

Ha de darse, pues, la razón al recurrente cuando reprocha al órgano judicial la falta de consideración de tales extremos que, en definitiva, revierte en una falta de tutela judicial a un nacional español al haberse decidido su entrega a Francia sin tener en cuenta que, siendo la finalidad de la misma la de cumplir condena, era obligado oírle al efecto de que prestase para ello el debido consentimiento.

9. Conviene finalmente señalar que no cabe reprochar al Auto impugnado las vulneraciones de los derechos del actor a la tutela judicial efectiva, a la defensa y a un proceso con todas las garantías por las razones expuestas en el primer bloque de alegaciones. En primer lugar porque, por lo que se refiere a la pretendida vulneración de su derecho a la defensa que se afirma cometida por haberse entregado el expediente a su Abogado defensor instantes antes de celebrarse la audiencia prevista en el art. 14 de la Ley 3/2003, ha quedado acreditado en las actuaciones –concretamente en el acta de la vista– que la representación del recurrente no sólo no alegó nada en su debido momento respecto de ello, sino que tampoco solicitó un aplazamiento, lo que podía haber hecho si consideraba que el tiempo dado para el análisis de las actuaciones le impedía la correcta defensa de los intereses de su cliente. En segundo lugar porque, no siendo el procedimiento extradicional equiparable al procedimiento penal, según ha reiterado este Tribunal en distintas ocasiones (por todas: STC 292/2005, de 10 de noviembre, FJ 3), dado que en él «no se decide acerca de la hipotética culpabilidad o inocencia del sujeto reclamado ni se realiza pronunciamiento condenatorio sino simplemente se verifica el cumplimiento de los requisitos y garantías previstos en las normas para acordar la entrega del sujeto afectado», obviamente no puede extrapolarse al mismo la doctrina sentada en la STC 167/2002, de 18 de septiembre, ni el derecho a un recurso ante un Tribunal superior o derecho a la doble instancia que rige exclusivamente en el proceso penal. En tercer lugar, porque ninguna vulneración de los indicados derechos puede entenderse producida por el hecho de que el recurrente únicamente fuera oído por el Juzgado Central de Instrucción ya que, frente a lo que se mantiene en la demanda, ningún defecto de transposición de lo establecido en la Decisión Marco del Consejo cabe entender producida por la previsión contenida a este respecto en el art. 14 de la Ley 3/2003 en la medida en que, de una parte, el art. 14 de dicha Decisión Marco establece únicamente que toda persona detenida tiene derecho a ser oída por la autoridad de ejecución «de conformidad con el derecho interno del Estado miembro de ejecución», y en que, de otra parte, de conformidad con la definición que da el art. 2.2 de la Ley 3/2003 de lo que ha de entenderse en España por «autoridad judicial de ejecución», no cabe duda alguna de que tal condición es compartida en nuestro país por los Juzgados Centrales de Instrucción y por la Audiencia Nacional. Y en cuarto y último lugar porque no se ha producido ninguna quiebra del principio de igualdad de armas por el hecho de que el Ministerio Fiscal, a diferencia de la defensa, hubiese tenido la posibilidad de elevar un informe a la Sala ya que dicho informe no versaba sobre el fondo del asunto sino que tenía por objeto solicitar que, dadas las cuestiones planteadas por el recurrente, conociera del mismo el Pleno de la Sala de lo Penal, lo que no ocasionó al actor situación de indefensión alguna.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Antonio Conesa Palomeras y, en consecuencia:

1.º Reconocer que han sido vulnerados sus derechos a la tutela judicial efectiva sin indefensión y a un proceso con todas las garantías (art. 24.1 y 2 CE).

2.º Restablecerlo en la integridad de sus derechos y, a tal efecto, anular el Auto del Pleno de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de fecha 14 de julio de 2005, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictarse dicha resolución a fin de que por el mencionado órgano judicial se dicte otra que sea respetuosa de los derechos fundamentales a que se hace referencia en los fundamentos jurídicos 7, apartado 2, y 8, apartado 2.

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

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

12222 *Pleno. Sentencia 178/2006, de 6 de junio. Recurso de inconstitucionalidad 1301/1997. Promovido por el Presidente del Gobierno respecto a la Ley de Asturias 10/1996, de 31 de diciembre, de presupuestos generales del Principado para 1997.*

Competencias sobre régimen estatutario de los funcionarios públicos, planificación general de la actividad económica y coordinación de haciendas públicas: límites estatales al incremento de retribuciones (SSTC 63/1986 y 62/2001); publicidad de las retribuciones de los funcionarios autonómicos y omisión legislativa. Nulidad de precepto autonómico.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1301/97, interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra el artículo 32 de la Ley 10/1996, de 31 de diciembre, de presupuestos generales del Principado de Asturias para 1997, así como contra la omisión en la misma de la cuantía de los conceptos retributivos de los funcionarios de la Comunidad Autónoma. Han comparecido y formulado alegaciones la Junta General y el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, representados por sus respectivos Letrados. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, mediante escrito registrado en este Tribunal el 26 de marzo de 1997, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra dos extremos de la Ley 10/1996, de 31 de diciembre, de presupuestos generales del Principado de Asturias para 1997: su artículo 32 y la omisión de las cuantías de los conceptos retributivos de los funcionarios de esta Comunidad Autónoma. Los aspectos más relevantes de la argumentación jurídica del recurso son los siguientes:

a) El art. 32 de la Ley recurrida tiene por objeto la regulación de la oferta de empleo público en el Principado de Asturias durante el año 1997. Dispone este precepto que «[d]urante el año 1997 se convocará una oferta pública de empleo que comprenda todas las plazas vacantes que existan en la Administración pública autonómica en 1 de enero de 1997, así como las que se produzcan a lo largo de 1997 siempre que cuenten con dotación presupuestaria». En opinión del Abogado del Estado, este precepto vulnera la legislación básica estatal dictada al amparo de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, y 82.1 b de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, que, para el ejercicio presupuestario en cuestión, se concreta en el apartado cuarto del art. 17 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado, que prevé lo siguiente: «Durante 1997, las convocatorias de plazas para ingreso de nuevo personal se concentrarán en los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren absolutamente prioritarios. En todo caso, el número de plazas de nuevo ingreso deberá ser inferior al 25 por 100 que resulte por aplicación de la tasa de reposición de efectivos». Según el recurrente, este precepto es básico en la medida en que así lo dispone el apartado quinto del propio precepto, y porque a través de esta limitación de la oferta de empleo público se pretende contener el gasto y el déficit públicos respecto a este y futuros ejercicios presupuestarios, de acuerdo con las exigencias comunitarias. En opinión del representante del Presidente del Gobierno, la previsión autonómica de que las plazas convocadas estén vacantes y dotadas presupuestariamente no salva la constitucionalidad del precepto impugnado, ya que la dotación presupuestaria no constituye un límite efectivo para la Administración autonómica, puesto que desde un punto de vista presupuestario las cantidades que se dejen de gastar en el ámbito de personal pasan a reducir el déficit.

b) La Ley impugnada también vulnera, en opinión del Abogado del Estado, la obligación de carácter básico, derivada del art. 149.1.18 CE, y reconocida en el art. 24.2 de la Ley 30/1984 de reforma de la función pública, consistente en que las Leyes de presupuestos autonómicas reflejen las cuantías de los diversos conceptos retributivos de los funcionarios autonómicos. Este deber, que persigue que tales cuantías tengan la publicidad y seguridad suficientes para garantizar la uniformidad en el régimen retributivo de la función pública y los límites en su crecimiento impuestos en aras de la planificación general de la economía resultaría vulnerado por omisión, puesto que la Ley impugnada no refleja tales cuantías.

c) En consecuencia, el recurrente solicita la admisión a trámite del recurso y la posterior declaración de inconstitucionalidad, así como la suspensión de la entrada en vigor de los preceptos impugnados como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE. También se adjunta certificación del Ministro de la Presidencia del Acuerdo del Consejo de Ministros solicitando al Presidente del Gobierno la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad.

2. A través de providencia de 8 de abril de 1997, la Sección Cuarta del Tribunal acordó admitir a trámite el

presente recurso, dando traslado del mismo al Congreso de los Diputados, al Senado, a la Junta General y al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias al objeto de poder personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo, se acordó la suspensión de los preceptos impugnados, ordenándose publicar la incoación del recurso y dicha suspensión.

3. Mediante Acuerdo de 15 de abril de 1997, la Mesa del Senado dio por personada a esta Cámara en el presente procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos de lo previsto en el art. 88.1 LOTC.

4. Mediante Acuerdo de idéntica fecha, la Mesa del Congreso de los Diputados declinó personarse y formular alegaciones en el presente proceso.

5. A través de escrito registrado en este Tribunal el 22 de abril de 1997, subsanado por escrito presentado el 25 del mismo mes, la Junta General del Principado de Asturias, representada por su Letrado, se personó en el proceso y formuló las alegaciones que a continuación se resumen:

a) En primer lugar, considera el Letrado autonómico que los preceptos estatales supuestamente infringidos no tienen carácter básico. En el caso del art. 17.4 de la Ley de presupuestos generales del Estado, se aduce que su caracterización como norma básica viene a contradecir la decisión de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de suprimir el carácter básico de la regulación de la oferta de empleo público contenida en el actual art. 18.6 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública. Ello entraría en conflicto con la necesaria estabilidad que deben tener las bases estatales, sin que una invocación genérica del título horizontal de ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE) pueda justificar que tal regulación vuelva a ser básica. Por último, el representante de la Junta General del Principado de Asturias también señala que la regulación con carácter básico de la oferta de empleo público nunca había sido tan concreta y que la determinación por parte del legislador estatal del número de plazas que pueden ofertarse desde las Comunidades Autónomas vacía de contenido sus competencias en materia de función pública. Por lo que se refiere al art. 24.2 de la Ley 30/1984, el Letrado autonómico considera excesivo que pueda considerarse materialmente básico que sea necesariamente la Ley de presupuestos (y no cualquier otro instrumento normativo) la que deba asegurar la publicidad de las retribuciones de los funcionarios autonómicos. Por otro lado, y al margen de su carácter básico, también aduce que dicho mandato resulta de imposible cumplimiento cuando, como en el presente caso, los presupuestos autonómicos son aprobados antes que la Ley de presupuestos generales del Estado.

b) De forma subsidiaria y en caso de considerar que el art. 17.4 de la Ley de presupuestos del Estado tiene efectivamente carácter básico, el Letrado autonómico esgrime que el recurso tendría naturaleza cautelar en la medida en que todavía no puede considerarse vulnerado el porcentaje del 25 por 100 de crecimiento de la oferta de empleo público autorizado por el legislador estatal. A este respecto, señala que el Gobierno autonómico debería limitarse a dotar presupuestariamente este porcentaje de las plazas vacantes como consecuencia de la aplicación inmediata de la base estatal. Igualmente, alega que la Ley autonómica no podía reproducir exactamente la norma básica estatal, ya que fue aprobada con anterioridad a esta última. Estrechamente relacionado con el carácter preventivo del recurso, también denuncia que el Abogado del Estado no argumenta mínimamente el impacto de una oferta superior a dicho porcentaje en el gasto público y la ordenación general de la economía, sobre todo teniendo

en cuenta que la efectiva incorporación del personal seleccionado previsiblemente tendría lugar en futuros ejercicios presupuestarios. Finalmente, las alegaciones del Letrado autonómico concluyen con un apartado de «otras consideraciones» en que se advierte que la limitación contenida en la Ley de presupuestos generales del Estado no está exenta de efectos perversos sobre la función pública y el gasto público en el supuesto que la Administración autonómica tenga cubiertas interinamente más del 25 por 100 de las plazas: y es que, según el Letrado autonómico, la normativa estatal sólo permitiría la convocatoria de este porcentaje de plazas, lo cual no sólo no supondría un ahorro presupuestario, sino que prolongaría innecesariamente las situaciones de interinidad de los restantes funcionarios.

c) Consiguientemente, el Letrado de la Junta General del Principado de Asturias solicita la desestimación del recurso. Por otro lado, interesa el levantamiento de la suspensión acordada, habida cuenta del carácter cautelar del recurso y la publicación de las cuantías retributivas de los funcionarios autonómicos por medio del Decreto 4/1997, de 30 de enero.

6. A través de escrito registrado en este Tribunal el 25 de abril de 1997, el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, representado por el Letrado del Servicio Jurídico del Principado, se personó en el proceso y formuló alegaciones únicamente en relación con la pretendida omisión de la cuantía de las retribuciones de los funcionarios de la Administración autonómica. Aceptado el carácter básico del art. 24.2 de la Ley 30/1984, el Letrado del Gobierno autonómico centra sus esfuerzos en negar que tal omisión se haya producido, puesto que la Ley impugnada prevé expresamente que las retribuciones del personal funcionario y del personal laboral experimentarán un incremento porcentual idéntico al establecido en la Ley de presupuestos generales del Estado para 1997, tal y como en la práctica también se desprende del Decreto 4/1997, de 30 de enero, por el que se fijan para 1997 las retribuciones del personal funcionario incluido en las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Principado de Asturias. En la medida en que la simultánea elaboración de las Leyes de presupuestos estatal y autonómica impiden que esta última reproduzca exactamente la cuantía de los diversos conceptos retributivos, la técnica de la remisión normativa resulta, en opinión de este Letrado, no sólo jurídicamente irreprochable, sino también prácticamente adecuada. Por todo ello, insta la desestimación de este extremo del recurso.

7. A través de providencia de 20 de mayo de 1997, la Sección Cuarta del Tribunal solicitó a las partes la presentación de alegaciones en relación con el mantenimiento de la suspensión del art. 32 de la Ley impugnada. Presentadas alegaciones por parte del Abogado del Estado y del Letrado del Gobierno autonómico, el Pleno del Tribunal, a través del Auto 233/1997, de 24 de junio, acordó mantener la suspensión del mismo.

8. Por providencia de fecha 6 de junio de 2006, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día de hoy.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Presidente del Gobierno impugna a través del presente recurso de inconstitucionalidad dos extremos de la Ley de Asturias 10/1996, de 31 de diciembre, de presupuestos generales del Principado para 1997: su artículo 32, relativo a la oferta de empleo público en el ámbito de la Administración autonómica, y el hecho que esta Ley no refleje las cuantías concretas de los diversos conceptos retributivos de los funcionarios autonómicos. En el caso del art. 32, se consideran vulneradas las competencias estatales derivadas de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, y del art. 82.1 b) de la Ley Orgá-

nica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), y concretadas, para el ejercicio presupuestario en cuestión, en el art. 17.4 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado. Por lo que respecta a la segunda parte de la impugnación, se aduce la infracción de las competencias estatales derivadas del art. 149.1.18 CE y concretadas en el art. 24.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, que obliga a que las cuantías de las retribuciones de los funcionarios públicos figuren en los presupuestos de la respectiva Administración. Ambas cuestiones serán analizadas siguiendo el orden empleado en el escrito de interposición del recurso.

2. Bajo la rúbrica «Oferta de empleo público durante 1997», dispone el art. 32 de la Ley impugnada: «Durante el año 1997 se convocará una oferta pública de empleo que comprenda todas las plazas vacantes que existan en la Administración pública autonómica en 1 de enero de 1997, así como las que se produzcan a lo largo de 1997 siempre que cuenten con dotación presupuestaria». Como se ha recogido pormenorizadamente en los antecedentes de este pronunciamiento, el Abogado del Estado considera que este precepto infringe el art. 17.4 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 1997 (LPGE) y, de forma mediata o indirecta, los arts. 149.1.18 y 156.1 CE, y 82.1 b) LOFCA que, en su opinión, son los que dan cobertura competencial a este precepto. Esgrime para ello que bajo el título «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público», el art. 17.4 LPGE establece, en lo que aquí interesa, que «[D]urante 1997, las convocatorias de plazas para ingreso de nuevo personal se concentrarán en los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren absolutamente prioritarios. En todo caso, el número de plazas de nuevo ingreso deberá ser inferior al 25 por 100 que resulte por aplicación de la tasa de reposición de efectivos». Frente a la pretensión del Abogado del Estado, el Letrado de la Junta General del Principado de Asturias rechaza el carácter materialmente básico del precepto estatal y, subsidiariamente, que se pueda considerar infringido por la norma autonómica impugnada. Como suele ser habitual en los supuestos de inconstitucionalidad indirecta o mediata (por todas, SSTC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 3, 62/1993, de 18 de febrero, FJ 1, y 151/1992, de 19 de octubre, FJ 1), lo primero que debemos analizar es si el precepto estatal que se esgrime como parámetro de control tiene efectivamente naturaleza básica o no. Únicamente en caso de respuesta afirmativa estaremos en condiciones de analizar, en segundo lugar, si el precepto impugnado entra en contradicción con el mismo (lo cual determinará su inconstitucionalidad y consiguiente nulidad), o si la ausencia de dicha contradicción debe conducirnos a un fallo desestimatorio.

3. El carácter formalmente básico del art. 17.4 de la Ley de presupuestos generales del Estado viene reconocido por el apartado quinto de este mismo precepto, que dispone: «[e]ste artículo tiene carácter básico y se dicta al amparo de los artículos 149.1.13 y 156.1 de la Constitución. Las Leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas y los Presupuestos de las Corporaciones Locales correspondientes al ejercicio de 1997 recogerán expresamente los criterios señalados en el presente artículo». El debate procesal suscitado ante este Tribunal se ha centrado en la dimensión material de la base contenida en dicho precepto, que es la que, en definitiva, posibilita su control por parte de este Tribunal. En este sentido, tratándose de una norma que limita cuantitativa y sectorialmente las plazas de personal de nuevo ingreso que las diversas Administraciones públicas pueden convocar durante el año 1997, no es posible considerar que constituye una base del régimen estatutario de la función

pública dictada en ejercicio del art. 149.1.18 CE. En efecto, como ha señalado este Tribunal con ocasión de los límites de las retribuciones del personal al servicio de las Comunidades Autónomas contenidos en las Leyes de presupuestos generales del Estado (por todas, SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11, y 24/2002, de 31 de enero, FJ 5), cualquiera que sea la extensión que se otorgue al concepto «régimen estatutario de los funcionarios», no cabe incluir en el mismo una medida coyuntural y de eficacia limitada en el tiempo como la contenida en el art. 17.4 de la Ley de presupuestos generales del Estado, que tampoco afecta directamente a la relación de servicio que delimita dicho régimen.

Descartado que el art. 149.1.18 CE pueda dar cobertura competencial a este precepto, no cabe decir lo mismo de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, citados ambos por la propia Ley de presupuestos generales del Estado para 1997 e invocados por el Abogado del Estado. Para ello, basta con remitirse a la doctrina que acabamos de mencionar relativa a las retribuciones de los funcionarios, que, como hemos recordado recientemente (SSTC 139/2005, de 26 de mayo, FJ 7, y 148/2006, de 11 de mayo, FJ 4), puede considerarse consolidada. Si en virtud de la misma hemos reconocido que la competencia estatal de ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE) y el principio de coordinación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas con la hacienda estatal (art. 156.1 CE) justifican que el Estado pueda establecer topes máximos a dichas retribuciones, también debe aceptarse que el mismo pueda limitar la oferta de empleo público por parte de las Administraciones públicas y, singularmente, las autonómicas. Así, desde la perspectiva del art. 149.1.13 CE no resulta difícil reconocer que dicha limitación está dirigida, como hemos reconocido en el caso de las retribuciones de los funcionarios (entre otras, SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3; 24/2002, de 31 de enero, FJ 5), «a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público», como es el capítulo de personal. De hecho, el propio preámbulo de la Ley de presupuestos generales del Estado para 1997 justifica la restricción de la oferta de empleo público y otras medidas como la congelación salarial de todo el personal al servicio del sector público a partir de la corrección de los desequilibrios en materia de inflación y déficit público y las exigencias derivadas de la convergencia nominal con la Unión Monetaria. En segundo lugar, y tal y como también hemos recordado con ocasión de los límites de las retribuciones de los funcionarios (entre otras, SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 4, y 24/2002, de 31 de enero, FJ 5), debe reconocerse la idoneidad la Ley de presupuestos generales del Estado, en tanto vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno, para limitar la oferta de empleo pública. De ahí que, de acuerdo con nuestra jurisprudencia, no resulte forzado reconocer que un precepto como el aquí analizado pueda hallar cobertura competencial en el título de ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE).

Este hecho nos permite rechazar las alegaciones del Letrado de la Junta General del Principado de Asturias poniendo en duda el carácter materialmente básico del art. 17.4 de la Ley de presupuestos generales del Estado. Así, no puede compartirse, en primer lugar, la afirmación en el sentido que este precepto entra en conflicto con la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, que pretendidamente redujo el alcance de los aspectos básicos relativos a la oferta de empleo público contenidos en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas de reforma de la función pública. Y ello por la sencilla razón que dicha reforma afectó más al contenido de las bases que a su extensión, sin que sea posible aducir el carácter no básico del actual art. 18.6 de la Ley 30/1984 para demostrar lo contrario, por cuanto se trata de un apartado que afecta exclusivamente a la Admi-

nistración General del Estado. Tampoco puede prosperar, en segundo lugar, la denuncia en el sentido que la invocación del art. 149.1.13 CE por parte del Abogado del Estado resulta demasiado genérica y carente de una mínima argumentación. Aunque tradicionalmente hemos rechazado las alegaciones genéricas carentes del más mínimo desarrollo argumental, la invocación de dicho título por la propia Ley de presupuestos generales del Estado, la estrecha vinculación de la medida aquí analizada con la congelación salarial del personal al servicio del sector público prevista en la misma Ley, así como las referencias a la jurisprudencia constitucional relativa a los límites retributivos de los funcionarios autonómicos contenidas en el escrito de interposición del recurso permiten rechazar esta denuncia. Finalmente, aceptada no sólo la posibilidad, sino también la idoneidad que las medidas de ordenación general de la economía se contengan en las Leyes de presupuestos generales del Estado, tampoco pueden acogerse, al menos en este ámbito, las consideraciones del Letrado autonómico en torno a la necesaria estabilidad de las bases estatales.

Reconocido que el art. 149.1.13 CE da cobertura competencial al art. 17.4 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 1997, a la misma conclusión debe llegarse desde la perspectiva del art. 156.1 CE en tanto que límite de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, tal y como lo hemos interpretado en las tantas veces mencionadas Sentencias sobre las retribuciones de los funcionarios autonómicos. Y es que la limitación de la oferta de empleo público de nuevo ingreso «a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren absolutamente prioritarios» y, sobre todo, al 25 por 100, como máximo, de la tasa de reposición de efectivos constituye «una medida que tiene relación directa con los objetivos de política económica» (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FFJJ 2 y 3; 62/2001, de 1 de marzo, FJ 4; y 24/2002, de 31 de enero, FJ 5) y que, sobre todo, deja margen de maniobra a las Comunidades Autónomas para ejercer sus competencias en materia de función pública. Basta constatar, en este último sentido, que la limitación de la oferta de empleo público a través de la técnica del tope máximo porcentual, así como la utilización de criterios genéricos como el carácter absolutamente prioritario de los sectores, funciones y categorías en que debe concentrarse no predeterminan un resultado singular (SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11, y 24/2002, de 31 de enero, FJ 5, entre otras). De ahí que también deba rechazarse la argumentación del Letrado de la Junta General del Principado de Asturias en el sentido de que el art. 17.4 de la Ley de presupuestos generales del Estado contiene una regulación muy concreta que deja sin margen de maniobra a las Comunidades Autónomas.

4. Confirmado el carácter básico de este precepto, resulta necesario analizar, siguiendo el orden expositivo anunciado al final del fundamento jurídico segundo, si el precepto impugnado entra en contradicción con el mismo y, por lo tanto, resulta inconstitucional de forma mediata. Como se ha señalado anteriormente, el art. 32 de la Ley de Asturias 10/1996, de 31 de diciembre, de presupuestos generales del Principado para 1997 dispone que «[D]urante el año 1997 se convocará una oferta pública de empleo que comprenda todas las plazas vacantes que existan en la Administración pública autonómica en 1 de enero de 1997, así como las que se produzcan a lo largo de 1997 siempre que cuenten con dotación presupuestaria». La simple lectura de este precepto pone de manifiesto que el mismo contradice abiertamente la norma básica contenida en el art. 17.4 de la Ley de presupuestos estatal tanto desde el punto de vista cuantitativo (la oferta asturiana de empleo no se limita al 25 por 100 de la tasa de reposición) como desde la perspectiva sectorial (tampoco se circuns-

cribe a «los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren absolutamente prioritarios»). Resulta notorio, pues, que el precepto impugnado no sólo contradice el apartado cuarto del art. 17, sino también su apartado quinto que, como se ha señalado anteriormente, obliga a que las Leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas recojan expresamente los criterios señalados en dicho precepto. Las excepciones contenidas en la propia Ley de presupuestos generales del Estado en relación con determinados ámbitos (art. 17.4) y respecto a los puestos ocupados interinamente (disposición transitoria tercera) tampoco permiten fundamentar una conclusión distinta, teniendo en cuenta el carácter genérico de la oferta de empleo público contenida en la Ley asturiana. De ahí que, de forma subsidiaria, el Letrado de la Junta General del Principado haya procurado negar dicha contradicción acudiendo a una serie de argumentos que es preciso analizar a continuación.

Por lo que respecta al carácter pretendidamente cauterar del recurso en el sentido de que la limitación básica de la oferta de empleo público todavía no se habría infringido, hay que tener cuenta que lo importante desde un punto de vista competencial, tratándose de un supuesto de inconstitucionalidad mediata, es que la infracción de la base estatal se ha producido efectivamente, sin que sea necesario esperar a que el Gobierno autonómico apruebe la concreta oferta de empleo público para el ejercicio en cuestión. Tampoco son relevantes, a estos efectos, las alegaciones del Letrado del Parlamento asturiano sobre el escaso impacto real de la medida impugnada en la ordenación general de la economía, así como sobre sus efectos prácticos sobre el gasto público y la función pública. Este tipo de consideraciones, genéricamente formuladas, excede, sin embargo, del ámbito de nuestra jurisdicción, pues implican un juicio de carácter técnico y de oportunidad respecto a la acción del legislador, que no nos corresponde realizar. Concluido, por lo tanto, que el art. 32 de la Ley recurrida vulnera el art. 17.4 LPGE, resulta obligado declarar su inconstitucionalidad por vulneración mediata o indirecta de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE.

5. Entrando en el análisis del segundo motivo de impugnación alegado por el Presidente del Gobierno, relativo a la supuesta omisión de los diversos conceptos retributivos de los funcionarios autonómicos en la Ley de presupuestos recurrida, lo primero que debe dilucidarse es la posibilidad de que prospere una pretensión de este tipo, que no se dirige contra ningún precepto concreto de la Ley impugnada. En su apoyo, 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 inócua, 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 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 (entre otras, SSTC 29/1986, de 20 de febrero, FJ 6, ó 40/1998, de 19 de febrero, FJ 41).

El presente supuesto presenta, sin embargo, una peculiaridad que debe ser tenida en cuenta en la aplicación de esta doctrina. A diferencia de lo que sucedía en la invocada STC 172/1996, de 31 de octubre, 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 plasmasen, 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.

6. Hechas estas precisiones y 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, cuestionado ahora por el representante de la Junta General del Principado de Asturias. Analizando, en el fundamento jurídico 3 de dicha Sentencia, 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 este mandato de publicidad formal de carácter básico debe cumplirse siempre y en todas las circunstancias, y si la forma de materializarse debe ser necesariamente y en todos los casos la especificación de las cuantías exactas de los diversos conceptos retributivos en la Ley de presupuestos. En concreto, cabe plantearse si debe hacerse así en los supuestos de congelación salarial como el que concurre en el presente caso.

7. Comenzando por las retribuciones básicas, hay que confirmar el criterio contenido en la STC 103/1997, de 22 de mayo, en el sentido que la publicidad formal de sus cuantías es materialmente básica. Pero en supuestos de conge-

lación salarial y en otros que, en su caso, podrán ser apreciados por este Tribunal, no cabe descartar que dicho mandato de publicidad formal pueda ser cumplido a través de alternativas técnicas que lo garanticen con igual intensidad y alcance. Como suele ser habitual en las Leyes de presupuestos del Principado de Asturias, el art. 25.1 de la Ley aquí impugnada prevé que «las retribuciones del personal funcionario. experimentarán, aplicado en las cuantías y de acuerdo con los regímenes retributivos vigentes en 1996, un incremento porcentual idéntico al establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 para el personal de análoga naturaleza, sin perjuicio del resultado individual de la aplicación de dicho incremento». Queda claro, por lo tanto, que la falta de publicación de las cuantías de las retribuciones básicas no encubre un crecimiento global que vulnere el mandato de congelación salarial contenido en el art. 17.2 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 1997. Ello no obstante, es evidente que la Ley impugnada no refleja ninguna de las cuantías de las retribuciones básicas del personal al servicio del Principado de Asturias.

Los Letrados autonómicos aducen en defensa de este hecho la imposibilidad práctica de reflejar tales cuantías teniendo en cuenta la elaboración simultánea de las Leyes de presupuestos estatal y autonómica, y que la Ley de presupuestos generales del Estado fue publicada oficialmente después de la aprobación de la Ley asturiana. Este argumento, sin embargo, no puede prosperar. Por un lado, no está de más recordar que es posible acudir a técnicas de colaboración entre los órganos responsables de la elaboración y aprobación de los respectivos presupuestos para hacer frente a una situación que, por otra parte, no es infrecuente, dados los condicionantes temporales de todas las Leyes de presupuestos. De hecho, las prácticas, en algunos casos informales, de colaboración no son sólo habituales en el ámbito presupuestario, sino que vienen previstas implícitamente por diversas normas estatales y autonómicas, como el art. 3. 2 a) LOFCA, que atribuye al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas funciones de coordinación de las respectivas políticas presupuestarias, y el art. 21.1 del texto refundido del régimen económico y presupuestario aprobado por el Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, que prevé que los criterios de elaboración de los presupuestos del Principado permitan su consolidación con los generales del Estado.

En todo caso, no es posible aceptar la alegación del representante del Consejo de Gobierno del Principado en el sentido de que la publicidad de las cuantías retributivas ha quedado garantizada con la aprobación del Decreto 4/1997, de 30 de enero, de retribuciones del personal incluido en las relaciones de puestos de trabajo. Aunque esta norma reglamentaria contiene las cuantías concretas de las diversas retribuciones básicas, no debe olvidarse que la exigencia de que las mismas se reflejen en la Ley de presupuestos garantiza, entre otras cuestiones, un control democrático de la política retributiva autonómica, unas posibilidades de impugnación y un tipo de publicidad que difiere de las que son propias de las normas reglamentarias. De ahí que no sea posible considerar satisfecho el principio de publicidad formal con rango legal exigido por el art. 24.2 de la Ley 30/1984.

8. Por lo que respecta a las retribuciones complementarias, sobre las que no nos pronunciamos en la ya mencionada STC 103/1997, también debemos partir de la necesidad de atender el criterio básico de su publicidad formal contenido en este último precepto. Sin embargo, debemos tener en cuenta un doble dato. De un lado, que, como hemos señalado anteriormente, en supuestos de congelación salarial pueden existir modalidades técnicas alternativas a la determinación de sus concretas cuantías en la respectiva Ley de presupuestos. Y, de otro, que la propia Ley de presupuestos generales del Estado para el

año 1997, que constituye el parámetro de control en el presente caso, siguiendo la técnica que emplean habitualmente las Leyes de presupuestos del Estado, no realiza dicha especificación, o no lo hace en términos idénticos, respecto de cada uno de los conceptos de las retribuciones complementarias. Así, mientras las cuantías del complemento de destino se reflejan en su art. 21.1 c) en función del nivel de cada puesto de trabajo, en el caso del complemento específico simplemente se señala el porcentaje general de subida [art. 21.1 d)] como consecuencia 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. En cuanto al complemento de productividad, por último, cabe destacar que la indeterminación en las leyes estatales es, lógicamente, mucho mayor, dada la naturaleza del mismo, y que en todo caso se aleja de la cuantificación exacta [art. 21.1 e)].

A la luz de lo anterior, no cabe considerar que la Ley impugnada ha satisfecho la obligación de reflejar las cuantías del complemento de destino. Como en el caso de las retribuciones básicas, la ausencia de cualquier tipo de publicidad formal en relación con este concepto retributivo obliga a considerar vulnerado el art. 24.2 de la Ley 30/1984, sin que resulte suficiente la remisión normativa contenida en el art. 25.1 de la Ley impugnada ni la publicación de sus concretas cuantías en el Decreto 4/1997. En cambio, en el caso de los complementos específico y de productividad tal incumplimiento no se ha producido, teniendo en cuenta que, como se acaba de ver, dada la naturaleza de dichos complementos, tampoco la propia Ley de presupuestos generales del Estado refleja sus cuantías exactas [art. 21.1 d) y e)].

9. 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.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 1301/1997, presentado por el Presidente del Gobierno contra la Ley 10/1996, de 31 de diciembre, de presupuestos generales del Principado de Asturias para 1997 y, en consecuencia:

1.º Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de su art. 32.

2.º Declarar la inconstitucionalidad de la omisión de la publicación de las cuantías 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 junio de dos mil seis.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugenio Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.