Defensor del Pueblo
REGISTRO

Fecha: 02/10/2018
Entrada: 18047459
Expte.: 17000842
(EEC-7-JTA)

Tribunal Constitucional

Presidente

EXCMO. SR.:

A los efectos procedente, adjunta tengo el honor de remitir a V.E. copia de la resolución dictada por este Tribunal en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1572-2017.

Con mi más alta consideración.

Madrid, 19 de septiembre de 2018.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

ANEXO: Copia de resolución.

EXCMO. SR. DEFENSOR DEL PUEBLO.

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1572-2017, interpuesto por la Defensora del Pueblo contra la Disposición Adicional decimotercera de la Ley 18/2016, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunitat Autònoma de las Illes Balears para el año 2017. Ha comparecido y formulado alegaciones el Gobierno de las Illes Balears, por medio de su representación procesal. Ha sido Ponente el Magistrado don Alfredo Montoya Melgar, quien expresa el parecer del Tribunal.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 29 de marzo de 2017, la Defensora del Pueblo interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición Adicional decimotercera de la Ley 18/2016, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunitat Autònoma de las Illes Balears para el año 2017. La fundamentación que sustenta la impugnación se resume a continuación.

a) El precepto impugnado, por su alcance meramente regulatorio, excede del contenido, tanto esencial como eventual, de una Ley de presupuestos. Efectivamente, el instrumento normativo que contiene la disposición impugnada por la recurrente es la Ley 18/2016, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunitat Autònoma de las Illes Balears para el año 2017, ley a la que el art. 134 CE atribuye una función constitucionalmente definida (ordenar la previsión de los ingresos y habilitar los gastos para el concreto ejercicio económico). El escrito de la recurrente repasa la jurisprudencia constitucional que ha afirmado que esta función de la Ley de presupuestos prevista en la Norma Fundamental para el Estado, es también aplicable a las leyes que aprueben los presupuestos de las Comunidades Autónomas (SSTC 116/1994, de 18 de abril; 108/2015, de 28 de mayo). Tanto los preceptos del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (art. 135.1 EAIB), como de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (arts. 21.1 y 21.2), y el propio Reglamento del Parlamento de las Illes Balears (arts. 138 a 140), avalarían esta natural extensión.

b) Siendo ello así, razona la recurrente, la Disposición contiene una regulación del régimen administrativo de exención de las guardias al personal sanitario estatutario de atención especializada mayor de 55 años, así como su participación en los denominados módulos de actividad a efectos del cobro del correspondiente complemente retributivo. El precepto es, por ello, meramente organizativo y no guarda relación alguna con el contenido propio de una ley presupuestaria, ni de modo esencial ni eventual. Al no guardar la Disposición relación con los ingresos y gastos autonómicos ni ser necesaria para una mayor inteligencia o ejecución del presupuesto, se suplica la declaración de inconstitucionalidad.

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

c) Finalmente, el escrito de recurso efectúa consideraciones sobre la vulneración del principio de seguridad jurídica que supone la inclusión en la norma presupuestaria de los llamados "*riders*" o "*cavaliers budgetaires*", es decir, de disposiciones varias que convierten a las leyes de presupuestos en normas de abigarrado contenido lo que dificulta su conocimiento y comprensión por parte de los ciudadanos. A juicio de la recurrente, esta "viciosa práctica" aprovecha la celeridad y sumariedad en la tramitación parlamentaria de las leyes presupuestarias en menoscabo de la función constitucionalmente asignada a las mismas.

2. Mediante providencia de 9 de mayo de 2017 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Defensora del Pueblo contra la Disposición Adicional decimotercera de la Ley 18/2016, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2017. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus respetivas Presidencias, y al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de 15 días, pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones. Asimismo se acordó dar traslado al Gobierno y al Parlamento de las Illes Balears, por conducto de sus Presidencias, con el mismo objeto. Por último, se acordó publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado y en el Butlletí Oficial de la Comunitat Autònoma de las Illes Balears.

3. El día 23 de mayo de 2017 se registra escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicando al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara, de 18 de mayo de 2017, de personarse en el proceso y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1. LOTC

4. El día 24 de mayo de 2017 se registra escrito del Presidente del Senado comunicando al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara, de 23 de mayo de 2017, de personarse en el proceso y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1. LOTC

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. El Abogado del Estado, por escrito de 2 de junio de 2017, en la representación que legalmente ostenta, se dirigió al Tribunal personándose en el proceso y manifestando su intención de no formular alegaciones.

6. Con fecha 5 de junio de 2017, se registra escrito del Presidente del Parlament de las Illes Balears quien, en cumplimiento del acuerdo de la Mesa de 31 de mayo, comunica que la Cámara no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones.

7. Con fecha 9 de junio de 2017, se registra escrito mediante el cual el Abogado de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, con objeto de oponerse al recurso de inconstitucionalidad núm. 1572-2017, formula las alegaciones que resumidamente se exponen, en el mismo orden que aparecen en el escrito.

a) La disposición cuestionada enlaza directamente con lo dispuesto en el Título III (gastos de personal y otras disposiciones) de la Ley de presupuestos. La exención de guardias y la correlativa posibilidad de participación en "módulos de actividad adicional" no es una cuestión ajena al ámbito presupuestario en cuanto que tiene directa relación con las retribuciones del personal y por ello incidencia económica. Al regular las condiciones de percepción del complemento retributivo de atención continuada del personal sanitario se pretende una medida de contención del gasto que modifica el acuerdo colectivo anterior (1997) en función de la situación actual de la hacienda autonómica.

b) Se argumenta igualmente que la recurrente carecería de legitimidad para impugnar en este proceso constitucional una norma presupuestaria autonómica con el único argumento de la vulneración del art. 134 CE. Según se razona, de la dicción de los arts. 162.1.a) CE y 32.1 LOTC debe desprenderse que la legitimación activa del Alto Comisionado de las Cortes Generales en el proceso constitucional debe limitarse a los supuestos de vulneración de los derechos comprendidos en el Título I CE. El Letrado balear no desconoce los pronunciamientos anteriores de este Tribunal (STC 150/1990, de 4 de octubre y STC 274/2000, de 15 de noviembre) pero considera que el Tribunal debería efectuar un nuevo y renovador pronunciamiento, por el que se delimite el ámbito de legitimación a esos circunscritos derechos fundamentales.

El escrito detalla que los Informes del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales de los años 2011 y 2012 reconocen la carencia de una facultad de supervisión universal de toda la legislación por parte del Defensor del Pueblo. E igualmente, que el art. 54 CE limitaría la legitimación a la protección de los derechos reconocidos en el Título I. Dado el grado de consolidación de la doctrina constitucional relativa a los derechos fundamentales y la esencia de la institución del Defensor del Pueblo, el Tribunal debería inadmitir el recurso por falta de legitimación al quedar desconectada la cuestión controvertida (límites materiales que el art. 134 CE establece a las leyes presupuestarias) de los preceptos del Título I y centrarse exclusivamente en la inclusión en una ley de presupuestos de un precepto que no tendría cabida material en los contenidos propios de la misma.

c) La alegación tercera del escrito del Govern de las Illes Balears, junto con una descripción de las finalidades generales del presupuesto para 2017 (recuperación económica y recuperación de derechos básicos), contiene, entrelazados, un doble tipo de argumentos. En primer lugar, se reconoce que la jurisprudencia constitucional ha admitido la extensión de los límites materiales de las leyes de presupuestos del Estado a sus homónimas de las Comunidades Autónomas (con cita de la STC 108/2015, de 28 de mayo). Si bien ello se ha pronunciado expresamente para las Comunidades de Aragón, Cantabria, La Rioja, Islas Canarias, País Vasco, Madrid, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y Asturias, no así para la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. De ello deduce el Abogado de la Comunidad Autónoma que el bloque de constitucionalidad presupuestaria balear (art. 135 EAIB, art. 21 LOFCA y correspondientes artículos del Reglamento del Parlament de las Illes Balears), no puede interpretarse de manera igual por la mera voluntad de la recurrente.

En segundo lugar, se argumenta que la oposición al recurso se basa en la discrepancia con la recurrente respecto a la naturaleza del contenido de la Disposición impugnada. Para el Abogado de la Comunidad Autónoma, se aprecia una relación directa de la Disposición con el estado de ingresos y gastos, ya que el contenido de la misma responde a criterios de política económica en relación a la aplicación de los convenios, acuerdos o pactos en materia de personal con incidencia en materia de gastos.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Finaliza su escrito el Letrado del Govern de las Illes Balears suplicando que se dicte sentencia por la que se inadmita el recurso o subsidiariamente, se desestime, declarando que la Disposición Adicional decimotercera de la Ley 18/2016, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2017, se ajusta plenamente a la Constitución.

8. Por providencia de 18 de septiembre de 2018 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 19 de dicho mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad, planteado por la Defensora del Pueblo, tiene por objeto la impugnación de la Disposición Adicional decimotercera de la Ley 18/2016, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunitat Autònoma de las Illes Balears para el año 2017, por vulneración de los arts. 9.3 CE y 134 CE, así como el art. 135.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears aprobado por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las IllesBalears y el art. 21.1. de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. Para la representación procesal del Gobierno de la Comunidad Autónoma de las IllesBalears, los preceptos impugnados son, sin embargo, plenamente conformes con la Constitución y el Estatuto.

2. Antes de examinar las cuestiones de fondo planteadas, hemos de pronunciarnos sobre la posible pérdida de objeto del recurso que podría haberse producido al haber sido ya derogada la disposición recurrida. En efecto, la norma que se impugna ha concluido su vigencia, pues, aunque por su contenido sus efectos debían desplegarse más allá del ejercicio presupuestario 2017, la disposición fue objeto de derogación expresa por la Disposición Derogatoria Única de la Ley 13/2017, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2018. La norma impugnada habría sido, pues, expresamente expulsada del ordenamiento.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Como regla general, en un recurso de inconstitucionalidad, orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida —sobrevenida o querida por la norma— de la vigencia del precepto legal objeto de impugnación debe ser tenida en cuenta por el Tribunal, pues no tendría sentido, en principio, pronunciarse sobre normas que el propio legislador ha expulsado del ordenamiento jurídico [por todas, SSTC 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 2, y 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 a)].

Esta regla general – pérdida de objeto del recurso por derogación de la norma impugnada - ha sido matizada en aquéllos supuestos en los que se traba una controversia competencial que pueda estar aún viva [STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 b)], así como en los casos de normas de vigencia limitada, como el de la Ley de Presupuestos.

Según tiene establecido este Tribunal, la pérdida de vigencia de las Leyes de Presupuestos "no puede sin más determinar la desaparición del objeto de los recursos de inconstitucionalidad contra ellas interpuestos, pues sería tanto como admitir que hay un ámbito normativo, estatal o autonómico, que resulta 'inmune al control de la jurisdicción constitucional'" (por todas, STC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 2), debiendo examinarse si previsiones similares a la recurrida han venido reiterándose en las posteriores Leyes de Presupuestos (STC 179/2016, de 25 de noviembre. FJ 2). Ello, sin embargo, no ocurre en el presente caso, en el que la derogación está expresamente formulada en la Ley 13/2017, de 29 de diciembre, de presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2018. Por tanto, en este caso, la pérdida de vigencia no es mera consecuencia del carácter temporalmente limitado de la Ley de Presupuestos sino de la derogación posterior expresa, por otra Ley, igualmente de Presupuestos, de la Comunidad.

3. Igualmente, antes de entrar en el enjuiciamiento del fondo del asunto, hemos de proceder al examen del requisito procesal de la legitimación de la recurrente en este proceso, que esgrime el Gobierno de la Comunidad Autónoma como óbice que conduciría a la inadmisión del recurso.

Según se ha expuesto en los antecendentes, el Abogado del Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears considera que la parte recurrente (Defensora

del Pueblo) no gozaría de legitimación para interponer un recurso de inconstitucionalidad contra una ley autonómica cuando lo que en él se argumente sea otra vulneración del texto constitucional distinta de los derechos fundamentales protegidos por el Título I. Al ser en este caso la tacha de inconstitucionalidad la superación de los límites constitucionales que el art. 134 CE impone al contenido material de las leyes de presupuestos, no contaría la Defensora del Pueblo con legitimación suficiente.

Esta cuestión se abordó ya por el Tribunal en varios pronunciamientos anteriores (STC 150/1990, de 4 de octubre y STC 274/2000, de 15 de noviembre, que la parte cita, así como la más reciente STC 87/2017, de 4 de julio). Si tenemos en consideración todo ello, resulta que el Tribunal se ha pronunciado ya sobre la extensión de los arts. 162.1.a) CE y 35 LOTC, en el sentido que "con independencia de la cualidad del Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I, su legitimación al respecto ha de entenderse en los mismos términos y con la misma amplitud que la del resto de los sujetos contemplados conjuntamente en los arts. 162.1 a) CE y 32.1 LOTC, pues, como afirmamos en la temprana STC 5/1981, de 13 de febrero, dicha legitimación les ha sido reconocida a cada uno de ellos "no en atención a su interés, sino en virtud de la alta cualificación política que se infiere de su respectivo cometido constitucional" [FJ 3; también, recientemente, STC 180/2000, de 19 de junio, FJ 2 a)]" (FJ 2º). Igualmente, esta jurisprudencia se reitera en la STC 137/2010, de 16 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo contra diversos preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña y en donde expusimos, ante la misma objeción planteada por la representación procesal del Parlamento catalán y por la de la Generalitat de Cataluña, que ni la norma constitucional, ni los preceptos orgánicos establecen límite alguno al contenido de esa legitimación, por lo que no cabe su aplicación restrictiva "máxime cuando este Tribunal ha vinculado el principio *pro actione* a la interpretación y aplicación de las causas de inadmisibilidad de los recursos de inconstitucionalidad" (STC 137/2010, FJ 2).

Lo que en realidad se propone en el escrito de oposición al presente recurso de inconstitucionalidad es una revisión de esta doctrina con el único fundamento del

estado de desarrollo de la jurisprudencia sobre derechos fundamentales (hoy consolidada) y del contenido de los Informes anuales 2011 y 2012 presentados por el Defensor del Pueblo a las Cortes Generales. Lo que en ellos indica la propia institución es únicamente que no puede convertirse en un supervisor universal de cualquier vulneración constitucional, afirmación que se hace a los solos efectos de poner de relieve la imposibilidad material de que el Defensor del Pueblo atienda todas las quejas y demandas presentadas por particulares, dada su limitada disposición de medios humanos y materiales. Obviamente, ello no significa reducción alguna de la plena legitimación activa del Defensor del Pueblo. Dado que los argumentos esgrimidos no desvirtúan el hecho de que el Defensor del Pueblo goza de la misma legitimación activa que cualquier otro sujeto constitucional de los reconocidos en el art. 161.1.a) CE, sin que sea viable una limitación de los motivos de recurso en razón a las características del sujeto, no puede acogerse la inadmisión del recurso por falta de legitimación del recurrente.

4. En este proceso, las partes no controvierten en puridad la existencia de límites constitucionales a los contenidos que son susceptibles de regularse por las Leyes de Presupuestos. Los ya abundantes pronunciamientos constitucionales al respecto configuran un marco de doctrina en el que se establece que, por sus especiales características de tramitación y contenido, una Ley de Presupuestos no puede contener cualquier clase de normas sino sólo aquellas relativas a la ordenación de los ingresos y gastos del Estado o la Comunidad. Así en la STC 152/2014, de 25 de septiembre, [FJ 4 a)] se efectúa una recapitulación de nuestra doctrina sobre los límites de las leyes de presupuestos, partiendo de las SSTC 9/2013, de 28 de enero, FFJJ 3 y 4; 86/2013, de 11 de abril, FFJJ 4 y 5; 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 2 b); y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5. En ellas hemos reiterado que el contenido de estas leyes puede ser de dos tipos: "Por un lado y de forma principal, el contenido propio o "núcleo esencial" del presupuesto, integrado por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos para un ejercicio económico, así como por las normas que directamente desarrollan y aclaran los estados cifrados, esto es, las partidas presupuestarias propiamente dichas. Este contenido es esencial, porque conforma la identidad misma del presupuesto, por lo que no es disponible para el legislador. Adicionalmente, las leyes de presupuestos pueden albergar otras disposiciones. Lo que hemos denominado 'contenido eventual', o no necesario, está integrado por todas aquellas normas incluidas en la Ley de

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

presupuestos que, sin constituir directamente una previsión de ingresos o habilitación de gastos, guardan 'una relación directa con los ingresos o gastos del Estado, responden a los criterios de política económica del Gobierno o, en fin, se dirigen a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto' (por todas, con cita de anteriores, STC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4)"

En definitiva, el contenido de una Ley de Presupuestos 'está constitucionalmente delimitado, en tanto que norma de ordenación jurídica del gasto público *ex* art. 134 CE. La Constitución establece la reserva de un contenido de Ley de Presupuestos, lo que significa que la norma debe ceñirse a ese contenido y también que ese contenido sólo puede ser regulado por ella' (STC 9/2013, FJ 3).

De lo anterior resulta que "[p]ara determinar si [una norma] tiene cabida en una ley de presupuestos, por ser admisible como contenido eventual, 'es necesario que guarde una conexión económica —relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno— o presupuestaria —para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto—' [STC 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5 a); con cita de las SSTC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; 109/2001, de 26 de abril, FJ 5; 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4; 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4; 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3; 9/2013, de 28 de enero, FJ 3 b); y 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 2 b)]. Sólo si se cumplen las citadas condiciones es posible justificar 'la restricción de las competencias del poder legislativo, propia de las leyes de presupuestos, y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE, esto es, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la ley de presupuestos generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE)' [STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a)]." (STC 152/2014, de 25 de septiembre, FJ 4. a)) .

Igualmente, "si bien la ley de presupuestos puede ser un instrumento para una adaptación circunstancial de las distintas normas, no tienen en ella cabida las modificaciones sustantivas del ordenamiento jurídico, a menos que éstas guarden la suficiente conexión económica (relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno) o presupuestaria (para una

mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto." (STC123/2016, de 23 de junio, FJ 3º). Nótese como uno de los argumentos constitucionales para proscribir determinados contenidos de las leyes de presupuestos es el de que con ellas no se produzca una modificación del régimen sustantivo de determinada parcela del ordenamiento jurídico (STC 238/2007, FJ 4º).

También en la ya citada STC 152/2014 se procede a una ejemplificación – positiva y negativa - de supuestos relativos al régimen jurídico de la función pública que ya han sido sometidos al examen constitucional. Así, pueden incluirse en una Ley de Presupuestos: medidas que tengan como finalidad y consecuencia directa la reducción del gasto público (STC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3, normas de incompatibilidad de percepción de haberes activos y de pensiones), o su aumento (STC 237/1992, de 15 de diciembre, relativa al incremento de retribuciones salariales para el personal al servicio de las Administraciones públicas), reglas de creación de complementos retributivos para determinados cargos públicos (STC 32/2000, de 3 de febrero), o, en fin, disposiciones que establecen la sujeción al derecho privado de la red comercial de una entidad pública empresarial como Loterías y Apuestas del Estado [STC 217/2013, FJ 5 e)].

No cabe, en cambio, incluir en una Ley de Presupuestos medidas relativas a los procedimientos de acceso de los funcionarios sanitarios locales interinos a la categoría de funcionarios de carrera (STC 174/1998, de 23 de julio, FFJJ 6 y 7), y a los de provisión de puestos de trabajo del personal sanitario (STC 203/1998, de 15 de octubre, FFJJ 3 a 5), o referidas a la edad de pase a la situación de segunda actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía (STC 234/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4 y 5) o a los requisitos de titulación necesaria para acceder al Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal de Cuentas (STC 9/2013, FJ 3), así como en general las normas típicas del derecho codificado u otras previsiones de carácter general en las que no concurra la necesaria vinculación presupuestaria (STC 86/2013, FJ 4; con cita de las SSTC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4; 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3; y 9/2013, FJ 3). Tampoco son materias incluibles en las Leyes de Presupuestos la exclusión de los requisitos para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora en materia de subvenciones (STC 152/2014, FJ 6 e)) o la regulación de los requisitos generales para el ingreso en los centros docentes militares de formación

(STC 152/2014, FJ 6 f)), así como las condiciones para la concesión del subsidio de desempleo a los liberados de prisión condenados por la comisión de delitos de terrorismo. (STC 123/2016, FJ 3)

Si la referida doctrina sobre los límites constitucionales propios del instrumento normativo de la Ley de Presupuestos no es en sí misma objeto de controversia, sí lo es, en cambio, la extensión de la doctrina general sobre las leyes presupuestarias del Estado a sus homónimas autonómicas, así como la propia naturaleza del precepto impugnado, cuestiones que seguidamente se examinan.

5. Sobre la cuestión de la extensión de las limitaciones del art. 134 CE a las legislaciones autonómicas, existe también una doctrina consolidada sobre su aplicación a las leyes presupuestarias autonómicas, como se ha recordado recientemente, entre otras, en la STC 86/2013, de 11 de abril (recurso de inconstitucionalidad dirigido contra la disposición adicional undécima de la Ley de las Cortes Valencianas 15/2007, de 27 de diciembre, de presupuestos para el ejercicio 2008). En esta sentencia se reitera que el art. 134 CE regula una institución estatal, el presupuesto del Estado, y que, como regla general, no resulta aplicable sin más a los presupuestos de las Comunidades Autónomas, a las que serán de aplicación las disposiciones de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y de su respectivo Estatuto de Autonomía.

A partir de esas consideraciones hemos examinado, de un lado, la aplicación de los límites del art. 134.2 CE, que se refieren al contenido posible de una ley de presupuestos; y, de otro, el límite específico acerca de la aplicación de la prohibición de establecer tributos mediante ley de presupuestos que se contiene en el art. 134.7 CE. Por lo que se refiere a los límites que se derivan del art. 134.2 de la Constitución, en los procesos constitucionales en los que resultaba controvertido el contenido posible de una ley de presupuestos autonómica, también hemos examinado las normas que integran el bloque de la constitucionalidad aplicable a la institución presupuestaria de las Comunidades Autónomas. Así lo hemos hecho en el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón (STC 174/1998, de 23 de julio, FJ 6); de Cantabria (STC 130/1999, de 1 de julio, FJ 5); de La Rioja (STC 180/2000, de 29 de junio, FJ 5); de las Islas Canarias (STC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 6); del País Vasco (STC

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

3/2003, de 16 de enero, FJ 6); de Madrid (STC 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 10); de Castilla-La Mancha (STC 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3); y, finalmente, de la Comunidad Valenciana (SSTC 7/2010, de 27 de abril, y 86/2013, de 11 de abril, FFJJ 3 y 4). En todos estos casos, al contener una cláusula similar a la del art. 134.2 CE tanto la Ley Orgánica 8/1980, de financiación de las Comunidades Autónomas (art. 21.1) como todos los Estatutos de Autonomía enjuiciados, hemos llegado a la conclusión de que del bloque de la constitucionalidad aplicable a la Comunidad Autónoma puede deducirse un principio general: la adecuación del contenido de la Ley de Presupuestos autonómica "a la función institucional que le es propia, sin que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y de gastos o con los criterios de la política económica en que se sustentan, o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto" (SSTC 174/1998, FJ 6, y 130/1999, FJ 5).

Los límites al contenido posible o eventual de la Ley de Presupuestos derivados del art. 134.2 CE son, pues, de aplicación a las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas siempre que haya una identidad sustancial en las normas que integren el bloque de la constitucionalidad aplicable a la Comunidad Autónoma" (STC 108/2015, de 28 de mayo. FJ 3).

En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, la función de la ley presupuestaria queda definida en el art. 135.1 de su Estatuto de Autonomía, regulado en la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears: "El presupuesto general de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears tiene carácter anual, es único y constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de todos los gastos y de todos los ingresos de las instituciones, los organismos, las entidades y las empresas que constituyen el sector público autonómico".

Como afirma la STC 83/2016: "[l]a norma estatutaria refleja que el presupuesto autonómico cumple la misma función que el del Estado, como también constatamos, en relación con la misma Comunidad Autónoma, en la citada STC 7/2010 (FJ 4), alcanzando así la misma conclusión que con respecto de otras leyes presupuestarias autonómicas (Aragón en la STC 174/1998, de 23 de julio; Cantabria en la STC

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

130/1999, de 1 de julio; La Rioja en la STC 180/2000, de 29 de junio; Canarias en la STC 274/2000, de 15 de noviembre; o Castilla-La Mancha en la STC 74/2011, de 19 de mayo). Así, y en la medida en que, como se viene de constatar, las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma Valenciana cumplen la misma función, quedan sometidas a los mismos límites materiales y temporales que las del Estado, límites que están relacionados, precisamente, con la propia función o razón de ser del presupuesto como institución en un Estado democrático. Por eso, la limitación al contenido posible de este tipo de normas es también una garantía para el poder legislativo, que podrá centrar su función de aprobación y control en el objeto de la norma, que no es otro que el presupuesto en sí mismo. De ahí que la doctrina constitucional sobre los límites materiales de las leyes de presupuestos no sea sino la plasmación de 'una serie de principios que ... son consustanciales a la institución presupuestaria y al sistema parlamentario (arts. 66 y 152.1, ambos de la Constitución), coincidentes por lo demás con los de las democracias con las que ha entroncado nuestro país'' (STC 3/2003, FJ 6), de lo que se deduce 'la existencia de un principio general de que el contenido de la ley de presupuestos autonómica se adecúe a la función institucional que le es propia, sin que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y gastos o con los criterios de política económica en que se sustentan, o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto' (STC 7/2010, FJ 5, con cita de las SSTC 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 130/1999, de 1 de julio, FJ 5; y 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 10). Es, en definitiva, la propia función de la norma presupuestaria, tal y como se define en el Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana, la que exige la debida conexión ente la materia presupuestaria y el contenido de la misma, lo que justifica la aplicación, a las leyes de presupuestos de la Generalitat Valenciana, de los mismos límites materiales que, de acuerdo con nuestra doctrina, se derivan del art. 134 CE para las del Estado, pues ambos tipos de leyes se encuentran reservadas a un contenido, y dicho contenido está reservado a ellas." (STC 86/2013, FJ 3)

En consecuencia, se desestima la alegación según la cual no es aplicable a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears la doctrina sobre los límites materiales de las leyes de presupuestos.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Resta finalmente dilucidar la controversia respecto al análisis del contenido del precepto objeto de impugnación. Las partes, efectivamente, discrepan sobre la posibilidad de considerar como posible contenido de una Ley de presupuestos una regulación material como la contenida en la Disposición adicional decimotercera de la Ley 18/2016, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunitat Autònoma de las Illes Balears para el año 2017, que bajo el título de "Régimen de la exención de guardias del personal estatutario sanitario de atención especializada del subgrupo A1 mayor de 55 años", contiene el siguiente tenor literal:

1. Tendrá derecho a la exención de guardias por motivos de edad, con la eventual participación voluntaria en módulos de actividad adicional, el personal estatutario sanitario del subgrupo A1 de atención especializada, mayor de 55 años, que a la entrada en vigor de esta ley esté realizando guardias o que haya sido eximido de su realización en un periodo no superior a dos años.

2. La solicitud de realización de módulos de actividad adicional sólo será estimada cuando existan necesidades asistenciales que lo justifiquen, sin perjuicio del derecho a la exención de guardias.

3. La programación de los módulos de actividad adicional, que en ningún caso constituirá un derecho, tendrá carácter anual, distribuyéndose de acuerdo con las necesidades asistenciales, y consistirá, preferentemente, en la realización de actividad asistencial ordinaria.

4. El personal que opte por este sistema realizará, cuando su solicitud sea aceptada, un mínimo de uno y un máximo de tres módulos de actividad al mes. El órgano competente deberá planificar módulos de actividad efectiva de cuatro horas. La realización de estos módulos será voluntaria y no eximirá a los profesionales de realizar su actividad ordinaria al día siguiente.

5. Las cuantías que corresponde abonar por la realización de módulos de actividad adicional se abonarán a través del complemento de atención continuada. Cada módulo equivaldrá a 12 horas de guardia de presencia física.

6. La programación, el número, la duración y la retribución de los módulos de actividad adicional de los profesionales que hayan sido eximidos de la realización de guardias con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley, en virtud del Pacto celebrado el 23 de julio de 1997 entre la administración sanitaria y las organizaciones

sindicales (BOE núm. 298, de 13 de diciembre de 1997), se adaptarán a lo establecido en esta disposición adicional.

7. El procedimiento de solicitud y reconocimiento de exenciones de guardias se regirá por lo que prevé el mencionado pacto de 23 de julio de 1997.

Para la recurrente, el contenido de la Disposición es meramente organizativo respecto a la actividad de un concreto colectivo de la Administración sanitaria, de manera que no guarda relación alguna con el contenido – ni tan siquiera eventual – de una norma presupuestaria. Para el Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en cambio, se aprecia una relación directa con el estado de ingresos y gastos que integran el presupuesto y se entiende que el contenido responde a criterios de política económica.

La Disposición ahora enjuiciada tiene su antecedente normativo en la Resolución del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 8 de agosto de 1997 (BOE nº 298 de 13 de diciembre de 1997), por la que se dió publicidad al acuerdo suscrito entre Administración sanitaria del Estado-INSALUD y los organismos sindicales CEMSATSE y CCOO, sobre la exención de guardias a los facultativos de más de 55 años. La regulación de 1997 establecía la posibilidad para ese colectivo de solicitar la exención de la realización de guardias médicas por razón de edad, con la correlativa supresión del complemento salarial de atención continuada. El Acuerdo establecía, sin embargo, que, voluntariamente, los facultativos que así lo desearan podrían acceder a dicho complemento mediante la realización de un módulo de atención continuada de actividad asistencial con presencia física desde las 15:00 de acuerdo con las necesidades de cada centro o unidad. Así, la exención de la realización de guardias médicas no implicaba menoscabo salarial siempre que se realizara esa actividad sustitutiva (módulo). Además, según el propio acuerdo, "[d]ada la situación actual, parece razonable posibilitar, por un lado, el ejercicio del derecho a la exención de guardias de aquellos facultativos mayores de cincuenta y cinco años que lo soliciten sin percepción económica alguna, así como, por otro lado, propiciar la opción voluntaria de realizar actividades en régimen de presencia física y desde las quince horas, a quienes así lo deseen dentro de ese grupo de edad".

La simple lectura comparativa de ambos preceptos, permite constatar que la regulación actual y su precedente no difieren sustancialmente en cuanto a la posibilidad de la exención ni en la sustitución de la guardia por otra actividad presencial a los efectos de seguir percibiendo el complemento salarial de atención continuada. Ambas opciones eran posibles en 1997 y lo seguían siendo en 2016. La diferencia, pues, radica en la posición de la Administración respecto a la actividad sustitutiva: mientras que el acuerdo colectivo situaba a la Administración en posición de "propiciar" el acceso a la actividad sustitutiva de la guardia, la regulación de la Ley balear de presupuestos establece que: (i) la solicitud de realización de módulos de actividad adicional sólo será estimada cuando existan necesidades asistenciales que lo justifiquen y, (ii) los módulos de actividad consistirán, preferentemente, en la "realización de actividad asistencial ordinaria".

Por tanto, la modificación que efectúa la Disposición Adicional controvertida no afecta al derecho a la exención, ni implica directamente un menor gasto presupuestario. El facultativo que se acoja a la exención sin actividad sustitutiva ni percibía ni percibirá el complemento retributivo. El facultativo que quiera acogerse a dicha actividad lo podrá solicitar, dependiendo la asignación del módulo de las necesidades asistenciales. Lo que cambia entre la regulación precedente y la actual es que en aquélla la Administración se comprometía a propiciar la opción voluntaria, y en ésta tal opción será simplemente atendida según las necesidades asistenciales.

Como señalamos en el fundamento jurídico 4 de esta Sentencia, la finalidad constituye el criterio para determinar la naturaleza presupuestaria de una modificación sustantiva del ordenamiento jurídico incluida en una Ley de presupuestos. Esa finalidad ha sido objetivada por nuestra doctrina, de tal forma que, solo si la modificación normativa guarda relación directa con los ingresos o gastos del Estado, sirve de vehículo director de la política económica del Gobierno o contribuye a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto, puede afirmarse su naturaleza presupuestaria.

La disposición impugnada no persigue ninguna de las tres finalidades mencionadas. Más que de una medida que busque la reducción del gasto público, se trata de una norma de política de personal que, si como fruto de la negociación

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

colectiva se propiciaba ya en la regulación antigua, ahora se sujeta a la concurrencia de necesidades asistenciales que la justifiquen. Se está, pues, ante una cuestión más propia de la determinación de las condiciones de trabajo del personal sanitario que de la política presupuestaria. Por ello, la disposición impugnada, al no incorporar un contenido esencial o eventual de una Ley de Presupuestos, vulnera el art. 134 CE y, en consecuencia, debe declararse inconstitucional y nula.

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 el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la Disposición Adicional decimotercera de la Ley 18/2016, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunitat Autònoma de las Illes Balears para el año 2017.

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

En Madrid, a diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Voto Particular que formula la Magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1572-2017.

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con pleno respeto a la opinión de la mayoría reflejada en la Sentencia, formulo el presente Voto, dejando constancia sucintamente de los fundamentos de mi posición discrepante con el fallo y con los razonamientos que lo sustentan, de acuerdo con los argumentos que defendí en la deliberación del Pleno.

Mi discrepancia, como expongo a continuación, se concreta en la decisión finalmente adoptada que, en mi opinión, debió ser de extinción del recurso de inconstitucionalidad por pérdida de su objeto. Como la Sentencia de la que disiento reconoce, la disposición adicional decimotercera de la Ley 18/2016 aquí impugnada fue objeto de derogación expresa en virtud de la disposición derogatoria única, párrafo a), de la Ley 13/2017, 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2018. Por tal razón, en aplicación de la doctrina de este Tribunal, se debería haber declarado la extinción del recurso de inconstitucionalidad, pues la regla general en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad es que la derogación de la norma impugnada extingue su objeto.

Como este Tribunal tiene establecido, "en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado 'habrá de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva ... la exclusión de toda la aplicabilidad de la Ley, [pues] si así fuera, no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la Ley, acaso inconstitucional (art. 40.1 LOTC)' (STC 199/1987, FJ 3). Por ello, carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, 'pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento ... de modo total, sin ultraactividad' (SSTC 160/1987, FJ 6; 150/1990, FJ 8, y 385/1983, FJ 2)" (por todas, SSTC 104/2015, de 28 de mayo, FJ 2; 237/2015, de 19 de noviembre, FJ 3; 270/2015, de 17 de diciembre, FJ 2; 140/2016, de 21 de julio, FJ 2, y 27/2017, de 16 de febrero, FJ 2).

Bien es cierto que la cuestión debe resolverse en cada caso concreto y no cabe dar una respuesta unívoca en todos los supuestos, ya que esa regla general tiene excepciones. Tal ocurre cuando el recurso de inconstitucionalidad versa sobre una controversia de carácter competencial y ésta no ha desaparecido con la nueva norma [entre otras, SSTC 96/2013, de 26 de abril, FJ 2; 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 2, y 230/2015, de 5 de noviembre, FJ 3 b)], o cuando se trata de controlar normas de vigencia temporal limitada como son, por ejemplo, las leyes de presupuestos, pues "excluir la posibilidad de examen constitucional en estos supuestos 'sería tanto como negar la posibilidad de control por este Tribunal Constitucional de determinadas normas con vigencia limitada en el tiempo ... creándose así un ámbito normativo (estatal o autonómico) inmune al control de la jurisdicción constitucional'" [por todas, SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1; 26/2013, de 31 de enero, FJ 2; y 179/2016, de 20 de octubre, FJ 2 a)]. Finalmente, se ha excluido el supuesto de la legislación de urgencia, en cuanto las deficiencias respecto a los presupuestos para su uso y a su contenido posible no pueden quedar subsanadas por los efectos derogatorios de la legislación sobrevenida o los convalidantes de la asunción del decreto-ley por el Congreso de los Diputados o por las Asambleas de las Comunidades Autónomas [por todas, SSTC 137/2003, de 3 de julio, FJ 2; 155/2005, de 9 de junio, FJ 2; 96/2014, de 12 de junio, FJ 2; 47/2015, de 25 de marzo, FJ 2 c); y 106/2015, de 28 de mayo, FJ 2].

Pues bien, en este caso no concurre ninguna de las circunstancias expuestas para impedir la aplicación de la regla general. La disposición adicional impugnada en el recurso de inconstitucionalidad que nos ocupa, aunque se encuentra incluida dentro de una Ley de presupuestos, no tenía una vigencia temporal limitada, sino que fue aprobada con una vocación de vigencia indefinida, por lo que la excepción a la regla general en los supuestos de normas limitadas en el tiempo no es de aplicación en este caso. Dicha disposición adicional fue expresamente derogada en su integridad por la Ley 13/2017, de 29 de diciembre, de manera que el legislador autonómico la expulsó completamente del ordenamiento jurídico, excluyendo toda posibilidad de aplicación, sin que se plantee problema alguno de ultraactividad. Por tal razón, estimo que la Sentencia debió dirigir su argumentación al entendimiento de que el objeto del recurso había desaparecido, sin que tuviera sentido ya un pronunciamiento sobre el fondo por parte de este Tribunal. A pesar de esta evidencia, reconocida incluso en el FJ 2 de la Sentencia de la que disiento, en el que se desarrolla una argumentación de la que debía derivarse como consecuencia ineluctable la extinción del recurso de inconstitucionalidad, se dejó sin responder explícitamente este extremo, aunque, de manera implícita, se entienda

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

rechazada la posible pérdida de objeto del recurso, puesto que la Sentencia, con un inexplicable quiebro discursivo, entró, a continuación, a resolver la cuestión de fondo que en el mismo se planteaba, modo de proceder con el que muestro mi disconformidad.

En conclusión, por las razones expuestas, considero que el fallo del presente recurso de inconstitucionalidad debería haber sido de extinción por pérdida de objeto.

Y en este sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho.

ES COPIA
EL SECRETARIO DE JUSTICIA