

80/1983, de 10 de octubre). El precepto cuestionado hace imposible, en efecto, que los Jueces y Tribunales ordinarios puedan controlar la legalidad de una sanción administrativa tan grave como la separación del servicio, impuesta, ciertamente y según se ha dicho, como consecuencia de determinadas condenas judiciales, pero como sanción añadida a las propias de la condena penal y, por tanto, irreconducible de manera directa a la propia actuación judicial. Esa sanción administrativa añadida a la condena penal se encuentra, desde luego, prevista en la ley, pero el debido ajuste, en cada caso, de la actuación administrativa a las previsiones de la legalidad resulta imposible de verificar, toda vez que el precepto aquí examinado ciega por completo y de raíz el acceso del sancionado a la vía judicial.

Contrapunto de la lesión del derecho individual a la tutela judicial efectiva que con ello se produce, y a la que ya hemos hecho referencia, es la vulneración objetiva de un principio tan consustancial al Estado de Derecho como es el del sometimiento de la actuación de todos los poderes públicos al conjunto del Ordenamiento y la verificación de esa sujeción, en última instancia, por los órganos del Poder Judicial. Principio de fiscalización plena —sin inmunidad de poder— de la actuación administrativa (SSTC 66/1984, de 6 de junio; 238/1992, de 17 de diciembre; 148/1993, de 29 de abril; 78/1996, de 20 de mayo, y 235/1998, de 14 de diciembre) que, para el caso de la Administración Pública, ha encontrado formulación expresa y específica en el art. 106.1 de la Constitución. Así lo señalábamos en la propia STC 18/1994 (FJ 5), al recordar que «la STC 197/1988 concluía que la tutela judicial efectiva prohíbe al legislador que, con normas excluyentes de la vía judicial, impida el acceso al proceso, prohibición esta última que se refuerza por lo prevenido en el art. 106.1 C.E. cuando se trata de impetrar justicia frente a la actuación de las Administraciones Públicas».

6. Por último, y en íntima conexión con la ya examinada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, el precepto cuestionado supone también una clara contravención de lo dispuesto en el art. 53.2 de la Constitución.

El precepto aquí cuestionado, al hacer imposible el acceso a la jurisdicción ordinaria —en la que, a los efectos que aquí consideramos, se integran los Tribunales militares (STC 113/1995, de 6 de julio)— convierte al recurso de amparo constitucional en la única vía de control jurisdiccional de las resoluciones de la Administración militar, siendo así que, conforme a lo dispuesto en el art. 53.2 de la Constitución, esa vía de control extraordinario en sede constitucional no puede suplir la inexistencia de una vía de protección común y general, de carácter plenario, ante los Jueces y Tribunales ordinarios. El art. 24.1 de la Constitución asegura a cualquier ciudadano la posibilidad de recabar, en defensa de sus derechos e intereses legítimos, la tutela de los Jueces y Tribunales ordinarios, garantía de la que no pueden verse privados, en razón de su especial sujeción a la Administración, los militares, pues reiteramos una vez más que el cometido que la acción disciplinaria militar ha de cumplir, y que puede justificar alguna limitación de las garantías procesales, no queda desvirtuado con el posterior ejercicio del derecho a la tutela judicial que a todas las personas reconoce el art. 24.1 de la Constitución (así, SSTC 113/1995 y 235/1998, y 14/1999, de 22 de febrero).

FALLO

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

Ha decidido

Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 468 c) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar.

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

Dada en Madrid a tres de febrero de dos mil.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

4213 *Pleno. STC 32/2000, de 3 de febrero de 2000. Cuestiones de inconstitucionalidad 1989/94 y 2955/98 (acumuladas). Planteadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de Madrid y de Castilla-La Mancha, respecto del art. 33.2 de la Ley 31/1990, de 17 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991. Supuesta vulneración del derecho a la igualdad y de los límites a la ley de presupuestos: complemento de destino de los funcionarios de carrera que hayan desempeñado altos cargos. Votos particulares.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente; don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas planteadas por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (registrada con el núm. 1989/94) y por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (registrada con el núm. 2955/98) sobre la posible inconstitucionalidad del art. 33.2 de la Ley 31/1990, de 17 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991. Han comparecido el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 7 de junio de 1994 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el Auto de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de mayo de ese mismo año por el que se planteaba cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 33.2 de la Ley 31/1990, de 17

de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, por posible vulneración de los arts. 9.3, 14, 66.2 y 134.2 C.E.

2. Los hechos que dieron origen al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) La Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, por Acuerdo de 17 de enero de 1991, accedió a la petición de don Fernando Castedo reconociéndole el complemento retributivo establecido en el art. 33.2 de la Ley 31/1990, de Presupuestos Generales del Estado, consistente en el complemento de destino correspondiente a su grado personal, incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que se fije anualmente para los Directores generales de la Administración del Estado.

b) Contra dicho Acuerdo la Administración inició el procedimiento de revisión de oficio y así, tras los trámites pertinentes, el Ministro de Justicia procedió a la declaración de lesividad del Acuerdo mencionado, como requisito previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo previsto en el art. 56 L.J.C.A. de 1956, en relación con el art. 110.1 de la entonces vigente L.P.A. (revisión de oficio por el procedimiento de lesividad). El motivo de ilegalidad que supuestamente afectaba al acto administrativo impugnado por la propia Administración es que el incremento del complemento del art. 33.2 de la Ley 31/1990 no podía aplicarse al señor Castedo porque no cumplía uno de los requisitos establecidos para ello, concretamente el de haber desempeñado un alto cargo en la Administración del Estado o de la Seguridad Social durante más de dos años continuados o tres con interrupción. En efecto, considera la Administración, y en ello fundamenta su recurso contencioso-administrativo, que el señor Castedo, que había sido Subsecretario del Ministerio de Cultura, Director General de RTVE y Presidente del Consejo de Administración del Banco Hipotecario de España, no cumple con el requisito de haber desempeñado un alto cargo durante dos años continuados o tres con interrupción, ya que el puesto de Presidente del Consejo de Administración del Banco Hipotecario de España no puede considerarse como puesto de trabajo incluido en «la Administración del Estado o de la Seguridad Social», desde el momento en que el Banco Hipotecario es una sociedad anónima que no debe confundirse con el concepto, más restringido y diferente, de Administración del Estado.

c) En el curso del proceso contencioso-administrativo iniciado por la Administración del Estado contra la Resolución por la que se reconocía al señor Castedo el incremento de complemento previsto en el art. 33.2 de la Ley 31/1990, la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de oficio, cuestionó ante este Tribunal la constitucionalidad de dicho precepto.

3. En el Auto de 30 de mayo de 1994, de planteamiento de la cuestión, la Sección promotora de la misma, tras afirmar sucintamente que del precepto discutido depende el fallo que haya de dictar en el proceso, argumenta en el fundamento de Derecho 1 que dicho precepto «puede ser inconstitucional por dos razones: la primera por su inserción en una Ley presupuestaria a la que es extraña por naturaleza; la segunda porque vulnera el principio de igualdad a través del de proporcionalidad».

a) Por lo que respecta al aspecto relativo al ámbito material de las Leyes de Presupuestos, la idea principal del Auto de planteamiento de la cuestión es que el art. 33.2 de la Ley 31/1990 regula una institución genuina de la función pública (el grado personal) que es ajena al contenido propio de las Leyes de Presupuestos. El

grado personal está contemplado en el art. 21.1 d) de la Ley 30/1984 de la Función Pública y lo único que hace el art. 33.2 de la Ley de Presupuestos para 1991 es añadir a dicho artículo una regla o epígrafe más que vendría a regular el grado consolidado de alto cargo o de Director general. No tiene naturaleza presupuestaria directa, que es la propiamente tal, pues indirectamente todo fenómeno que implique algún gasto tiene una repercusión presupuestaria, lo cual no modifica su propia naturaleza, ya que, en otro caso, prácticamente todas las instituciones administrativas estarían reguladas —o por lo menos podrían estarlo— en las Leyes de Presupuestos.

Tras una larga exposición de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los límites del contenido de las Leyes de Presupuestos, el órgano judicial que ha planteado la cuestión concluye que la regulación del concepto retributivo cuestionado en una Ley de Presupuestos no cumple las exigencias jurisprudenciales. En el art. 33.2 de la Ley 31/1990 se trata de la regulación de un mecanismo de adquisición de derechos retributivos, que tiene una repercusión presupuestaria secundaria, ya que los costes funcionariales tienen su propia previsión, con o sin esta norma. De manera que el contenido del precepto cuestionado ni tiene una relación directa con los gastos e ingresos que integran el presupuesto o con los criterios de política económica, ni su inclusión en la Ley de Presupuestos contribuye a la mayor inteligencia y mejor y más eficaz ejecución de los mismos. Se rechaza así la alegación del Abogado del Estado en el sentido de que el artículo cuestionado regula una materia esencialmente presupuestaria como es la remuneración de los servidores públicos.

b) La sección que ha planteado la cuestión estima, además, que la norma a la que nos venimos refiriendo puede quebrantar el principio de igualdad (art. 14 C.E.) y los de mérito y capacidad (art. 103.3 C.E.) «bien de modo absoluto o bien al menos en relación con el principio de proporcionalidad» (fundamento de Derecho 4). En determinados supuestos (piénsese en un funcionario que ya tuviese consolidado un nivel 30, y que por tanto ya no podría en principio incrementar su retribución, a los que se aplique el art. 33.2 de la Ley 31/1990: en este caso percibiría un aumento hasta equipararlo al nivel de Director general, con lo que en la práctica superaría al alza el abanico retributivo), el grado y complemento que prevé dicha norma puede rebasar los treinta niveles legales que integran la carrera administrativa, es decir, por encima de cuantos puede conseguir el más meritorio funcionario de más ejemplar y brillante trayectoria. Además, la razón en virtud de la cual ello es así es porque se traslada el mérito político al orden de los méritos de la carrera funcional. De nuevo se desestima la argumentación de la Abogacía del Estado, que se opuso al planteamiento de la cuestión por entender que no existe término válido de comparación a efectos de deducir vulneración alguna del principio de igualdad.

Por todo lo expuesto, el órgano jurisdiccional promotor de la cuestión concluye que el precepto legal controvertido infringe los arts. 9.3, 14 (en relación con el 103.3), 66.2 y 134.2 C.E.

4. Mediante providencia de 12 de julio de 1994 la Sección Tercera de este Tribunal acordó abrir el trámite de audiencia del art. 37.1 LOTC al objeto de que el Fiscal General del Estado alegase lo que estimase oportuno en relación con la posible falta del juicio de relevancia y con la posible inexistencia de dependencia entre la constitucionalidad de la norma cuestionada y el fallo. En su escrito, el Fiscal se manifestó favorable a la admisión a trámite por entender que pese a que el Auto de planteamiento es excesivamente lacónico en la exte-

riorización del juicio de relevancia y no especifica realmente las razones en que se basa para afirmar que «de la validez del precepto cuestionado depende el fallo que ha de dictarse en este pleito», ello no debe conducir a la inadmisión: sea o no constitucional el art. 33.2 de la Ley 31/1990, la Sala debe aplicarlo al caso para determinar si el señor Castedo tenía o no derecho a la concesión del complemento. Luego se dan tanto el juicio de relevancia —aun tan escasamente motivado— como la dependencia entre la validez de dicho precepto y el fallo.

5. Mediante providencia de 20 de septiembre de 1994 la antes citada Sección de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad registrada con el núm. 1989/94 y dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el plazo común e improrrogable de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Asimismo, se acordó publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se llevó a cabo en el ejemplar núm. 236, de fecha 3 de octubre de 1994.

6. A través de escrito registrado en este Tribunal el 30 de septiembre de 1994, el Presidente del Congreso comunicó la decisión de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, así como de poner a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar. El mismo día, el Presidente del Senado comunicó la decisión de la Mesa del Senado de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. El día 7 de octubre de 1994 se registró el escrito de alegaciones del Abogado del Estado en el que se niega la inconstitucionalidad del art. 33.2 de la Ley 31/1990 afirmando que una regulación como la cuestionada, que prevé el incremento de la retribución de determinados funcionarios, forma parte del contenido propio de este tipo de Leyes porque guarda directa relación con las habilitaciones de gastos de los Presupuestos. Y es que en supuestos similares a los que contemplamos (límite máximo al incremento de las retribuciones del personal, en las SSTC 65/1987 y 237/1992) el Tribunal ha rechazado que este tipo de regulaciones, relativas a las retribuciones de los funcionarios sea ajenas a las Leyes de Presupuestos. En concreto, en la STC 237/1992 el Tribunal declaró que «es evidente por sí mismo que la regulación de las remuneraciones de los servidores públicos, aun cuando fragmentaria, con el establecimiento de un límite porcentual máximo para su incremento, guarda la debida conexión con el contenido y la finalidad de la Ley presupuestaria, desde el momento que dotan de sustancia a uno de sus capítulos más importantes cualitativa y cuantitativamente incidiendo en el cuadro económico general» (FJ 3). A juicio de la representación del Estado, ello resulta perfectamente aplicable al precepto cuestionado, pues es clarísima la conexión de una previsión de incremento en el complemento de destino de los funcionarios con la previsión de los gastos del Estado destinados a la retribución del personal a su servicio. De modo que no existe vulneración de los arts. 66.2 y 134 C.E. Y en cuanto al principio de seguridad jurídica del art. 9.3 C.E., tampoco resulta quebrantado porque el precepto cuestionado es, según reiterada doctrina constitucional, una «norma cierta, precisa y formalmente publicada».

Igualmente inconsistente es, en opinión del Abogado del Estado, el argumento de la discriminación, por ser el precepto cuestionado supuestamente lesivo del art. 14 C.E. en sí mismo considerado o en relación con los principios de mérito y capacidad del art. 103.3 C.E. En primer lugar por la generalidad y abstracción del término de comparación invocado, que no es otro que todos los funcionarios que no hayan ocupado durante un período de tiempo concreto un alto cargo. Para poder hacer un juicio de igualdad las situaciones a contrastar han de ser sustancialmente idénticas, y no la son las del funcionario que ha ocupado un alto cargo en la Administración del Estado o de la Seguridad Social y la de todos aquellos empleados públicos en que no ha concurrido la mencionada circunstancia. En segundo lugar porque la discriminación, de existir, resultaría sólo del hecho de haber aplicado criterios de diferenciación no objetivos ni generales. En el presente caso el criterio elegido por el legislador para dispensar un régimen retributivo especial y distinto al resto de los funcionarios es un criterio objetivo (desempeño de alto cargo durante un período de tiempo determinado) y general, esto es, predicable de una situación abstracta que puede afectar a una pluralidad de funcionarios, y, en consecuencia, no expresivo de una reserva o preterición *ad personam*. No puede decirse que valorar —a efectos de consolidar un nivel retributivo en la función pública— el destino en cargos de especial relevancia y responsabilidad en la Administración del Estado, sea una decisión arbitraria, irrazonable y carente de justificación, pues, antes al contrario, resulta razonable (se afirma literalmente en el escrito de alegaciones que «merecen mayor premio los funcionarios que han aceptado altos cargos»), y en cualquier caso está dentro de los márgenes de configuración política de que goza el legislador. Por todo lo cual el Abogado del Estado rechaza que el precepto cuestionado haya vulnerado el art. 14 y mucho menos el art. 103.3 C.E. que se refiere al acceso a la función pública, finalizando su escrito solicitando se dicte Sentencia totalmente desestimatoria de la cuestión.

8. En su escrito de fecha 13 de octubre de 1994, el Fiscal General del Estado solicita igualmente la desestimación de la cuestión. No aprecia vulneración de los arts. 14 y 103.3 C.E. pues, en cuanto a lo primero, no se ofrece término de comparación idóneo y en cuanto a lo segundo, al tratarse los principios de mérito y capacidad de principios de configuración legal que otorgan margen de maniobra al legislador, tampoco existe la lesión afirmada por la Sala promotora de la cuestión sino que el legislador ha ejercido dicho margen sin incurrir en arbitrariedad o desproporcionalidad. Acerca de la objeción relativa a los límites materiales a las Leyes de Presupuestos, el Fiscal entiende que no se lesiona el art. 9.3 C.E. pues afirma, con cita de doctrina constitucional, que la temporalidad de las regulaciones sustantivas contenidas en las Leyes de Presupuestos no es óbice para su constitucionalidad sino, en todo caso, para su eficacia temporal. Por último, niega la inconstitucionalidad del art. 33.2 de la Ley 31/1990 por atentar contra la jurisprudencia de este Tribunal limitadora del contenido de las Leyes de Presupuestos afirmando que es indudable que genera gastos de manera inmediata ya que las retribuciones de los funcionarios representan una parte importante del gasto público, encontrándose pues dentro de lo que la jurisprudencia de este Tribunal ha dado en llamar contenido eventual de las Leyes de Presupuestos. Así que concluye solicitando la desestimación de la cuestión.

9. El 30 de junio de 1998 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el Auto de la Sección Segunda de

la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha del día 3 del mismo mes y año por el que se planteaba cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 33.2 de la Ley 31/1990, de 17 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, por posible vulneración del art. 14 C.E.

10. Los hechos que dieron origen al planteamiento de esta segunda cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) El señor José Elías Navarro Villena, funcionario de la Diputación Provincial de Albacete, solicitó de ésta un incremento retributivo por la aplicación del complemento previsto en el art. 33.2 de la Ley 31/1990 por haber desempeñado durante unos cuatro años el cargo de Director general en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. En vista de la desestimación por silencio de su petición, interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha.

b) El recurrente afirma que el cargo que desempeñó se encontraba dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Incompatibilidades de Altos Cargos y que el referido art. 33.2 es básico a efectos competenciales, de manera que debe aplicarse a cualquier Administración: por consiguiente tenía derecho, una vez cesado y retornado a su carrera funcional ordinaria, a la percepción del complemento previsto en el precepto cuestionado. Por el contrario la Diputación de Albacete niega ese carácter básico y sostenía que el art. 33.2 de la Ley 31/1990 se refería a «puestos en la Administración del Estado o de la Seguridad Social» y no a la Administración autonómica.

c) La Sala de Albacete, considerando que podía ser procedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por posible vulneración del art. 14 C.E., abrió turno de alegaciones sobre este particular. El recurrente se opuso a ello, mientras que la Administración demandada y el Ministerio Fiscal se mostraron de acuerdo, éste último apreciando que concurría el juicio de relevancia.

11. En el Auto de 3 de junio de 1998 de planteamiento de la cuestión la Sala promotora parte de la consideración de básico del precepto a aplicar, y ello al amparo de una Sentencia del Tribunal Supremo del año 1994 que así lo declara expresamente, con lo que el art. 33.2 de la Ley 31/1990 sería aplicable al pleito. Sentado ello, y tras analizar la institución del grado personal tal y como aparece regulada en la normativa funcional [principalmente en el art. 21.1 d) de la Ley 30/1984, que regula el mecanismo de consolidación paulatina del grado personal], la Sala explicita su objeción a la constitucionalidad del referido precepto: «es preciso analizar si esta diferencia de trato entre el funcionario que desempeña cualquier puesto en la Administración superior en más de dos grados al grado personal que posee (en cuyo caso consolida dos niveles cada dos años) y el que desempeña un puesto de los comprendidos en la Ley de Incompatibilidades de Altos Cargos (que consolida el nivel correspondiente a Director general de manera automática cuando retorne a su carrera funcional) encuentra justificación objetiva y razonable, pues sólo si la encuentra será conforme con el art. 14 C.E.» (fundamento de Derecho 4). A estos efectos se señalan tres características del desempeño de los puestos incluidos en esta Ley (mayor responsabilidad, sistema de nombramiento y régimen de incompatibilidad), razonándose a lo largo de los fundamentos de Derecho 6, 7 y 8 que ninguna de estas circunstancias justifica

una diferencia retributiva semejante y resolviendo elevar la cuestión al Tribunal Constitucional por posible vulneración del art. 14 C.E.

Afirma la Sección proponente que la eventual mayor responsabilidad de los altos cargos no se compadece con el mecanismo de consolidación paulatina del grado (como en el sistema ordinario de la Ley 30/1984) sino automático o *per saltum*, permitiéndoles el acceso a grados superiores sin límite alguno. En cuanto a la diferencia en el nombramiento (concurso o libre designación en la carrera funcional y nombramiento directo por el Gobierno en los altos cargos), plenamente justificada en la lógica de ambos ámbitos, tampoco es razonable que vaya acompañada de una diferencia tan grande en cuanto a la consolidación de un complemento retributivo, pues precisamente al funcionario que accede al puesto por criterios de mérito y capacidad se le exige mayor número de años de consolidación, con lo que se premia más a quien menor mérito ha demostrado para acceder a un puesto cuyo nivel adquiere al consolidar el grado. La Sección reconoce asimismo que el régimen de incompatibilidades es ciertamente más severo en la correspondiente Ley de Altos Cargos, pero que ello justificaría una mayor retribución (o una vía más rápida para consolidarla) durante la permanencia en el puesto pero no una vez retornado el alto cargo cesante a su puesto funcional. Por último, se argumenta que la diferencia de tratamiento respecto de los funcionarios en situación de servicios especiales —que no gozan del complemento cuestionado— carece igualmente de justificación. En definitiva, la exclusión para los ex altos cargos del sistema habitual en la legislación funcional («la gradación o pautación del incremento del grado») es lo que, a juicio de la Sala promotora de la cuestión, resulta incompatible con el art. 14 C.E.

12. Mediante providencia de 15 de septiembre de 1998 la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión elevada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha con el núm. 2955/98 y dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el plazo común e improrrogable de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Del mismo modo, se acordó publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se llevó a cabo en el de 24 de septiembre de 1998.

13. A través de escrito registrado el día 1 de octubre de 1998 el Presidente del Senado comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y de ofrecer la colaboración a efectos del art. 88.1 LOTC. Asimismo, y mediante escrito registrado el 3 del mismo mes y año, el Presidente del Congreso comunicó que, de acuerdo con la Mesa, no se iba a personar ni a formular alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal Constitucional las actuaciones que pudiera precisar.

14. El Abogado del Estado, en su escrito de 7 de octubre de 1998, comienza negando la aplicabilidad al caso del precepto cuestionado. Afirma que no se trata de una norma básica, pues contrariamente a cuanto afirma la sección promotora de la cuestión, ello no se deduce de la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de septiembre de 1994 ni tampoco de la Ley en que se encuentra (Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991), a lo que se ha de añadir que es una materia

—el régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha— de competencia autonómica que de hecho se halla hoy regulada en normas *ad hoc* (Ley de Castilla-La Mancha 2/1984, de 28 de marzo, de Funciones e Incompatibilidades de Altos Cargos). Esto último pondría de manifiesto la inaplicabilidad al pleito de origen de la normativa estatal cuestionada.

En cuanto al contenido material del art. 33.2 de la Ley 31/1990 el Abogado del Estado sostiene que debe partir del hecho indudable de que el alto cargo cesante, al volver a su carrera funcional manteniendo una doble relación o se halla incurso en dos relaciones jurídicas diferenciadas y sucesivas en el tiempo (una relación que denomina «de integración o adscripción política» y otra funcional «estrictamente estatutaria») que pueden ser compensadas entre sí. De ese modo, mediante el complemento cuestionado el Estado estaría compensando al funcionario que ha sido alto cargo por los perjuicios o retrasos en la condición de tal y en su carrera derivados del hecho de haber estado apartado de ella durante un cierto tiempo. A continuación se detiene en los aspectos que analizaba el Auto de planteamiento, rebatiendo que respecto de ellos la norma cuestionada suponga una discriminación contraria al art. 14 C.E. Así, el que las incompatibilidades y la responsabilidad inherentes a la condición de alto cargo —que no se niegan en el referido Auto y que son, en todo caso, un elemento de desigualdad entre las dos situaciones a comparar— puedan o no desembocar en un sistema desigual de consolidación del grado personal es una cuestión cuantitativa relativa a qué nivel de desigualdad puede el legislador legítimamente introducir, y por tanto resulta difícilmente mensurable según criterios jurídicos (estos criterios responderían más bien a un «margen de apreciación»).

Por lo que hace al acceso al puesto y a los requisitos de mérito y capacidad el Abogado del Estado sostiene que no es un argumento que pueda ser traído a colación, por tratarse de un criterio no tenido en cuenta a la hora del nombramiento de los altos cargos y, por consiguiente, no admite su utilización como comparación de situaciones claramente distintas. Y en cuanto a los funcionarios en situación de servicios especiales reitera su objeción de fondo: no se trata de situaciones comparables por cuanto que una cosa es la relación «de integración o adscripción política» que caracteriza a los altos cargos y otra bien distinta la ordinaria relación estatutaria del funcionario. Por todo ello considera que no existe vulneración del art. 14 C.E. y finaliza solicitando se inadmita la cuestión y en su defecto se desestime.

15. En su escrito de alegaciones de fecha 22 de octubre de 1999 el Fiscal General del Estado analiza brevemente el Auto de planteamiento y, dado que la Sala promotora parece estimar que la discriminación se produce por el hecho de que a igual trabajo la retribución es distinta (derivada de la anterior actividad política o de confianza prevista en el precepto controvertido), la cuestión planteada ha de rechazarse por cuanto que el principio «a igual función igual retribución» sólo está previsto para la discriminación por razón de sexo. Tratándose, evidentemente, de un reproche de inconstitucionalidad basado en otras circunstancias, la norma cuestionada a su juicio no vulnera el art. 14 C.E. (añade además que los términos de comparación utilizados no son idóneos). Finaliza solicitando la acumulación de esta cuestión a la registrada con el núm. 1989/94.

16. Mediante providencia de 27 de octubre de 1998 la Sección acordó oír al Abogado del Estado respecto de la acumulación solicitada por el Fiscal, a

lo que no se opuso, lo cual dio pie para que mediante Auto de 23 de febrero de 1999 el Pleno de este Tribunal acordase la acumulación de ambas cuestiones, habida cuenta de que concurrían los requisitos de conexión objetiva a que se refiere el art. 83 LOTC.

17. Por Acuerdo de la Presidencia, de 20 de enero de 2000, se dispuso que puesto que en la deliberación de las presentes cuestiones ha quedado en minoría la posición mantenida por el Magistrado Ponente don Julio Diego González Campos, en uso de las facultades que confiere el art. 80 LOTC en relación con el art. 206 L.O.P.J., asume la Ponencia el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer.

18. Por providencia de 1 de febrero de 2000, se señaló para deliberación y votación de las presentes cuestiones de inconstitucionalidad el día 3 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Las presentes cuestiones de inconstitucionalidad tienen por objeto el art. 33.2 de la Ley 31/1990, de 17 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, que establece lo siguiente:

«Los funcionarios de carrera que durante más de dos años continuados o tres con interrupción, desempeñen o hayan desempeñado a partir del 5 de julio de 1977 puestos en la Administración del Estado o de la Seguridad Social comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley 25/1983, de 26 de diciembre, sobre Incompatibilidades de Altos Cargos, exceptuados los puestos de Gabinete con categoría inferior a la de Director general, percibirán desde su reincorporación al servicio activo, y mientras se mantengan en esta situación, el complemento de destino correspondiente a su grado personal incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que la Ley de Presupuestos del Estado fije anualmente para los Directores generales de la Administración del Estado.»

A juicio de uno de los dos órganos jurisdiccionales que elevaron la cuestión estamos ante una regulación que excede del ámbito que corresponde a las Leyes de Presupuestos, toda vez que se trata de añadir un supuesto retributivo concreto al régimen general de retribuciones de los funcionarios públicos y no de una previsión típicamente presupuestaria o contable ni tampoco de un complemento necesario a la misma. O lo que es lo mismo: según la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, el artículo cuestionado sería una regulación sustantiva del régimen jurídico de las retribuciones de los funcionarios y por tanto no tendría cabida en una Ley de Presupuestos. Y además, esta vez en opinión también de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, lesionaría los principios de igualdad (art. 14 C.E.) y de mérito y capacidad (art. 103.3 C.E.) por discriminatorio e irrazonable.

Por el contrario, tanto el Abogado del Estado como el Fiscal General del Estado, analizando la jurisprudencia constitucional antes mencionada, sostienen que dada su relación con el gasto público global y con partidas presupuestarias concretas (las destinadas a los sueldos de los funcionarios), el art. 33.2 de la Ley 31/1990 puede y debe estar recogido precisamente en las Leyes de Presupuestos. En cuanto a la presunta discriminación,

niegan que exista término de comparación idóneo en el que fundar este reproche y rechazan asimismo que la medida sea irrazonable, arbitraria o desproporcionada: se trata de situaciones desiguales (la carrera funcional y la relación política del alto cargo) y por tanto no comparables a efectos del art. 14 C.E.

2. Antes de entrar a enjuiciar el fondo de las cuestiones objeto de este proceso constitucional, debemos dar respuesta a la objeción de procedibilidad formulada por el Abogado del Estado respecto de la cuestión planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha.

En efecto, como hemos reseñado en los antecedentes, el representante del Estado inicia sus alegaciones negando que el precepto cuestionado sea aplicable al caso enjuiciado en el proceso *a quo*, ya que la regulación del régimen de incompatibilidades de los altos cargos en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha corresponde a la referida Comunidad Autónoma y el precepto de la Ley estatal cuestionado no tiene carácter básico.

Pues bien, es cierto que en el proceso del que trae causa la cuestión de inconstitucionalidad el recurrente solicita que se le aplique el artículo cuestionado de la Ley estatal 31/1990 y que la Administración demandada y el Ministerio Fiscal se oponen a la pretensión alegando que dicho precepto sólo rige para la Administración del Estado, en tanto que en el ámbito autonómico la regulación es otra. Sin embargo, éste es, en principio, un problema de legalidad ordinaria (la determinación de la norma aplicable) que corresponde resolver al órgano judicial competente y, en el presente caso, existe relevancia suficiente ya que el Auto de planteamiento, en el fundamento de Derecho 1, lo entiende aplicable al pleito de origen y, en estas circunstancias, el fallo que en él haya de dictarse, concediendo o no el complemento solicitado, deberá fundarse necesariamente en el art. 33.2 de la Ley 31/1990.

Despejado el óbice procedimental podemos enjuiciar la constitucionalidad del referido precepto. Lo haremos abordando en primer lugar los reproches que los dos órganos jurisdiccionales formulan desde la perspectiva del principio de igualdad del art. 14 C.E.

3. La Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid vincula la alegada vulneración del principio de igualdad (art. 14 C.E.) al desconocimiento de los principios de mérito y capacidad del art. 103.3 C.E. (sin mención alguna al art. 23.2 C.E.), afirmando que se quebranta asimismo el principio de proporcionalidad. A su juicio con el precepto cuestionado «se traslada el mérito político al orden de méritos de la carrera funcional» con un resultado de exceso retributivo en beneficio de los altos cargos cesantes que vuelven a su puesto de funcionario, circunstancia que vendría a desconocer los principios del art. 103.3 C.E. De ello deduce la Sección proponente que dicho precepto carece de razón válida para establecer una regulación distinta de la general (puesto que la razón que lo inspira parece ser «la creación ilegal de un privilegio fuera del modo ordinario de producción de las normas legales»).

Dejando de lado la alegación del principio de proporcionalidad (que en realidad no está desarrollada en la argumentación del Auto sino tan sólo mencionada o apuntada), la idea de que el complemento en él establecido es irrazonable y discriminatorio por contravenir los principios de mérito y capacidad y desfigurar la carrera administrativa de los funcionarios tal y como se deduce de la Constitución no puede ser atendida. En cuanto a la discriminación, cabe observar en primer lugar que el término de comparación aportado no es idóneo, toda vez que se contraponen el funcionario «ordinario» (cuya

retribución no puede exceder del abanico habitual de niveles y grados) al funcionario al cual se le aplica el complemento controvertido (que puede ver su retribución incrementada hasta el punto de exceder dicho abanico) por haber sido alto cargo: ambas situaciones guardan ciertamente alguna similitud —por ejemplo la de referirse a funcionarios públicos de carrera— pero no la suficiente como para requerir un trato uniforme ex art. 14 C.E.

Siendo esto así, sólo cabría apreciar la vulneración del principio de igualdad si los criterios de diferenciación no fuesen objetivos ni generales (tal y como tiene establecido este Tribunal en una serie de Sentencias, las más recientes de las cuales son las SSTC 48/1998, de 2 de marzo; FJ 7, y 73/1998, de 31 de marzo, FJ 2). En el presente caso el criterio elegido por el legislador para dispensar un régimen retributivo especial («privilegiado» según el Auto de planteamiento de la Sección del Tribunal Superior de Justicia de Madrid) y distinto al del resto de los funcionarios es un criterio objetivo (haber desempeñado un alto cargo durante un tiempo determinado) y general, es decir, derivado de una circunstancia fáctica que puede afectar a una pluralidad de funcionarios y, en consecuencia, no resulta expresivo de una reserva o preterición *ad personam*. Ello impide apreciar la vulneración del principio de igualdad consagrado en el art. 14 C.E.

Finalmente, por lo que se refiere a la razonabilidad o no de la medida, siendo los principios de mérito y capacidad reglas de configuración legal según el art. 103.3 C.E., no pueden llevarse hasta el extremo de impedir al legislador premiar o compensar desde el punto de vista retributivo al funcionario que ha sido alto cargo. En efecto, es doctrina constitucional (SSTC 215/1991, de 14 de noviembre; 293/1993, de 18 de octubre; 48/1998, de 2 de marzo, y 73/1998, de 31 de marzo, entre otras) que la interpretación sistemática de los arts. 23.2 y 103.3 C.E. implica que los requisitos o condiciones exigibles para el acceso a la función pública, o en este caso para el desarrollo de la carrera funcional, deben ser reconducibles a los principios de mérito y capacidad, y es claro que la condición de antiguo alto cargo puede ser legítimamente interpretada por el legislador como referible a dichos principios. En este sentido, valorar, a efectos de consolidar un determinado nivel retributivo en la función pública, el destino en cargos de especial relevancia y responsabilidad no es una decisión irrazonable (como afirma el órgano jurisdiccional proponente) ni arbitraria o carente de justificación sino que, por el contrario, entra dentro del margen de configuración política de que goza el legislador para formar la carrera administrativa (y en este caso concreto el sistema retributivo de ciertos funcionarios): «Esta libertad del legislador está limitada por la necesidad de no crear desigualdades que sean arbitrarias en cuanto ajenas, no referidas o incompatibles con los principios de mérito y capacidad. No corresponde a este Tribunal ... interferirse en ese margen de apreciación ni examinar la oportunidad de la medida legal o administrativa para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles sino sólo comprobar si no se ha sobrepasado ese margen de libertad creando una diferencia de trato irracional o arbitraria entre los opositores o concursantes» (STC 67/1989, de 18 de abril, FJ 1, y, en sentido similar, STC 269/1994, de 3 de octubre, FJ 5).

4. Por su parte, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha no aduce explícitamente los principios de mérito y capacidad del art. 103.3 C.E. y no centra su argumentación en la traslación al sistema funcional de los méritos políticos sino que se detiene en analizar si las circunstancias que diferencian las dos

situaciones a comparar (funcionarios que podríamos llamar «normales» y funcionarios que han sido alto cargo) justifican o no el distinto sistema de consolidación del grado personal y, por tanto, el distinto tratamiento retributivo. Y, al igual que en el Auto de planteamiento proveniente del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, se concluye que la medida es discriminatoria e irrazonable.

Pues bien, la respuesta ha de ser la misma que hemos expuesto en el párrafo anterior: la doble relación que une o ha unido al funcionario que cesa como alto cargo con la Administración (relación de confianza política y relación estatutaria o funcionarial ordinaria), manifestada en la distinta configuración del régimen de incompatibilidades, de responsabilidad y de acceso al puesto según criterios de mérito y capacidad o según nombramiento político por el Gobierno, al diferenciar nitidamente a los dos grupos de funcionarios, es motivo suficiente para que el legislador establezca legítimamente un tratamiento retributivo desigual ante situaciones desiguales.

En realidad el reproche que parece estar latente en los dos Autos es una crítica al diseño de la carrera funcionarial resultante de la aplicación del complemento cuestionado. En efecto, parece deducirse de la argumentación de los dos órganos jurisdiccionales —particularmente de la Sección de Madrid— la idea de que dicho complemento tiene un efecto disuasorio o contraproducente sobre la situación y las expectativas «del mejor funcionario con la mejor carrera administrativa», que se vería discriminado o postergado desde el punto de vista retributivo con respecto a los altos cargos cesantes que retornan a su puesto en la carrera funcionarial. Pero aun siendo un punto de vista susceptible de ser compartido, es indudable que no alcanza entidad suficiente como para determinar la inconstitucionalidad del precepto cuestionado. Pues acaso no sea ocioso volver a insistir en que el margen de configuración política del que dispone el legislador para organizar la carrera administrativa y el sistema retributivo de los funcionarios permite distintas opciones *a priori* respetuosas con el marco constitucional derivado fundamentalmente de los arts. 14, 23.2 y 103.3 C.E. Y, por consiguiente, el resultado al que llegue el legislador dentro de dicho margen, será más o menos acertado y más o menos incentivador de la carrera funcionarial, pero ello no determinará la inconstitucionalidad de la medida legislativa adoptada aunque ciertamente pueda, en su caso, dar lugar a la crítica política o técnica.

En suma, el art. 33.2 de la Ley 31/1990 no es discriminatorio ni atenta contra el principio de igualdad (art. 14 C.E.) en relación con los principios de mérito y capacidad (art. 103.3 C.E.) por no suponer «una diferencia de trato irracional o arbitraria entre los opositores o concursantes (en este caso entre los funcionarios)» (SSTC 67/1989, FJ 1; 60/1994, FJ 4, y 73/1998, FJ 3, entre otras), ni tampoco cabe apreciar su irrazonabilidad o desproporcionalidad. Las alegaciones en tal sentido de las dos cuestiones de inconstitucionalidad han de ser pues desestimadas. Esta conclusión conduce a la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad formulada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha que ciñe su objeto al contraste del precepto cuestionado con el principio de igualdad del art. 14 C.E.

5. Pasando a las objeciones sobre la inconstitucionalidad formal del precepto controvertido, que plantea la cuestión de inconstitucionalidad 1984/94, es menester comenzar trayendo a colación la doctrina que este Tribunal ha venido elaborando acerca de los límites cons-

titucionales de las Leyes de Presupuestos, recientemente sintetizada en las SSTC 174/1998, de 23 de julio, y 203/1998, de 15 de octubre. Concretamente, hemos declarado que las Leyes de Presupuestos tienen una función específica y constitucionalmente definida en el art. 134.2 C.E.: son las Leyes que cada año aprueban los Presupuestos Generales del Estado incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. No obstante, estas Leyes no contienen sólo previsiones contables (SSTC 65/1987, de 21 de mayo; 76/1992, de 14 de mayo), sino que también constituyen un vehículo de dirección y orientación de la política económica (SSTC 27/1981, de 20 de julio; 65/1987, de 21 de mayo; 76/1992, de 14 de mayo), y por ello, como ha señalado la STC 76/1992, no sólo pueden —y deben— contener la previsión de ingresos y las autorizaciones de gastos, sino que también pueden establecer disposiciones de carácter general en materias propias de la Ley ordinaria (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7 del art. 134 C.E.) que guarden directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan (STC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 12).

Esta doctrina distingue en las Leyes de Presupuestos, por un lado, un contenido mínimo, necesario e indispensable constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos y, por otro, un contenido posible, no necesario o eventual (SSTC 63/1986, de 21 de mayo; 65/1987, de 21 de mayo; 126/1987, de 16 de julio; 134/1987, de 21 de julio; 65/1990, 66/1990 y 67/1990, de 5 de abril; 76/1992, de 14 de mayo; 237/1992, de 15 de diciembre; 83/1993, de 8 de marzo; 178/1994, de 16 de junio; 195/1994, de 23 de junio, y 61/1997, de 20 de marzo). Con todo, conviene precisar que el hecho de admitir que las Leyes de Presupuestos puedan tener un contenido que afecte a materias distintas de las que integran ese núcleo esencial (esto es, que no constituyan una previsión de ingresos o una habilitación de gastos), no significa que, dentro de este contenido eventual o no necesario, pueda tener cabida indistinta la regulación de cualquier materia. Como viene insistiendo este Tribunal (por todas, SSTC 76/1992 y 195/1994, y últimamente SSTC 174/1998 y 203/1998) para que la regulación por Ley de Presupuestos de una materia que no forma parte de su contenido necesario o indisponible sea constitucionalmente legítima, es preciso que la materia guarde relación directa con los ingresos y gastos que integran el Presupuesto o que su inclusión esté justificada por tratarse de un complemento o anexo de los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento o, finalmente, que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno (SSTC 76/1992 y 195/1994).

La limitación del contenido constitucionalmente posible de las Leyes de Presupuestos, derivada del art. 134 C.E., se encuentra justificada no sólo por la función específica que le atribuye la Constitución (la aprobación anual de los Presupuestos Generales del Estado incluyendo la totalidad de los ingresos y gastos del sector público estatal y la consignación de los beneficios fiscales que afecten al Estado), sino también porque se trata de una Ley que, por las peculiaridades y especificidades que presenta su tramitación parlamentaria, conlleva restricciones a las facultades de los órganos legislativos en

relación con la tramitación de otros proyectos o proposiciones de Ley (SSTC 27/1981, 65/1987, 76/1992, 116 y 195/1994). Tal limitación es, además, una exigencia del principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado (art. 9.3 C.E.) esto es, de la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales del Estado, no contenga más disposiciones que las que guardan correspondencia con su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 C.E.), debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo indudablemente origina (SSTC 65/1990, 76/1992, 116, 178 y 195/1994, 61/1997, 174 y 203/1998).

En esta serie de Sentencias, por lo que ahora interesa, cabe destacar aquellas que, como en el caso presente, guardan relación con la materia funcionarial. En la STC 65/1987 se ponía en duda la constitucionalidad de un precepto de la Ley de Presupuestos para 1984 en virtud del cual se declaraba incompatible la percepción de haberes activos y de pensiones, y en la STC 65/1990, de 5 de abril, se volvió sobre el tema (analizando asimismo la prórroga de la vigencia de dicho precepto contenida en la Ley de Presupuestos para 1985 y la incorporación de esta medida a la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas). En ambos casos se declaró la constitucionalidad de la norma, habida cuenta de su relación directa con la materia presupuestaria y con los criterios de contención del gasto público. Del mismo modo, la STC 237/1992, de 15 de diciembre, se refería a la previsión de incremento general de retribuciones para el personal al servicio de las Administraciones Públicas contenida en el art. 11 de la Ley de Presupuestos para 1986, y también se refrendó su constitucionalidad (en este caso la conexión con los criterios presupuestarios era aún más evidente, pues lo que se regulaba era el incremento global, expresado en un porcentaje, de una partida presupuestaria como es la de las cantidades destinadas a las retribuciones de los empleados públicos).

Por el contrario, en las SSTC 174 y 203/1998 se debatía la constitucionalidad, en el primer caso, de un artículo de una Ley de Presupuestos de una Comunidad Autónoma que regulaba los procedimientos de acceso de los funcionarios sanitarios locales interinos a la categoría de funcionarios de carrera y en el segundo caso la de dos preceptos de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 1989 y 1990 que regulaban con detalle los procedimientos de provisión de los puestos de trabajo para el personal sanitario (reglas que regían la convocatoria pública, concurso de traslado, procedimiento de libre designación, pruebas selectivas de acceso, etc.), siendo todos ellos anulados por exceder del contenido constitucionalmente posible de las Leyes de Presupuestos ya que se trataba de regulaciones sustantivas y completas de determinados aspectos del sistema de función pública sanitaria (autonómico en un caso, estatal en otro). Finalmente en la reciente STC 234/1999, de 16 de diciembre, también se declaró inconstitucional un precepto que fijaba la edad de pase a la situación de segunda actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, al estimar que esta regulación desbordaba el contenido constitucionalmente legítimo de la Ley presupuestaria.

6. A la luz de esta consolidada doctrina hemos de examinar si el art. 33.2 de la Ley 31/1990, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, entra dentro del contenido constitucionalmente posible de este tipo de Leyes. Recordemos que se trata de la previsión de

un incremento retributivo para aquellos funcionarios que hayan desempeñado determinados altos cargos durante un cierto período de tiempo. En virtud de este incremento, en el momento de su reincorporación a su destino ordinario percibirán un complemento de destino que se determinará no según el grado personal que normalmente les correspondería sino según el nivel de dicho complemento que tuviese asignado el puesto de Director general.

Pues bien, es evidente que el citado artículo no forma parte de lo que hemos venido en denominar contenido mínimo, necesario e indisponible de estas Leyes, al no representar la expresión cifrada de ingresos o la habilitación de gastos. Hemos pues de centrarnos en su contenido posible o eventual y desde esta perspectiva debe declararse que el precepto cuestionado tiene una relación directa e inmediata con los gastos que integran el Presupuesto, ya que su objeto no es otro que la creación de un complemento retributivo atribuido a determinados cargos públicos.

Cabría, sin duda, argumentar que la sede normativa natural y técnicamente más correcta de este tipo de regulaciones de los conceptos retributivos de los funcionarios es el de las disposiciones generales que disciplinan el régimen jurídico aplicable a todos los funcionarios. Cabría argumentar también que, dada la temporalidad propia de las Leyes de Presupuestos, resulta conveniente, en el caso de haber incluido preceptos del tipo del aquí cuestionado en una Ley de Presupuestos, incorporarlos con posterioridad a la legislación funcionarial, como se hizo con los que fueron objeto de enjuiciamiento en la STC 65/1990. Sin embargo, debe tenerse presente, de un lado, que el criterio de temporalidad no resulta en principio determinante de la constitucionalidad o no de una norma como la cuestionada desde la perspectiva de su inclusión en una Ley de Presupuestos (STC 65/1990, FJ 3); por otro lado, el hecho de que el precepto previsiblemente afecte a un número limitado de funcionarios puede poner de manifiesto que su regulación no incide en los criterios de política económica general, pero no es suficiente para negar la repercusión directa de los complementos retributivos regulados en los gastos presupuestados, y, finalmente, debe tenerse en cuenta que en supuestos como el presente nuestro control de constitucionalidad no es un juicio sobre la cualidad técnica del ordenamiento jurídico, ni sobre la oportunidad de las opciones adoptadas por el legislador. Dentro de los límites del contenido posible o eventual de las Leyes de Presupuestos, el legislador goza de un margen de libre configuración que este Tribunal debe respetar y en el presente caso, como queda dicho, no cabe negar en modo alguno la relación directa del precepto cuestionado con los gastos previstos en el Presupuesto.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar las dos cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas en el presente proceso.

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

Dada en Madrid, a tres de febrero de dos mil.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Men-

dizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

Voto particular concurrente que formula el Presidente, don Pedro Cruz Villalón, respecto de la Sentencia dictada en las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 1989/94 y 2955/98

Coincido con la mayoría en el fallo desestimatorio de las presentes cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas, así como también con una parte de las razones en las que aquél se apoya, concretamente las que se desarrollan en los fundamentos jurídicos 3 y 4. Por contra, mi coincidencia con dicho fallo no va acompañada de igual coincidencia con las consideraciones contenidas en el fundamento jurídico 6, en el que se parte de la aceptación de la doctrina relativa a «la limitación del contenido constitucionalmente posible de las Leyes de Presupuestos», resumida en el fundamento jurídico 5 de la Sentencia, y que llevan a la conclusión de que la correcta aplicación de dicha doctrina conduce a la desestimación de las cuestiones.

Es mi discrepancia con la citada doctrina, hecha pública en su día en forma de adhesión al Voto particular discrepante del Magistrado don Luis López Guerra a la STC 178/1994, de 16 de junio, y que en buena medida se remite, a su vez, al que el mismo Magistrado emitió respecto de la citada STC 76/1992, de 14 de mayo, la que sustenta más directamente mi conclusión desestimatoria. Con independencia, pues, de que no entienda necesario reiterar en forma de Voto particular mi posición minoritaria en esta u otras cuestiones, la variedad de opiniones que en este caso se han hecho expresas hace que me incline a dejar constancia de nuevo sobre mi posición. Sigo, por tanto, considerando, tal como se decía ya en el Voto particular que acompaña a la citada STC 76/1992, que la doctrina en ella recogida «representa una restricción injustificada y sin base constitucional suficiente de la potestad legislativa que a las Cortes Generales reconoce el art. 66.2 de la Constitución Española». Por fin, y sin necesidad de reproducir dicha opinión más ampliamente, entiendo que, «dado el reconocimiento expreso de esa potestad, que se establece con carácter general, y sin que se establezcan ámbitos exentos de la misma, toda restricción a su ejercicio, o toda cualificación a la forma de ejercerla, deberá derivar de una definida previsión constitucional (bien explícita, bien directa e inequívocamente derivada del Texto constitucional) en cuanto excepción a una atribución en principio universal e ilimitada. A falta de esa previsión, no cabrá considerar que una norma legislativa resulta viciada de inconstitucionalidad en virtud del tipo de materias sobre las que verse, por más que pueda sujetarse a críticas desde la perspectiva de su adecuación técnica, o de su acomodación a las categorías doctrinales predominantes».

Madrid, a siete de febrero de 2000.—Pedro Cruz Villalón.—Firmado y rubricado.

Voto particular que suscribe el Magistrado don Pablo García Manzano en relación con la Sentencia dictada en las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 1989/94 y 2955/98

Comparto la solución desestimatoria de la cuestión planteada por la Sala de Albacete porque respecto de

ella, como después diré, entiendo que supera el juicio de relevancia (art. 35.2 LOTC) y, en cuanto al fondo, porque la única duda de constitucionalidad, asentada en vulneración de la igualdad (art. 14 C.E.), ha de rechazarse con base en los atinados razonamientos de la Sentencia.

Mi discrepancia respetuosa se produce en torno a la cuestión promovida por la Sala del Tribunal Superior de Madrid, por un doble orden de razones: a) porque debió inadmitirse *ex art.* 35.2 LOTC al no ser relevante para el fallo del proceso *a quo*, y b) porque, aun cuando se estimara la concurrencia de tan inexcusable requisito procesal, la inclusión de un precepto como el cuestionado en la Ley anual de Presupuestos del Estado vulnera el contenido material de este tipo de Ley, infringiendo el art. 134.2 C.E., tal como ha sido interpretado por la doctrina constitucional. Paso a razonar, breve y escalonadamente, los argumentos que fundan, en uno y otro aspecto, mi respetuosa disidencia.

1. Por lo que concierne al denominado juicio de relevancia, el que no se haya objetado en el proceso constitucional no dispensa al Tribunal, en mi criterio, de abordar la concurrencia de dicho presupuesto procesal *ex officio*, y ello aunque, como aquí ocurre, se abriera el trámite de inadmisión y no se concluyese en ella, en tal fase o trámite inicial.

Comenzaré recordando, o mejor transcribiendo, las claras y precisas palabras de la STC 166/1986: «Corresponde, pues, a este Tribunal revisar la adecuación y consistencia del juicio de relevancia y, dado que la cuestión de inconstitucionalidad se suscita en el seno de un concreto y determinado proceso, dicha revisión tiene necesariamente que realizarse partiendo de la naturaleza y ámbito objetivo de ese proceso, pues la interdependencia que existe entre pretensión procesal, proceso y resolución judicial hace que el sentido y alcance de ésta vengan siempre determinados y condicionados por la clase de proceso en que se produce y por el contenido y finalidad de la pretensión que en el mismo se ejercita».

Pues bien, a mi entender la Sala de Madrid no precisaba, para resolver el proceso contencioso-administrativo de lesividad, que este Tribunal se pronunciase sobre la constitucionalidad del art. 33.2 de la Ley 31/1990, de Presupuestos Generales del Estado para 1991. Lo controvertido en tal proceso administrativo no es la aplicación o no al caso del funcionario demandado de dicho precepto, a efectos de abonarle el complemento retributivo derivado del grado personal (a diferencia del proceso sustanciado ante la Sala de Albacete). La cuestión es otra: si la Administración del Estado, habiendo ya declarado por acto firme el derecho del funcionario al percibo del complemento retributivo, dictó tal acto administrativo, infringiendo la norma con infracción simple (no nulidad ni siquiera anulabilidad), porque se aplicó a quien, como el señor Castedo, no reunía uno de los requisitos para obtener dicho complemento: si había desempeñado, por ser Director del Banco Hipotecario de España, un alto cargo en la Administración del Estado. El *dubium* en el proceso subyacente no consiste en si es o no aplicable el citado art. 33, sino si el Banco Hipotecario se integra en la Administración del Estado, o su configuración jurídica como sociedad estatal le excluye de ésta. El precepto fue ya aplicado, en acto declarativo firme, por la Administración estatal y, tras declararlo lesivo, lo impugna y pretende su anulación. No hay, pues, necesidad de cuestionar la constitucionalidad de tal precepto.

2. Por lo que hace a la infracción del art. 134.2 C.E., por no respetar el contenido de la Ley de Presu-

puestos, discrepo de la solución mayoritaria, que ha considerado el precepto incluido en el contenido eventual o posible de dicho tipo de ley.

La única *ratio* de la Sentencia mayoritaria aparece formulada en estos tan escuetos como tajantes términos: «Hemos, pues, de centrarnos en su contenido posible o eventual y desde esta perspectiva debe declararse que el precepto cuestionado tiene una relación directa e inmediata con los gastos que integran el Presupuesto, ya que su objeto no es otro que la creación de un complemento retributivo atribuido a determinados cargos públicos» (FJ 6).

Que el cuestionado precepto repercute, incida o produzca alguna consecuencia en los costes de personal de la Administración es una cosa, y otra bien distinta que guarde relación directa con el gasto público, o que sea complemento necesario para la mejor inteligencia o la ejecución del Presupuesto o, en general, de la política económica del Gobierno, según requiere la doctrina constitucional. Ninguna de estas características es predicable del precepto legal cuestionado.

El art. 33 de la Ley 31/1990, de Presupuestos del Estado para el ejercicio de 1991, no es homologable a los casos en que este Tribunal ha considerado constitucional la inclusión en los Presupuestos de determinados incrementos retributivos: incrementos lineales o porcentuales de las remuneraciones de los funcionarios públicos. El precepto en tela de juicio, por el contrario, se inserta en una de las piezas de la carrera funcional, cual es el grado personal, atinente a la promoción profesional en la función pública, como revela el art. 21 de la Ley 30/1984, de Medidas para su reforma.

La regulación contenida en el precepto cuestionado entronca así con el régimen jurídico de los derechos económicos de los funcionarios, vinculados a su promoción profesional, de tal manera que cabe afirmar su pertenencia a la estructura de la función pública, con regulación estable y no coyuntural, siendo así que, como el propio Abogado del Estado afirma, el art. 33.2 cuestionado opera como una suerte de norma que complementa el art. 21.2 c) de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Por ello, su contenido no presenta la relación directa e inmediata con los gastos integrantes del Presupuesto, que la Sentencia establece como *ratio decidendi* de la declaración de constitucionalidad del precepto legal cuestionado.

La conclusión, pues, para el caso de estimarse que concurre en el proceso administrativo de lesividad, como proceso *a quo*, suficiente juicio de relevancia, debiera haber sido la de inconstitucionalidad y nulidad del art. 33.2 de la Ley 31/1990, de 17 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1991.

Madrid, a cuatro de febrero de dos mil.—Pablo García Manzano.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Julio Diego González Campos respecto de la Sentencia dictada en las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 1989/94 y 2955/98, al que se adhiere el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas

Compartiendo la fundamentación y la conclusión desestimatoria a la que se llega respecto a la vulneración del principio de igualdad, sin embargo, lamento discrepar tanto de la fundamentación como del fallo en lo que respecta a la cuestión relativa a los límites materiales de las Leyes de Presupuestos, por las razones que paso a exponer, dado que, a mi entender, debiera haberse estimado la cuestión de inconstitucionalidad elevada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Ad-

ministrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y declarado inconstitucional y nulo el art. 33.2 de la Ley 31/1990, de 17 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1991.

1. Sobre el contenido material de las Leyes de Presupuestos la doctrina de este Tribunal se contiene en una serie de resoluciones que se inicia con la STC 27/1981, de 20 de julio, y que tras las SSTC 84/1982, de 23 de diciembre; 63/1986, de 21 de mayo; 65/1987, de 21 de mayo; 126/1987, de 16 de julio; 134/1987, de 21 de julio y 65/1990, de 5 de abril, culmina con la STC 76/1992, de 14 de mayo. Cuya doctrina ha sido posteriormente reiterada en las SSTC 178/1994, de 16 de junio; 195/1994, de 28 de junio; 16/1996, de 1 de febrero; 61/1997, de 20 de marzo; 174/1998, de 23 de julio; 203/1998, de 15 de octubre; 130, 131/1999, de 1 de julio, y 234/1999, de 16 de diciembre.

En el presente caso, se trata de aplicar esa doctrina al art. 33.2 de la Ley 31/1990, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, precepto que, como reconoce la Sentencia de la que discrepo, contiene la previsión de un incremento retributivo para aquellos funcionarios que hayan desempeñado altos cargos durante un cierto período de tiempo. Y en virtud de este incremento, en el momento de su reincorporación a su destino ordinario, percibirán un complemento de destino que se determinará no según el grado personal que normalmente les correspondería sino según el nivel de dicho complemento que tuviese asignado el puesto de Director general. De suerte que, como también es admitido en la Sentencia (FJ 6), la sede normativa natural y técnicamente más correcta es la de las disposiciones generales que disciplinan el régimen jurídico aplicable a todos los funcionarios. Calificación que no es en modo alguno irrelevante para el enjuiciamiento del precepto.

2. Como también se reconoce por la mayoría del Pleno, es evidente que el citado artículo no forma parte de lo que hemos venido en denominar contenido mínimo de estas Leyes, al no representar la expresión cifrada de ingresos o la habilitación de gastos. Por lo que hemos de centrarnos en su contenido posible o eventual. En cuanto a la primera de las condiciones para su inclusión en él, no se aprecia relación o vínculo directo con los ingresos y gastos del Presupuesto ni tampoco que su inclusión esté justificada por completar los criterios de política económica. Naturalmente que la previsión para determinados funcionarios de una retribución superior a la que normalmente les correspondería según su grado personal consolidado tiene una incidencia indirecta y general en los gastos del Estado, o como dice el Fiscal «genera gastos de manera inmediata», pero ello no significa relación directa sobre los mismos a efectos de aplicación de nuestra jurisprudencia, pues de lo contrario toda medida normativa que suponga de alguna manera lejana un incremento o una disminución del gasto —es decir, muchas de las normas que aparecen diariamente en el «Boletín Oficial del Estado»— podría estar incluida en la Ley de Presupuestos. Como dijimos en la STC 203/1998 (FJ 5), «cabe afirmar con el Abogado del Estado que toda reestructuración administrativa suele tener incidencia en el gasto, que puede incardinarse en una decisión de política económica del Gobierno y que la decisión sobre su puesta en práctica puede depender en buena medida de disponibilidades presupuestarias. Ello no implica, sin embargo, que deba entenderse automáticamente justificada la inclusión en la Ley de Presupuestos de cualquier medida de esta naturaleza. Lo contrario llevaría a desnaturalizar las exigencias establecidas por este Tribunal y a diluir, hasta hacerlos ino-

perantes, los límites materiales de las normas presupuestarias».

3. En lo que respecta a la segunda de las condiciones exigidas para la inclusión en el contenido posible o eventual de estas Leyes, si la medida estuviese justificada en tanto que complemento necesario de la política económica del Gobierno o para la mejor inteligencia y mejor ejecución del Presupuesto acaso sería viable afirmar que una regulación como la cuestionada pudiese en principio verse reflejada en las Leyes de Presupuestos: «No cabe, por tanto, descartar *a priori* que la decisión sobre una reestructuración administrativa concreta (en este caso la modificación del sistema retributivo de ciertos funcionarios) venga motivada por razones de índole económica» (STC 203/1998, FJ 5). Sin embargo, en el presente caso la inclusión del precepto cuestionado en la Ley de Presupuestos para el año 1991 no aparece justificada por ser complemento necesario para la mejor inteligencia o la ejecución del Presupuesto o en general de la política económica del Gobierno: la previsión de un incremento retributivo indirecto para un número previsiblemente muy reducido de funcionarios difícilmente puede considerarse reflejo ni complemento de dicha política ni tampoco resulta imprescindible o mucho menos necesaria para la mejor inteligencia del Presupuesto, «salvo que se adopte un concepto desmesurado y por tanto inoperante de los instrumentos directamente relacionados con los criterios que definen la política económica del Gobierno» (SSTC 195/1994, FJ 3, y 203/1998, FJ 5).

4. Retomando la argumentación contenida en la STC 76/1992 (referida entonces al art. 130 L.G.T.), no es dudoso que la disposición controvertida afecta de algún modo a la materia presupuestaria, toda vez que su aplicación —como en el caso de los funcionarios de los que traen causa los pleitos en el transcurso de los cuales se elevaron las presentes cuestiones— implica un incremento del gasto. Sin embargo, esta incidencia cierta en una materia propia del gasto público —las partidas presupuestarias destinadas a sufragar las retribuciones de los funcionarios a los que se aplique el art. 33.2 de la Ley 31/1990— no es suficiente para poder afirmar que se da la necesaria conexión directa de dicho precepto con el Presupuesto o con los criterios de política económica del Gobierno (primera de las dos condiciones para su inclusión en el contenido posible o eventual de las Leyes de Presupuestos) ni tampoco para apreciar su necesidad en tanto que complemento para la mayor inteligencia o la mejor ejecución del Presupuesto o, en general, de la política económica del Gobierno (segunda condición). Sin que ninguno de estos extremos, como se habrá apreciado, haya sido justificado por la Sentencia de la que discrepo, que se limita a afirmar que el precepto tiene una relación directa con los gastos presupuestarios «ya que su objeto no es otro que la creación de un complemento retributivo» para determinados cargos públicos.

En realidad el artículo cuestionado supone una regulación sustantiva de un concepto retributivo cual es el grado personal (o en todo caso de los derechos retributivos de los funcionarios públicos) que sería sin lugar a dudas más propia de la legislación general sobre funcionarios, y así lo viene a reconocer sin ambages el Abogado del Estado al afirmar en su escrito de alegaciones que «el art. 33.2 de la Ley 31/1990 opera como una suerte de norma que complementa el art. 21.2 c) de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública». De hecho su contenido encajaría perfectamente, como un apartado más, en este artículo de la Ley 39/1984 o también en el art. 70 del Real Decreto

364/1995, de 10 de marzo, sobre Ingreso, Provisión de Puestos y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, preceptos ambos reguladores del grado personal de los funcionarios. Se trata, pues, más bien de una norma general del régimen jurídico aplicable a todos los funcionarios que regula su estatuto general, en este caso de un derecho permanente a la percepción de un determinado complemento retributivo. Es decir, el precepto cuestionado constituye una «disposición de carácter general en materia propia de la Ley ordinaria» (STC 65/1990, FJ 3), a la que se debe aplicar la misma conclusión a la que llegábamos en la STC 76/1992: «Su incidencia en la ordenación del programa anual de gastos e ingresos es sólo accidental y secundaria y por ello insuficiente para legitimar su inclusión en la Ley de Presupuestos, cuyo contenido propio y función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 C.E.) resulta desvirtuado por la incorporación de normas típicas de Derecho codificado» (FJ 4).

5. Si el artículo cuestionado fuese propio de las Leyes de Presupuestos nada impediría, por ejemplo, que el apartado d) del núm. 1 del art. 21 de la Ley 30/1984 (definidor, con carácter general, del grado personal de los funcionarios públicos) estuviese regulado en tales Leyes, o incluso que todo el art. 21 (referido a la promoción profesional de los funcionarios) o el art. 23 de la misma Ley (que establece los conceptos retributivos generales: sueldo base, trienios, pagas extraordinarias, complementos específico, de destino, de productividad, etcétera) tuviesen cabida en las Leyes de Presupuestos. Es decir, instituciones funcionariales sustantivas como el grado personal, la garantía del nivel del puesto, la clasificación de los puestos en treinta niveles, etc., al tener consecuencias económicas y presupuestarias, podrían regularse en las Leyes de Presupuestos (dejando de lado, en lo que aquí interesa, su aspecto básico a efectos del art. 149.1.18.^a C.E.).

Pues bien, el art. 33.2 de la Ley 31/1990 contiene, como dijimos en las SSTC 76/1992 [FJ 4 b)] y 195/1994 (FJ 2), una «norma típica de Derecho codificado», adoptada con vocación de permanencia y excluida «en todo caso» del ámbito de lo presupuestario, según se precisa literalmente en la segunda de las dos Sentencias recién citadas. Así lo demuestra el hecho de que el precepto cuestionado retrotraiga sus efectos hasta el año 1977 y de que no se prevea en él una limitación de tiempo (no en vano se está aplicando desde el año 1991). Ciertamente, el criterio de la temporalidad no resulta en principio determinante en relación con la constitucionalidad o no de una norma como la cuestionada sino con su eficacia temporal (STC 65/1990, FJ 3), pero sí es un indicio importante en orden a dilucidar si guarda o no la relación debida con la política económica anual del Gobierno y por tanto si puede o no incluirse en el contenido de las Leyes de Presupuestos y si se trata o no de una norma de Derecho codificado. Se ve igualmente afectado el criterio de la seguridad jurídica, pues es claro que la regulación permanente de un aspecto sustantivo (y no meramente de cuantificación numérica o porcentual del incremento anual, como sucedía en la STC 237/1992) de las retribuciones de los empleados públicos en una Ley de Presupuestos origina una situación de incertidumbre incompatible con el art. 9.3 C.E. Cosa distinta sería, tanto respecto de la temporalidad como de la seguridad jurídica, si el contenido del art. 33.2 de la Ley 31/1990 hubiese sido incorporado a las normas reguladoras de las retribuciones de los empleados públicos (art. 21 de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, o el entonces vigente Real Decreto 730/1986, de 11 de abril, hoy

sustituido por el art. 70 del Real Decreto 364/1995), tal y como se hizo en el asunto del que trajo causa la STC 65/1990.

6. En suma, en el presente caso no se dan, a mi parecer, ninguno de los dos requisitos (relación directa con los gastos e ingresos del Presupuesto y justificación de su inclusión en la Ley de Presupuestos como complemento necesario por la mayor inteligencia o mejor ejecución de los mismos y, en general, de la política económica del Gobierno) para incluir el art. 33.2 de la Ley 31/1990 en el contenido eventual o posible de las Leyes de Presupuestos, tal y como ha sido definido por la jurisprudencia de este Tribunal y, por consiguiente, no cabía, a mi entender, considerarlo constitucionalmente legítimo.

Madrid, a siete de febrero de dos mil.—Julio Diego González Campos.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera a la Sentencia recaída en las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 1989/94 y 2955/98, al que presta su adhesión el Magistrado don Rafael de Mendizábal Allende

Mi discrepancia se extiende al fallo de la cuestión planteada por la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que debió ser estimatorio, y a la argumentación jurídica consignada en la Sentencia. Lamento no compartir en esta ocasión la opinión mayoritaria, con el debido respeto.

1. Creo que, con esta Sentencia, se han cumplido los vaticinios pesimistas que un sector de la doctrina anticipó al conocer la STC 76/1992, en la que el Tribunal Constitucional fijó unos límites a la Ley de Presupuestos. Fue buena aquella decisión, acogida con esperanza por algunos, pero se denunció —ahora comprobamos que con razón— la indefinición de los conceptos utilizados y la ambigüedad del criterio propuesto para efectuar el deslinde del contenido de la Ley de Presupuestos. Frente al alborozo generado por la resolución del 14 de mayo de 1992, se temió que fuese una decisión singular para un caso único. Pronto volvería a aparecer la concepción de un ámbito expansivo de los Presupuestos, convirtiendo a la Ley de ellos en un «cajón de sastre», una «Ley ómnibus» o en el «furgón de residuos legislativos del año».

El pronóstico fue acertado. En mi Voto particular a la STC 61/1997, de 20 de marzo, conocida como la Sentencia a la Ley del Suelo, ya tuve la oportunidad de advertir la desviación que se venía produciendo respecto a lo dicho en la STC 76/1992. Ese otro camino acaba de retomarse.

2. Mi parecer, a este asunto, es que una Ley de Presupuestos debe servir para fortalecer la seguridad jurídica que la Constitución Española garantiza en su artículo 9, punto 3. Y estimo, asimismo, que la Ley de Presupuestos no ha de ocasionar un cambio en los estatutos constitucionales de las Cortes Generales y del Gobierno, en perjuicio de las atribuciones de las primeras y en beneficio de la preponderancia del Poder Ejecutivo.

La seguridad jurídica exige que se cumplan escrupulosamente los trámites del proceso de producción normativa, respetando las garantías establecidas en cada uno de ellos. No cabe ni eliminar fases ni acortar plazos de la discusión parlamentaria, así como tampoco pre-

sionar psicológicamente a diputados y senadores. La Ley de Presupuestos ha de aprobarse, como regla general, en una fecha fija del año, mientras que las otras Leyes se debaten en las Cortes, o pueden debatirse, durante largo tiempo de examen y enmiendas, recibiendo su elaboración un tratamiento racionalizado, metódico, desprovisto de agobios. La Ley de Presupuestos, en suma, tiene un contenido propio, sin que pueda transformarse en un instrumento para la resolución de la totalidad del ordenamiento económico-financiero, con desprecio del principio de seguridad jurídica y de lo establecido, además, en el art. 134 C.E. El contenido «eventual o disponible» de la Ley de Presupuestos, admitido por nuestra jurisprudencia (SSTC 130 y 131/1999, de 1 de julio, y 234/1999, de 16 de diciembre, entre las más recientes), no ha de llevarnos a desfigurar completamente los límites.

Es cierto que en su funcionamiento real y efectivo el sistema jurídico-político formalizado por la Constitución Española de 1978 se ha transformado, desde el régimen parlamentario aparentemente anunciado, en un presidencialismo encubierto, con protagonismo claro del Presidente del Gobierno. Pero con nuestro propósito constitucional hemos de esforzarnos para que las Cortes Generales sean los titulares, en plenitud, sin interferencias, de la potestad legislativa del Estado (art. 66.2 C.E.).

3. La Sentencia de la mayoría, de la que estoy discrepando, lleva a cabo un esfuerzo loable para justificar la inclusión del art. 33.2 de la Ley 31/1990 en el «contenido disponible o eventual» de una Ley de Presupuestos. Pero el razonamiento, expuesto esencialmente el FJ 6, no me convence. Entiendo, por el contrario, que en el supuesto enjuiciado no se dan los dos requisitos necesarios para que constitucionalmente sea posible tal inclusión: a) relación directa con los gastos e ingresos del Presupuesto; b) ser completamente imprescindible para la inteligencia o mejor ejecución de esos gastos e ingresos, o, en general, para ordenar la acción y alcanzar los objetivos de la política económica del Gobierno (SSTC 76/1992, en cuyo FJ 4 se resume la jurisprudencia hasta entonces establecida, y 195/1994, de 23 de junio; 16/1996, de 1 de febrero; 61/1997, de 20 de marzo; 174/1998, de 23 de julio, y las tres de 1999 antes citadas).

4. La tesis que defiendo en este Voto particular no tiene acogida, bien lo sé, en la manera de elaborar y aprobar Leyes de mínima o nula relación con el contenido propio de una Ley de Presupuestos. Con el fin de superar formalmente cualquier obstáculo para la inclusión en la Ley de Presupuestos de la regulación de una determinada materia, se tramita ahora una intitulada «Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social» paralelamente a la de Presupuestos. Estas «Leyes de acompañamiento» no son respetuosas siquiera con la doctrina más flexible y permisiva de nuestra jurisprudencia.

Se ha tomado la senda de la *Legge Finanziaria* de la República italiana, iniciada allí el 5 de agosto de 1978, sin prestar atención, por el contrario, a la *Jahressteuergesetz* del ordenamiento jurídico alemán, una Ley Tributaria anual que encauza de alguna forma la riada de legislación, favoreciendo así la vigencia del principio de seguridad jurídica.

Firmo este Voto particular, en Madrid, a siete de febrero de dos mil.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Rafael de Mendizábal Allende.—Firmado y rubricado.