector público, de que nos hemos ocupado en este caso.

4. En efecto, de un lado “y con la finalidad de que no se alterase el importe del gasto público global aprobado por las Cortes, se suspende durante el ejercicio 1997 la posibilidad de realizar incorporaciones de crédito, excepto en casos concretos” así como “la facultad de realizar transferencias de crédito de operaciones de capital a operaciones corrientes” (párrafo séptimo del preámbulo). Ciertamente, aun cuando la Ley de presupuestos constituye, además de una habilitación de ingresos “una autorización de los gastos que el Gobierno puede realizar durante un ejercicio económico”, nada impide que a lo largo del ejercicio económico para el que se han aprobado unos determinados presupuestos el Parlamento los modifique a iniciativa del Gobierno y al amparo de la previsión del art. 134.5 CE, conforme a la cual “aprobados los presupuestos generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario” alterando así no solo la habilitación que la Ley de presupuestos constituye sino, también, el programa político y económico anual del Gobierno que el presupuesto representa. Es importante subrayar que, como ya se dijo en nuestra STC 3/2003, el uso de la facultad que atribuye aquel precepto constitucional “sólo puede llevarse a cabo en supuestos excepcionales, concretamente, cuando se trate de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida (FJ 5), como así, por otra parte, lo preveía expresamente el art. 64.1 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general presupuestaria (actual art. 55 de de la Ley 47/1003, de 26 de noviembre, general presupuestaria) al autorizar al Gobierno a solicitar de las Cortes Generales un crédito extraordinario o un suplemento de crédito sólo cuando exista “algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente” y no exista en los presupuestos del Estado “crédito o sea insuficiente y no ampliable el consignado” y, además, “se especifique el recurso que haya de financiar el mayor gasto público”. En definitiva, la tantas veces repetida Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1997 incorpora una auto-limitación notable al uso de la facultad, en sí misma

extraordinaria, que se prevé en el art. 134.5 CE (y en el 64.1 LGP) con la única finalidad de contener el gasto público y reducir el déficit público. Se trata, concluía el preámbulo, “de romper el círculo vicioso de déficit público, inflación, elevados tipos de interés y bajo crecimiento que ha predominado hasta ahora y sustituirlo por un círculo virtuoso de reducción del déficit y de la inflación que posibilite la reducción de los tipos de interés, la mejora de las expectativas y oportunidades de inversión y, como resultado de todo ello, un mayor crecimiento económico y reducción del paro” (párrafo segundo del preámbulo).

5. A esta rigurosa contención del gasto responde la “congelación salarial de todos los altos cargos de la Nación y de los trabajadores del sector público”, sobre la que nos hemos pronunciado en este recurso de inconstitucionalidad. Por si alguna duda cupiera de que esta expresión alcanza a las retribuciones del Lehendakari, el preámbulo de la Ley precisa que “esta congelación de las remuneraciones del personal funcionario y laboral del sector público es extensible a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, en uso de la competencia del Estado para fijar las bases y criterios de coordinación de la actividad económica” (párrafo octavo del preámbulo).

Y es que las normas legales de la Ley de presupuestos para 1997 tienen, sin duda, como objeto directo la regulación de la Administración Central del Estado, que no de la autonómica, sin que de los preceptos que regulan las instituciones del Estado puedan inferirse, sin más, conceptos o características de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas. Pero, precisamente por ello, la repetida Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1997 contiene la congelación, dentro de su título III, que lleva por rúbrica “De los gastos de personal” y, más concretamente, en el capítulo I del mismo, denominado “Del incremento de los gastos del personal al servicio del sector público”, un artículo 17 que la Ley califica como “Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público”, que se dicta al amparo de las competencias exclusivas que los apartados 13 y 18 del art. 149.1 CE atribuyen al Estado (planificación de la actividad económica y régimen estatutario de los funcionarios públicos). Es pertinente añadir a dichos títulos —como también afirma la Sentencia de la mayoría— el principio de coordinación del art. 156.1 CE, al tratarse de un límite a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, en su vertiente de poder de gasto (por todas STC 24/2002, de 31 de enero, FJ 4). La estructura general de la Ley estatal de 1997 corrobora, de esta forma el mandato que expresa en su preámbulo, por lo que me parece, en definitiva, que si el Lehendakari es “alto cargo de la Nación española”, quedó afectado por la congelación estricta de los salarios que se estableció en el ejercicio de 1997, al cobrar sus retribuciones de los presupuestos públicos, como lo hacen los demás Presidentes de Comunidades Autónomas, no apreciando en el preámbulo, las “ambigüedades e imprecisiones” que le atribuye la Sentencia de la mayoría (FJ 8).

6. Y esta es, en efecto, la primera posibilidad de interpretación que se ofrece en el fundamento jurídico 8 de la Sentencia mayoritaria y que, en mi opinión, dicho sea con el máximo respeto a la tesis contraria, es la correcta.

La norma básica estatal, que abre el citado capítulo I del título III, establece (apartado 2 del artículo 17) que “con efectos de 1 de enero 1997 las retribuciones íntegras del personal al servicio del sector público no podrán experimentar variación con respecto a las del año 1996, en términos de homogeneidad para los dos períodos de

comparación tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo”.

Es decir, se congela el salario de todos los trabajadores del sector público, debiéndose entender por “sector público estatal” en primer lugar, y conforme al art. 2 LGP, los trabajadores de la “Administración General del Estado” (letra a), los organismos autónomos (letra b), las “entidades públicas empresariales” (letra c), las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social (letra d), las sociedades mercantiles (letra e), las fundaciones (letra f), entidades estatales de derecho público distintas de las anteriores (letra g) , así como los consorcios dotados de personalidad jurídica propia (letra h). Y por “Administración General del Estado” debe entenderse, en segundo lugar, según la Ley 6/1997, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), en lo que aquí interesa, el Gobierno, que es quien la dirige (art. 2) de conformidad, además con el art. 1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG), que le atribuye la dirección de la “Administración civil y militar” y que se compone del Presidente, el Vicepresidente y los Ministros; los órganos centrales, integrados por los órganos superiores, esto es, los Ministros, como “miembros del Gobierno y titulares del máximo órgano de la Administración General del Estado” (apartado VII de la exposición de motivos y art. 6.2 a) y los Secretarios de Estado (art. 6.2.A.b); y los órganos directivos, a saber, los Subsecretarios y Secretarios Generales (art. 6.2.B.a), los Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales (art. 6.2.B.b), los Subdirectores generales (art. 6.2.B.c), los Delegados y Subdelegados del Gobierno (art. 6.3) y los Embajadores y representantes permanentes ante organizaciones internacionales (art. 6.4). De todos los órganos centrales de la Administración del Estado citados anteriormente “los órganos superiores y directivos tienen además la condición de alto cargo, excepto los Subdirectores generales y asimilados”. Además, conforme al art. 14.2 LG, se les aplicará “a los miembros del Gobierno el régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración General de Estado”, como así lo ha previsto la Ley 12/1995, de 11 de mayo, de incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación y de los altos cargos de la Administración General del Estado, la cual, en su art. 1.2 define como “altos cargos”, entre otros muchos, a “los miembros del Gobierno y Secretarios de Estado” (letra a); Ley, la anterior, que ha sido sustituida por la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, en la que, nuevamente se consideran como “*altos cargos*” a los “miembros del Gobierno” [art. 3.2 a)] . Por último, y no en orden de importancia, la propia Ley 12/1996, de presupuestos generales del Estado para 1997, en su art. 20, bajo el rótulo de “Retribuciones de los altos cargos” cita, junto a las del Vicepresidente del Gobierno, los Ministros, Secretarios de Estado, Subsecretarios, Directores generales y asimilados, las del Presidente del Gobierno.

7. Por eso cuando el art. 17.1 de la base estatal dispone, en su letra a) que “a efectos de lo establecido en el presente artículo constituyen el sector público” “La Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos” es para mí evidente que comprende a los altos cargos que la integran —desde el Presidente del Gobierno y empezando por él— así como a todo “el personal” (funcionario o laboral) que preste servicios para la misma.

En el mismo sentido la letra b) del apartado 1 del mismo artículo 17, cuando se refiere a las Administraciones de las Comunidades Autónomas alcanza a todas las personas que las integran tanto a los altos cargos de sus Administraciones (desde el

Presidente del Consejo de Gobierno, y empezando por él) como a todos los trabajadores que presten servicios para ellas (funcionarios o laborales).

Más concretamente, y en relación con la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco dispone que el Gobierno Vasco es el órgano colegiado que ostenta las funciones ejecutivas y administrativas del País Vasco (art. 29) organizándose en un Presidente y Consejeros (art. 30) y regulándose sus atribuciones por Ley del Parlamento Vasco (arts. 30 y 33.3) que es la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno, que dispone expresamente que el Gobierno es el órgano colegiado que, bajo la dirección del Lehendakari, establece los objetivos políticos generales y dirige la Administración del País Vasco (art. 16).

8. El recurso al epígrafe e) “Órganos constitucionales del Estado”, en torno al que se gira y mueve el razonamiento estimatorio del fundamento jurídico 8 de la Sentencia mayoritaria, es innecesario, en mi opinión, para determinar que el alcance de la congelación que nos ocupa afecte tanto al Presidente del Gobierno como a sus Ministros en el ámbito de la Administración General del Estado. Y es que la interpretación de la mayoría conduce a la lectura compleja de que el Presidente del Gobierno resulte alcanzado, *una tantum*, por la letra e) de la norma básica, mientras que el Vicepresidente y sus Ministros resultan alcanzados dos veces [por las letras a) y e) del mismo].

Este es mi Voto particular, que emito en Madrid, a seis de julio de dos mil seis, reiterando mi respeto al criterio opuesto de la mayoría, que siempre pondero con la máxima atención.