|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 271/1997 |
| Fecha | de 15 de julio de 1997 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Álvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don José Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio D. González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás Salvador Vives Antón y don Pablo García Manzano. |
| Núm. de registro | 1298-1997 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 1.298/1997 |
| Fallo | En consecuencia, apareciendo como más conveniente para los intereses generales mantener la suspensión, el Pleno del Tribunal acuerda mantener la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley del Parlamento Vasco 10/1996, de 27 de diciembre, de  Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1997. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El Abogado del Estado presentó en este Tribunal el 26 de marzo de 1997 escrito por el que interponía, en nombre del Presidente del Gobierno, recurso de inconstitucionalidad contra 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 del País Vasco para 1997, y por razón de la omisión en la misma de la cuantía de las retribuciones.

Se hizo expresa invocación del art. 161.2 C.E., a efectos de la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados.

2. El recurso interpuesto fue admitido a trámite mediante providencia de la Sección Tercera de 8 de abril de 1997, dándose traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento Vascos para que pudiesen personarse en el proceso y formular alegaciones dentro de los plazos y prórrogas concedidos.

Comparecieron y formularon escritos de alegaciones las representaciones del Gobierno y Parlamento Vascos.

3. Por providencia de 23 de junio de 1997, dictada por la Sección Tercera, se acordó oír a las partes personadas para que expusieran lo que estimasen oportuno acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión acordada de los preceptos recurridos.

4. El Abogado del Estado, mediante escrito recibido el 30 de junio siguiente, pide el mantenimiento de la suspensión, con apoyo en las siguientes alegaciones:

El objeto del presente recurso de inconstitucionalidad fue hacer efectiva una medida económica general de carácter presupuestario dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes del gasto público, como es el relativo a las retribuciones funcionariales y de altos cargos, y establecida a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Esta medida se amparó en el título competencial contenido en los arts. 149.1.13 y 156.1 C.E.

En caso de levantarse la suspensión de la entrada en vigor de las normas recurridas, resultaría que ese objetivo no podría cumplirse y, como consecuencia de ello, la competencia señalada quedaría de hecho anulada. En este caso no cabría la posibilidad de reparar los efectos producidos por la entrada en vigor de la norma autonómica, puesto que durante el tiempo de su vigencia el aumento del gasto público impediría directamente el objetivo de política económica general establecido por el Gobierno en su Ley de Presupuestos Generales del Estado. De modo que la posible devolución de retribuciones excesivas por parte de los funcionarios y autoridades perceptores de las mismas impediría que el objetivo de política económica general pudiera recuperar su eficacia.

Añade el representante del Gobierno que, a mayor abundamiento, el carácter básico de la competencia ejercitada por el Estado y la obligatoriedad para las Comunidades Autónomas de someterse a las mismas ha sido ratificada recientemente por el Tribunal en su Sentencia de 22 de mayo de 1997, en la que se afirma que la imposición de topes máximos por parte del Estado en las retribuciones de los funcionarios es constitucional porque sin duda constituye una medida económica eficaz para la contención del gasto público y tiene plena cobertura en los títulos competenciales anteriormente citados.

5. El Letrado del Gobierno Vasco, en cumplimiento de la audiencia conferida acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión, formula las siguientes alegaciones:

El mantenimiento de la suspensión automática requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa determinante de esa medida excepcional, aporte argumentos o razones que la justifiquen (AATC 1268/1988, 356/1985, 385/1985, 466/1984, y 139/1981), razones que deben ser desarrolladas convincentemente por quien las alega. (AATC 70/1986, 283/1984, 166/1982 y 375/1982) y ha de llevar a la conclusión de que si no se mantuviera la suspensión se producirían previsiblemente graves perjuicios para el interés general y, en su caso, para los sujetos afectados por la misma (AATC 1241/1988, 1242/1988, 674/1988 y 15/1990). Señala que, no obstante no conocer las alegaciones que en este incidente haya formulado el Ahogado del Estado -lo que merma su capacidad de defensa-, formula sus alegatos, recordando en primer lugar la doctrina del Tribunal con cita del ATC 36/1990.

A la vista de la doctrina constitucional, expresa las razones por las que considera que debe levantarse la suspensión de los preceptos recurridos.

En relación con el art. 17.4 de la Ley recurrida, alega que nos encontramos ante una norma que no establece incremento porcentual de clase alguna, ni por ende vulnera, por sí misma, el limite retributivo impuesto por el artículo 17 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997. Tampoco confiere un apoderamiento incondicionado al Gobierno para aprobar las variaciones que estime oportunas en las retribuciones anuales íntegras de los funcionarios autonómicos. Por el contrario, cuando 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, en concreto a lo establecido en los apartados 1 y 3 del mismo artículo (de conformidad con el principio de jerarquía normativa), así como al resto del ordenamiento jurídico, en particular, a lo dispuesto en el art. 24 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (de carácter básico y, por tanto, aplicable al personal de todas las Administraciones públicas.

En todo caso, las causantes directas de los perjuicios serán aquellas medidas que el Gobierno adopte. Ante lo cual indica que para acordar la suspensión los daños y perjuicios alegados han de ser efectivos, y la efectividad excluye por su propia naturaleza la eventualidad, la posibilidad, la contingencia; y que lo que el Gobierno acuerde podrá ser asimismo recurrido instándose la adopción de la pertinente medida precautoria (ex art. 122 de la Ley Jurisdiccional).

En tanto que para la efectividad de lo dispuesto en el precepto sería indispensable esa actuación del Gobierno, introduciendo a través de un Reglamento el incremento retributivo lesivo, ningún daño o perjuicio irroga su simple vigencia.

Desde el punto de vista de la Comunidad Autónoma, la paralización dispuesta impide llevar a la práctica lo dispuesto en el apartado 3 del art. 17 de la Ley de Presupuestos Autonómica si el Gobierno no puede alterar en absoluto las retribuciones del año 1996. Salvo que deba entenderse, con el riesgo inherente a toda interpretación, que lo que la suspensión impide no es otra cosa que la aplicación de un incremento porcentual de las retribuciones íntegras anuales del personal de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, pero no limita ni restringe, por no afectar a las mismas, las facultades del Gobierno para proceder a la correspondiente adecuación retributiva en desarrollo y ejecución del mencionado apartado 3 (cuya constitucionalidad el Abogado del Estado no ha puesto en duda, ni, por tanto, es objeto de controversia en este recurso).

Adecuación que, de no poder llevarse a cabo, llevaría implícita una paralización o anquilosamiento en la organización interna de sus unidades administrativas, pues no podrían modificarse las relaciones de puestos de trabajo, ni, obviamente, las tareas asignadas a las mismas.

Por lo que hace referencia al art. 17.9, señala que es claro y notorio que el levantamiento de la suspensión acordada no pone ni puede poner en peligro la efectividad da la medida de política económica a cuya efectividad se endereza la denominada congelación salarial. Su número, relativamente escaso, hace que no pueda tener trascendencia en el conjunto de la economía.

Asimismo alega que el mismo está. conectado y en directa relación con el apartado 3 del art. 17 de la Ley Presupuestaria Autonómica. 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» (ex art. 17.3), resultaría del 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.

Continúa el escrito indicando que los Presupuestos del País Vasco no producen automáticamente un incremento retributivo. No obstante, a los solos efectos dialécticos, aun admitiendo que pudiera derivarse de la normativa recurrida un incremento retributivo, ello no pone en peligro la consecución de los aspectos de política económica general (inflación y déficit público) que invoca el Preámbulo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997, porque ninguna incidencia negativa tiene sobre los mismos, tal y como de forma fehaciente lo prueba el informe elaborado por la Dirección de Programación del Departamento de Hacienda y Finanzas del Gobierno Vasco y que se acompañó a la contestación.

Por último, se alega que la propia Administración del Estado estima que un incremento retributivo que supere el tope salarial dispuesto en la Ley de Presupuestos del Estado no siempre causa daños o perjuicios irreparables para la ordenación general de la economía y para los objetivos de política económica a lograr en un determinado ejercicio presupuestario. Así lo ha entendido con el Decreto Foral 22/1997, de 10 de febrero, por el que se determinan las retribuciones de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, así como las cuantías de los conceptos retributivos con incidencia en los derechos pasivos, en aplicación de lo dispuesto en la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1997.

Por lo expuesto, se solicita que se dicte Auto por el que se resuelva levantar la suspensión cautelar de los preceptos impugnados.

6. El Letrado de Parlamento Vasco, en escrito que se recibe el 2 de julio de 1997, manifiesta, en cumplimiento de la audiencia conferida, que la ratificación o levantamiento de La suspensión debe resolverse ponderando los perjuicios o repercusiones negativas que para los intereses públicos y de los particulares podrían derivarse de adoptar una u otra medida, todo ello a partir de la presunción de validez que juega en favor de la Ley autonómica. Señala que, habida cuenta de las alegaciones que formuló al contestar el recurso instado por el Presidente del Gobierno, cabe deducir la inexistencia de perjuicios para dichos intereses públicos o de los particulares que pudieran derivarse de la no ratificación de la suspensión. Por todo ello, solicita el levantamiento de la misma.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Dentro del plazo de cinco meses establecido en el art. 161.2 de la Constitución procede ratificar o levantar la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados de la Ley del Parlamento Vasco 10/1996, de 27 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1997, suspensión acordada por la Sección Tercera de este Tribunal mediante providencia de 8 de abril de 1997.

Es doctrina de este Tribunal que la resolución de este incidente debe verificarse mediante la adecuada ponderación de los perjuicios que pudiera ocasionar al interés general el levantamiento o mantenimiento de la medida suspensiva inicialmente acordada, así como de la eventual imposibilidad de reparar las consecuencias que se sigan de una u otra solución. Ponderación que, según doctrina igualmente reiterada, debe hacerse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho concurrentes en el caso y al margen de todo juicio sobre la viabilidad de la pretensión deducida en el proceso (así, ATC 243/1995). Por último, no es ocioso recordar que el mantenimiento de la suspensión automática en cuanto excepción a la regla general, que debe ser el mantenimiento de la vigencia y eficacia que toda norma posee-requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen (AATC 329/1992, 103/1993 y 46/1994).

2. El art. 17 de la Ley del Parlamento Vasco 10/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997, dispone en sus apartados 4 y 9 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, así como de las percibidas por el Lehendakari, Vicepresidente, Consejeros, altos cargos y asimilados y personal eventual. La Ley, de otro lado, no contiene, según se alega en el escrito de interposición del presente recurso de inconstitucionalidad, ningún precepto que incluya 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.

El levantamiento de la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados podría poner en peligro, como señala el Abogado del Estado, la efectividad de una medida de política económica general (retribuciones de los funcionarios) que afecta a uno de los componentes esenciales del gasto público. De otro lado, si el recurso de inconstitucionalidad termina siendo desestimado, los posibles perjuicios derivados del mantenimiento de la suspensión podrían repararse sin dificultad mediante el pago de los correspondientes haberes, mientras que, de prosperar el recurso, sería mayor el quebranto sufrido por el personal perceptor, que debería restituir lo cobrado en exceso.

En definitiva, siendo evidente que con el mantenimiento de la suspensión habrán de evitarse perjuicios para la eficacia de las medidas económicas generales adoptadas por el Estado en materia presupuestaria, al tiempo que los efectos perjudiciales que de la suspensión hayan de resultar podrán corregirse sin mayor quebranto en el caso de que el presente recurso sea desestimado, lo que no sería el caso señaladamente desde la perspectiva de los funcionarios beneficiados por los preceptos recurridos en el supuesto de que este procedimiento concluyera por medio de Sentencia desestimatoria, procede, debidamente ponderados los hechos e intereses en presencia, mantener la suspensión acordada en su día (igual decisión hemos adoptado, para casos similares, en los AATC 885/1988, 897/1988, 1083/1988, 1269/1988 y más recientemente, en el dictado el 17 de diciembre de 1996 en el recurso de inconstitucionalidad 3.079/96).

ACUERDA

En consecuencia, apareciendo como más conveniente para los intereses generales mantener la suspensión, el Pleno del Tribunal acuerda mantener la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley del Parlamento Vasco 10/1996, de 27 de diciembre, de

Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1997.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco».

Madrid, a quince de julio de mil novecientos noventa y siete.