

STC 174/1998, de 24 de julio, recaída en cuestiones de inconstitucionalidad núms. 2.275/93 y 1.002/95.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S Vives Antón y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas planteadas por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, registradas con los núms. 2.275/93 y 1.002/95 sobre la posible inconstitucionalidad de la Disposición adicional duodécima de la Ley de las Cortes de Aragón 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992. Han comparecido el Abogado del Estado, el Fiscal General del Estado y la Diputación General de Aragón. Ha sido Ponente el Presidente, don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. El 12 de julio de 1993 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Aragón al que se acompaña, junto a las actuaciones del recurso contencioso-administrativo 29/1993-A, tramitado conforme a la Ley 62/1978, el Auto de 19 de junio de 1993 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Disposición adicional duodécima de la Ley de Cortes de Aragón 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992, por vulnerar el art. 23.2 en relación con el art. 103 C.E., infringir las bases estatales en materia de función pública y, consecuentemente, el art. 149.1.18. C.E., y no tratarse de una materia propia de una Ley de Presupuestos, por lo que también se considera lesionado el art. 134 C.E.

A) Los hechos que dan lugar al planteamiento de esta cuestión son, en síntesis, los siguientes:

Don Salvador Congost y otros interpusieron recurso contencioso-administrativo, al amparo de la Ley 62/1978, contra la Orden del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón, de 14 de diciembre de 1992, por la que se convocaban pruebas selectivas para el Ingreso en el Cuerpo de Funcionarios Superiores de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (Escala Sanitaria Superior-Veterinarios de Zona).

A juicio de los recurrentes en el proceso contencioso-administrativo, el apartado c) de la base 3. de esta convocatoria, al establecer como requisito para ser admitido a la

realización de estas pruebas el «venir prestando servicios a la Comunidad Autónoma de Aragón como funcionario Sanitario Local (Veterinario de Zona) con anterioridad al 18 de mayo de 1989» vulnera el art. 23.2 C.E., en cuanto supone una quiebra del principio de igualdad en el acceso a la función pública, pero también el 103.3 C.E., al ser contrario a los principios de mérito y capacidad que, según este precepto constitucional, deben inspirar los procedimientos de acceso a la función pública, por lo que solicitan de la Sala de la Contencioso-Administrativo que anule la referida base y condene en costas a la Administración demandada.

El Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón se opuso a la estimación del recurso por considerar que la convocatoria impugnada tiene su cobertura legal en la Disposición adicional duodécima de la Ley de las Cortes de Aragón 6/1992, de 4 de mayo, de ahí que entienda que la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón no ha incurrido en ninguna infracción del ordenamiento jurídico al limitarse a la ejecución de lo dispuesto en la referida Disposición adicional. Por otra parte, señala también el representante de la Administración autonómica que el Tribunal Constitucional en la STC 27/1991 ha admitido la constitucionalidad de las pruebas restringidas como un remedio excepcional para una situación también excepcional. Circunstancias estas que, a su juicio, concurren en el supuesto enjuiciado y por ello considera que la referida base no es contraria a la Constitución.

El Fiscal, por el contrario, entiende que la base impugnada infringe la Constitución por diversos motivos. Por una parte considera que no respeta los principios de mérito y capacidad al impedir que puedan presentarse a estas pruebas los licenciados en Veterinaria que reúnan los requisitos que en ella se establecen lo que, a su juicio, vulnera los arts. 14, 23.2, 103.3 y 139.1 C.E. y por ello solicita del Tribunal Contencioso que, previos los trámites legales, se dicte en su día Sentencia por la que se declare la nulidad de la Resolución recurrida.

Los coadyuvantes en el proceso contencioso-administrativo, en su escrito de contestación a la demanda, se opusieron al recurso, alegando en primer lugar la falta de legitimación de los recurrentes y solicitando por este motivo que se declarase inadmisibile. No obstante, consideran también que existen motivos de fondo que determinan la desestimación del recurso. Alegan, por una parte, que la convocatoria impugnada constituye el cumplimiento estricto por parte de la Diputación General de Aragón de un mandato impuesto por una norma con rango de Ley (Ley de las Cortes de Aragón 6/1992, de 4 de mayo), Ley que no ha sido objeto de impugnación por los sujetos legitimados para ello. Pero, además, sostienen que la referida convocatoria encuentra su cobertura en diversas normas: la Disposición transitoria sexta de la Ley 30/1984, al prever un sistema de acceso a la función pública excepcional para el personal que haya prestado servicios en las Administraciones Públicas; la Ley 1/1986, norma que, en lo que se refiere a los Sanitarios Locales de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su Disposición transitoria segunda establece que estos funcionarios se integrarán en un cuerpo cuya creación remite a otra Ley posterior. Esta es la razón, según los coadyuvantes, por la que los Sanitarios Locales no pudieron integrarse en las convocatorias realizadas al amparo de esta norma, y por ello les parece una exigencia del principio de igualdad el que otra norma, en este caso la Ley 6/1992, les otorgue la posibilidad de acceder a la condición de funcionarios de carrera que la Ley 1/1986 otorgó al resto del personal contratado o interino de esta Comunidad Autónoma. Por último, también se alega la constitucionalidad de este tipo de pruebas al no considerarlas contrarias al art. 23.2 C.E.

Por providencia de 22 de mayo de 1993, se acordó dar audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la posibilidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad en

relación con la Disposición adicional duodécima de la Ley 6/1992, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón, ya que a juicio de la Sala podría ser contraria a la Constitución por vulnerar los arts. 14, 23.2, 103.3, ir en contra del orden constitucional de competencias, y no respetar la Disposición transitoria sexta, apartado cuarto de la Ley 30/1984, cuestionando también si esta previsión puede venir regulada en una Ley de Presupuestos.

En el trámite conferido para ello, las partes en el proceso contencioso-administrativo formularon sus alegaciones en torno a la posibilidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad ante este Tribunal. Los demandantes sostuvieron la inconstitucionalidad de la Ley. Opinión que también comparte el Ministerio Fiscal, por lo que estimó pertinente el planteamiento por la Sala de la cuestión de inconstitucionalidad. Por el contrario, la Diputación General de Aragón entiende que no es pertinente plantear esta cuestión.

B) Por Auto de 19 de junio de 1993, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón acordó plantear cuestión ante este Tribunal sobre la inconstitucionalidad de la Disposición adicional duodécima de la Ley de Cortes de Aragón 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos para la Comunidad Autónoma para 1992.

Para fundamentar la cuestión en el Auto de planteamiento se parte de considerar:

a) Que la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en su Disposición transitoria sexta establece, por un lado, que «todo el personal que haya prestado servicios como contratado administrativo de colaboración temporal o como funcionario de empleo interino podrá participar en las pruebas de acceso para cubrir las plazas de nueva creación»; y por otro, que «los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán convocar pruebas específicas para el personal que, al amparo de lo establecido en disposiciones de carácter general promulgadas por las correspondientes Comunidades Autónomas tuviesen, con anterioridad al 15 de marzo de 1984, la condición de contratados administrativos en expectativa de acceso a su respectiva Función Pública. Se considerarán incluidos en el presente precepto los contratados mediante convocatorias públicas con anterioridad al 15 de marzo de 1984».

b) La Comunidad Autónoma de Aragón, en desarrollo de esta Disposición transitoria, aprobó la Ley 1/1986, de 20 de febrero, de Medidas para la Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, y en su Disposición transitoria quinta establece que «en el plazo de seis meses contados a partir de la entrada en vigor de la Ley, el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales procederá a clasificar las funciones desempeñadas por el personal con contrato interino o administrativo de colaboración temporal, incorporado con anterioridad al 24 de Agosto de 1984», estableciendo, a continuación, que este personal «podrá participar durante los años 1987, 1988 y 1989, en las pruebas selectivas de acceso a los Cuerpos de funcionarios o a las plantillas de personal laboral a través del sistema de concurso oposición libre en los que se garanticen los principios de igualdad, mérito y capacidad y en los que se valorarán los servicios prestados en cualquiera de las Administraciones Públicas.

c) En la oferta pública de empleo de la Diputación General de Aragón -aprobada por Real Decreto 39/1987 de 21 de abril- se incluyeron siete plazas de veterinario. Seis de ellas -según se expone en el Auto de planteamiento de la cuestión- dependían del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes, y estaban ocupadas por contratados administrativos, y la otra estaba ocupada por un interino y dependía del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo.

d) Por otra parte, la Sala pone de manifiesto que la Ley 1/1986, que regulaba la función pública de Aragón, en su Disposición transitoria segunda, contemplaba específicamente el caso de los funcionarios pertenecientes a los Sanitarios locales y los que prestan servicios médico-sanitarios en instituciones hospitalarias, estableciendo que la integración en el correspondiente Cuerpo o Escala de estos funcionarios «se regulará por Ley de Cortes de Aragón que desarrolle las bases del régimen general de la Sanidad». Esta norma fue la Ley 2/1989, de 21 de abril, por la que se regula el Servicio Aragonés de Salud. Junto a esta normativa, la Sala de lo Contencioso-Administrativo pone de relieve que el Decreto 149/1989, de la Diputación General de Aragón, reestructura los Servicios Veterinarios Oficiales de la Comunidad Autónoma de Aragón de ámbito inferior al provincial y cuyas funciones venían encomendadas a los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Veterinarios Titulares». De igual manera señala que en el Anexo al Real Decreto-Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Aragón que deroga la Ley 1/1986, se establecen dentro del Grupo A, Cuerpo de Funcionarios Superiores, la Escala Facultativa Supede Administración Sanitaria y la Escala Facultativa Superior en la que se incluyen los Veterinarios de Zona.

e) Por Orden del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, de 15 de octubre de 1990, se convocaron pruebas selectivas para el ingreso, mediante el sistema de concurso oposición libre, en el Cuerpo de Funcionarios Superiores (Veterinarios). Esta Orden fue anulada por las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón núms. 100, 102 y 104, de 18 de enero de 1991, por ser contrarias al art. 23.2 C.E., por establecer una valoración desproporcionada de los servicios prestados y al art. 103.3 C.E. al haber computado únicamente los servicios prestados en la Comunidad Autónoma de Aragón y no en otras Comunidades Autónomas, lo que llevó a la Sala de lo Contencioso-Administrativo a entender que esta diferenciación es contraria a los principios que consagra este precepto constitucional.

f) Según se sostiene en el Auto de planteamiento, tras esta anulación, la Diputación General de Aragón intenta dar una cobertura legal a la convocatoria de estas oposiciones -tal y como prevé el apartado cuarto de la Disposición transitoria sexta de la Ley 30/1992- promoviendo la inclusión en la Ley 6/1992, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón, de una Disposición adicional, la duodécima, en la que expresamente se establece que «con carácter excepcional, los funcionarios Sanitarios Locales interinos que vinieran prestando sus servicios a la Comunidad Autónoma de Aragón con anterioridad al 18 de mayo de 1989, fecha de entrada en vigor de la Ley 2/1989, de 21 de abril, podrán acceder a la condición de funcionarios de carrera, mediante la superación de un concurso oposición, en el que, con garantía de los principios generales de mérito y capacidad, se valorarán los servicios prestados en tres convocatorias anuales sucesivas». Al amparo de esta Disposición adicional, la Diputación General de Aragón, convocó la pruebas selectivas que fueron objeto de impugnación en el proceso contencioso-administrativo en el que se ha suscitado la cuestión de inconstitucionalidad de la referida Disposición adicional.

h) Según sostiene la Sala, la Disposición adicional duodécima de la Ley 6/1992, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón, es contraria a la Constitución por varios motivos: en primer término, parece plantearse si, de acuerdo con la STC 27/1991, la convocatoria de pruebas de carácter restringidas son contrarias al art. 23.2. Sin embargo, el Auto de planteamiento parece descartar esta conclusión dado el carácter excepcional y transitorio de las pruebas reguladas por la norma cuestionada. No obstante, también se plantea si esta vulneración podría producirse, como consecuencia

no de lo que establece la norma cuestionada, sino por el modo en el que la Administración ha convocado estas pruebas. En concreto se alega que aunque la disposición impugnada no implica, en principio, una reserva ad personam de funciones públicas, considera, sin embargo, que debe llegarse a la conclusión de que se ha producido una reserva para personas individualmente consideradas al comprobar que el número de plazas convocadas coincide con el número de veterinarios interinos.

También se alega que la norma legal cuestionada sólo valora los servicios que han sido prestados en la Comunidad Autónoma de Aragón, pero no toma en consideración los prestados en otras Comunidades Autónomas, lo que, a juicio de este órgano judicial, constituye una vulneración de los principios que enuncia el art 103.3 C.E.

Junto a los motivos señalados, la Sala entiende también que esta Disposición adicional contradice las bases estatales establecidas en el art. 19.1 de la Ley 30/1984 «al no ajustarse a los supuestos excepcionales fijados por la Disposición transitoria sexta, apartado cuarto de la misma Ley, lo que supone vulnerar la distribución competencial recogida en el art. 149.1.18. C.E.», invocando en su apoyo la STC 151/1992.

El último motivo en el que el Auto de planteamiento fundamenta la cuestión es la supuesta vulneración de los límites que la Constitución impone a las leyes de presupuestos. Según sostiene la Sala, la Disposición adicional cuestionada ha traspasado estos límites al no ser la materia por ella regulada propia de una Ley de Presupuestos, al no incidir directamente en la programación anual de ingresos y gastos, tal y como ha establecido la STC 76/1992. De ahí que, en aplicación de la doctrina establecida por esta Sentencia, el órgano judicial que ha planteado estas cuestiones entienda que la Disposición legal impugnada es contraria también a los arts. 66.2 y 134.2 C.E.

C) Por providencia de 21 de septiembre de 1993 este Tribunal admitió a trámite la cuestión y dio traslado de la misma al Congreso de los Diputados y al Senado, a las Cortes y al Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón, por conducto de sus respectivos Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, con el fin de que en el improrrogable plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes.

Por escrito registrado en este Tribunal el 30 de septiembre de 1993, la Presidencia del Congreso de los Diputados comunica que no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones. La Presidencia del Senado, por escrito presentado en este Tribunal el 8 de octubre de 1993, comunica su acuerdo de personación en el procedimiento y ofrece su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

El Abogado del Estado se persona en nombre del Gobierno en esta cuestión de inconstitucionalidad, por escrito presentado en este Tribunal el 8 de octubre de 1993, manifestando que, siguiendo instrucciones superiores, se abstiene de formular alegaciones.

El 11 de octubre de 1993 el Presidente de las Cortes de Aragón presenta un escrito en el Registro de este Tribunal por el que comunica la decisión de esta Cámara de no personarse en el proceso ni de formular alegaciones. Asimismo, comunica que las Cortes de Aragón ponen a disposición de este Tribunal las actuaciones que se considere preciso solicitar.

La Diputación General de Aragón formuló sus alegaciones por escrito registrado en este Tribunal el 15 de octubre de 1993. En la primera de sus alegaciones, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón señala que la Disposición legal que ha sido cuestionada tiene como finalidad intentar solucionar el grave problema que supone la existencia de un gran número de interinos en el ámbito de la Sanidad Local. Por otra

parte, sostiene que esta Disposición adicional no infringe el contenido de la Disposición transitoria sexta de la Ley 30/1984. En su opinión, la única discordancia que existe entre esta última norma y la ahora cuestionada es el ámbito temporal de la misma, ya que la Ley 39/1984 limita las pruebas específicas de acceso a la función pública «al personal interino y contratado administrativo incorporado con anterioridad al 24 de agosto de 1984, mientras que la Ley 6/1992 extiende su aplicación a los interinos incorporados a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón hasta la entrada en vigor de la Ley de Cortes de Aragón 2/1989, de 21 de abril, del Servicio Aragonés de Salud». Según sostiene el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, las razones que explican esta discordancia temporal son, por un lado, el que la Ley 2/1989, que era la que debería haber dado cumplimiento a lo establecido en la Disposición transitoria segunda de la Ley 1/1986 (norma a su vez que era la que venía a desarrollar lo establecido en el apartado cuarto de la Disposición transitoria sexta) y, por tanto, no realizó la integración de los funcionarios Sanitarios Locales en los Cuerpos y Escalas correspondientes que esta norma preveía; y otro, que desde la entrada en vigor de la Ley de Cortes de Aragón 1/1986, se han convocado anualmente pruebas selectivas para el ingreso en todos los Cuerpos y Escalas, salvo los Sanitarios locales.

Junto a las anteriores alegaciones, la Comunidad Autónoma de Aragón sostiene que a este supuesto resulta aplicable analógicamente la doctrina establecida en la STC 27/1991 que estima que las pruebas restringidas no vulneran el art. 23.2 C.E. cuando las mismas tienen carácter excepcional, que es lo que, a su juicio, ocurre en este supuesto, pues, según manifiesta el Letrado de esta Comunidad Autónoma, no ha habido pruebas selectivas para el ingreso en los Cuerpos y Escalas de la Sanidad local desde la Ley 30/1984. Por último, y en relación con la supuesta vulneración de la Disposición adicional cuestionada de los límites propios de la Ley de Presupuestos, se alega que en el momento de aprobarse la Ley 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1992, todavía no se conocía la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el contenido de las Leyes de Presupuestos. No obstante, entiende que esta Disposición adicional quedaría comprendida dentro del contenido «posible, no necesario y eventual» al que se refiere la STC 76/1992, ya que considera que la Disposición transitoria segunda de la Ley 1/1986 tenía en cuenta la incidencia presupuestaria del régimen jurídico definitivo de los Sanitarios locales al disponer que estos funcionarios «mantendrán un régimen retributivo específico, conforme a lo establecido en los Presupuestos Generales del Estado, en tanto no se proceda a la regulación definitiva del mismo».

El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones el 15 de octubre de 1993. En su opinión, la Disposición legal cuestionada no es contraria a los arts. 23 ni al 103.3 C.E., pues considera que, a tenor de los argumentos ofrecidos en el Auto de planteamiento, esta infracción sería imputable, en su caso, a la Orden que convoca las oposiciones, al ser la convocatoria la que puede determinar la reserva ad personam que aprecia la Sala. Por otra parte, entiende que el carácter restrictivo de estas pruebas selectivas no se deduce necesariamente de la Disposición legal cuestionada, sino de la Orden que convoca estas pruebas. En cualquier caso, sostiene que, aunque fuera esta Disposición legal la que estableciese este tipo de pruebas, no por ello se vulneraría ni el art. 23.2 C.E. ni el 103.3 C.E. ya que esta medida tendría carácter excepcional, por lo que al ser un remedio excepcional para una situación también excepcional la convocatoria de pruebas restringidas no sería contraria al derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas que consagra el art. 23.2 C.E. (STC 27/1991), y por lo que se refiere al art. 103.3 C.E. considera que la Disposición legal cuestionada no puede vulnerar este precepto constitucional en cuanto que expresamente

exige que en estas pruebas se garantice el respeto de los principios de mérito y capacidad.

Distinta es su opinión respecto de las demás infracciones constitucionales que la Sala atribuye a esta Disposición adicional. A juicio del Fiscal General del Estado, la norma cuestionada es contraria al art. 19.1 y a la Disposición transitoria sexta de la Ley 30/1984, y por ello considera que vulnera la distribución constitucional de competencias y, en concreto, el art. 149.1.18. El Fiscal llega a esta conclusión aplicando los argumentos de la STC 151/1992, ya que en este caso, al igual que ocurría en el supuesto que ahora se analiza, no se cumplen los requisitos para entender compatible esta norma con la legislación básica del Estado al no limitarse la convocatoria a los contratados con anterioridad al 15 de marzo de 1984 -como establece esta normativa-, sino que el límite temporal lo extiende al 18 de mayo de 1989 e incluye también a los interinos.

Por lo que se refiere a la supuesta vulneración de los arts. 66.2 y 134.2 C.E., el Fiscal comparte con la Sala que ha planteado la cuestión el reproche de inconstitucionalidad formulado. A su juicio, la Disposición adicional duodécima no contiene previsión alguna relativa a previsiones de ingresos o habilitaciones de gastos, únicas materias que, según la STC 76/1992, deben regular las Leyes de Presupuestos; de ahí que considere que la Disposición cuestionada es contraria a estos preceptos constitucionales.

2. El 22 de marzo de 1995 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Presidente de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón al que se acompaña, junto al testimonio de las actuaciones correspondientes al recurso contencioso-administrativo núm. 433 de 1993-D, el Auto de la citada Sección, de 10 de febrero de 1995, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Disposición adicional duodécima de la Ley de Cortes de Aragón 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992, por considerar que este precepto legal puede ser contrario a los arts. 14, 23.2 y 103 C.E., al art. 149.1.18. C.E., al no respetar la Disposición transitoria sexta, apartado cuarto, de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y a los arts. 66.2 y 134.2, al regularse en una Ley de Presupuestos una materia ajena a la presupuestaria.

A) Los hechos que han dado lugar al planteamiento de esta cuestión son, resumidamente expuestos, los siguientes:

Don Germán Tabliega Muñoz y otros interpusieron recurso contencioso-administrativo contra la Resolución que desestimó el recurso de reposición interpuesto contra la Orden del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón, de 14 de diciembre de 1992, por la que se convocaban pruebas selectivas para el ingreso en el Cuerpo de Funcionarios Superiores de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (Escala Facultativa Superior de Veterinarios de Zona).

Los demandantes, además de alegar los motivos de legalidad ordinaria que estimaron pertinentes contra la Orden recurrida, solicitan del Tribunal contencioso-administrativo que plantee cuestión de inconstitucionalidad contra la Disposición adicional duodécima de Ley 6/1992 de las Cortes de Aragón, de la que trae causa la Orden referida, alegando además que esta Disposición legal ha sido ya cuestionada.

El Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón se opone a la estimación del recurso contencioso-administrativo por considerar que el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón se ha limitado a aplicar un precepto legal que no fue recurrido en su momento.

Los codemandados solicitan que, como la norma de la que trae causa la Orden recurrida ha sido impugnada mediante una cuestión de inconstitucionalidad, se suspenda la tramitación del proceso contencioso-administrativo hasta que se pronuncie el Tribunal Constitucional y, una vez que esta Sentencia recaiga, se prosiga la tramitación del pleito hasta su desestimación por Sentencia.

El 12 de enero de 1995, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón dictó providencia otorgando a las partes y al Ministerio Fiscal un plazo de diez días sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad ante este Tribunal respecto de la Disposición adicional duodécima de la Ley 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón por entender que podría vulnerar los arts. 14, 23.2, 103.3 C.E., el orden constitucional de competencias, al no respetar lo dispuesto en la Disposición transitoria sexta, apartado cuarto, de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y también por considerar que la norma cuestionada ha traspasado los límites que la Constitución impone a las Leyes de Presupuestos.

Tanto el Fiscal como los demandantes evacuaron sus alegaciones en el trámite conferido para ello y consideraron procedente suscitar la cuestión ante este Tribunal.

B) Por Auto de 10 de febrero de 1995 la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Disposición adicional duodécima de la Ley 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992. La Sala de lo Contencioso-Administrativo fundamentó esta cuestión en los mismos argumentos que los alegados en el Auto de 19 de junio de 1993, por el que esta misma Sección y Sala, en el recurso tramitado al amparo de la Ley 62/1978 y por el que se impugnaba la misma Orden que la que recurrida en el recurso contencioso en el que se ha suscitado la presente cuestión, suscitó también cuestión de inconstitucionalidad contra esta misma norma. Como estos argumentos han quedado expuestos en el antecedente I, apartado B), de esta Sentencia no procede reiterarlo de nuevo.

C) Este Tribunal, por providencia de 9 de mayo de 1995, admitió a trámite esta cuestión y dio traslado de la misma al Congreso y al Senado, a las Cortes y al Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia e Interior y al Fiscal General del Estado para que en el plazo improrrogable de quince días puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones, y expusieran lo que estimasen conveniente acerca de la acumulación de esta cuestión con la núm. 2.275/1993.

El 25 de mayo de 1995 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el escrito presentado por el Fiscal General del Estado, en el que, dada la identidad existente entre esta cuestión y la núm. 2.275/1993, solicita que se acuerde la acumulación interesada y se tengan por reproducidas las alegaciones que se formularon a la citada cuestión.

La Presidencia del Senado, por escrito registrado el 25 de mayo de 1995 en este Tribunal, comunicó el Acuerdo de esta Cámara por el que decidió personarse en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

La Diputación General de Aragón presentó sus alegaciones por escrito registrado el 29 de mayo de 1995, reiterando los argumentos esgrimidos en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.275/93. Concluye su escrito solicitando la desestimación de la presente cuestión y que se acuerde su acumulación con la núm. 2.275/93.

Por escrito presentado el 31 de mayo de 1995 en el Registro de este Tribunal, la Presidencia del Congreso de los Diputados comunica que esta Cámara no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones.

El Abogado del Estado, por escrito registrado el 31 de mayo, se personó en esta cuestión de inconstitucionalidad manifestando que, siguiendo instrucciones superiores, se abstiene de formular alegaciones.

El 5 de junio de 1995 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Presidente de las Cortes de Aragón por el que se comunica que esta Cámara parlamentaria no va a personarse en dicho procedimiento ni formulará alegaciones, poniendo a disposición de este Tribunal las actuaciones de esta Cámara que se considere preciso solicitar.

3. Por providencia de 9 de junio de 1995, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó oír al Abogado del Estado y a la representación procesal del Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón para que en el plazo de diez días expongan lo que consideren conveniente sobre la acumulación de esta cuestión con la núm. 2.275/1993.

El Abogado del Estado, por escrito presentado en este Tribunal el 23 de junio de 1995, se manifiesta a favor de proceder a la acumulación solicitada.

4. Por Auto de 7 de noviembre de 1995, el Pleno de este Tribunal, de conformidad con lo establecido en el art. 83 LOTC, acordó acumular la cuestión de inconstitucionalidad registrada con el núm. 1.002/1995 a la núm. 2.275/1993, al existir entre ellas una absoluta identidad, ya que ambas plantean la inconstitucionalidad del mismo precepto legal, han sido suscitadas por el mismo órgano judicial y se fundamentan en los mismos motivos.

5. Por providencia de 21 de julio de 1998 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 23 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que promueve estas cuestiones de inconstitucionalidad, considera que la Disposición adicional duodécima de la Ley 6/1992 de Presupuestos Generales de Aragón puede ser contraria a los arts 14, 23.2, 103.3, 149.1.18., 66.2 y 134.2 C.E.

Con posterioridad al planteamiento y tramitación de las presentes cuestiones, la Disposición adicional duodécima de la Ley 6/1992, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón ha sido derogada por la Ley de las Cortes de Aragón 11/1997, de 26 de noviembre, de Medidas Urgentes sobre Funcionarios Sanitarios Locales, lo que no ocasiona, sin embargo, una pérdida sobrevenida del objeto de las cuestiones que ponen en duda su constitucionalidad (STC 93/1988, fundamento jurídico 6, con cita de las SSTC 111/1983, fundamento jurídico 2 y 199/1987, fundamento jurídico 3; últimamente, STC 28/1997, fundamento jurídico 2) pues la eventual declaración de inconstitucionalidad lleva a la imposible aplicación del precepto tanto en el supuesto enjuiciado como, obviamente, en futuros casos análogos si es que todavía se producen.

No obstante, antes de entrar en el enjuiciamiento del fondo de la cuestión planteada y si concurren las vulneraciones constitucionales invocadas es preciso examinar, con carácter previo, los presupuestos de procedibilidad y, en concreto, si el precepto cuestionado es, como establecen los arts. 163 C.E. y 35.1 LOTC, la norma de cuya validez depende el fallo.

La posibilidad de revisar la concurrencia de este requisito de procedibilidad ha sido admitida expresamente por este Tribunal, pues, aunque se viene sosteniendo que es al órgano judicial que plantea la cuestión al que, en principio, corresponde comprobar la existencia del llamado juicio de relevancia, también se ha afirmado que esta regla debe ceder en los supuestos que «de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos se desprenda que dicho nexo causal no existe» (STC 41/1990, en el mismo sentido SSTC 83/1984, 4 y 19/1988, 36 y 189/1991 y 90/1994), ya que sólo de este modo es posible garantizar el control concreto de constitucionalidad que corresponde a la cuestión de inconstitucionalidad (STC 90/1994) y evitar que los órganos judiciales «puedan transferir al Tribunal Constitucional la decisión de litigios que pueden ser resueltos sin acudir a las facultades que este Tribunal tiene para excluir del ordenamiento las normas inconstitucionales» (STC 6/1991).

También conviene señalar que la posibilidad de revisar el juicio de relevancia realizado por el órgano judicial, al afectar a un presupuesto de admisión, es una cuestión de orden público procesal que permite a este Tribunal pronunciarse sobre ella, incluso de oficio (SSTC 196/1987 y 87/1991); examen, por otra parte, que no sólo puede efectuarse en el trámite de inadmisión que prevé el art. 37.1 LOTC, sino también en el de Sentencia (SSTC 3 y 141/1988, 87/1991 y 15/1994).

2. Para determinar si el precepto cuestionado es la norma «de cuya validez depende el fallo», tal y como establece el art. 163 C.E., es necesario concretar cuál era la cuestión debatida en el proceso contencioso-administrativo en el que las presentes cuestiones de inconstitucionalidad tienen su origen, ya que como ha señalado este Tribunal la revisión del juicio de relevancia 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 vengán siempre determinados y condicionados por la clase de proceso en el que se produce y por el contenido y finalidad de la pretensión que en el mismo se ejercita» (STC 166/1986, en el mismo sentido SSTC 86/1995 y 76/1990).

Como ha quedado expuesto en los Antecedentes, en estos procesos contencioso-administrativos el acto impugnado fue la Orden del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón, de 14 de diciembre de 1992, por la que se convocaban pruebas selectivas para el ingreso en el Cuerpo de Funcionarios Superiores de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón; pruebas que, a juicio de los entonces recurrentes, son contrarias a los arts. 23.2 y 103.3 C.E., al disponer en su base 3. apartado c) que, para ser admitido en el proceso selectivo por ella convocado, es necesario «venir prestando servicios en la Comunidad Autónoma de Aragón como funcionario Sanitario local (Veterinario de Zona) con anterioridad al 18 de mayo de 1989».

Según entiende la Sala que ha planteado las cuestiones, esta Orden se dictó en ejecución y en cumplimiento de la Disposición adicional duodécima de la Ley 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1992, por ello considera que el fallo de la Sentencia depende de la validez de esta norma, dado que, a juicio de la Sala, es la norma en la que la convocatoria impugnada encuentra su cobertura. Así además lo declara la Orden recurrida al establecer expresamente que la convocatoria de estas pruebas se acuerda en cumplimiento de lo dispuesto en esta Disposición adicional.

Ahora bien, para que proceda examinar a través de este cauce procesal la constitucionalidad de la norma impugnada no basta simplemente con que el Tribunal la

considere aplicable al caso o, como ocurre en el supuesto que ahora se examina, que en la Resolución que fue objeto del recurso contencioso-administrativo se establezca expresamente que la misma ha sido dictada en aplicación de la Ley cuestionada, ya que como se señaló en la STC 106/1986 «del hecho de que la Administración invoque un determinado precepto como fundamento de su decisión no se sigue mecánicamente que el fallo a dictar por la Sala dependa de la validez o invalidez de dicho precepto», sino que es preciso que entre esta norma y la decisión a adoptar por el órgano judicial exista una dependencia tal que la decisión del proceso judicial no pueda resolverse sin su aplicación. De otro modo, no nos encontraríamos ante la norma de cuya validez dependa el fallo como exige el art. 163 C.E. o, dicho en otros términos, no se cumpliría el requisito del llamado juicio de relevancia.

Para comprobar si la norma cuestionada cumple este requisito conviene examinar el contenido de la misma. Según dispone la Disposición adicional duodécima de la Ley 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1992,

«Con carácter excepcional, los funcionarios sanitarios locales interinos que vinieran prestando servicios a la Comunidad Autónoma de Aragón con anterioridad al 15 de mayo de 1989, fecha de entrada en vigor de la Ley 2/1989, de 21 de abril, podrán acceder a la condición de funcionarios de carrera, mediante la superación de un concurso oposición, en el que con garantía de los principios de mérito y capacidad, se valoren los servicios prestados en tres convocatorias anuales sucesivas».

«Quienes no superen estas pruebas y los funcionarios interinos de los citados cuerpos que hubieren sido nombrados con posterioridad al 18 de mayo de 1989, y hasta el momento de entrada en vigor de la presente Ley, gozarán de preferencia para la adjudicación de las vacantes que se vayan produciendo, y mantendrán este derecho siempre que concurren como aspirantes a las sucesivas convocatorias de pruebas selectivas para el ingreso en las correspondientes escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón».

Esta norma pudiera interpretarse de modo distinto a como lo ha entendido el órgano judicial proponente de estas cuestiones y, por tanto, fuera posible entender que el concurso oposición al que esta Disposición adicional se refiere no debe tener necesariamente carácter restringido, sin embargo no por ello puede considerarse que carece de los requisitos que establece el art. 163 C.E. y 35 LOTC para poder efectuar un enjuiciamiento de fondo de los mismos. Según viene afirmando este Tribunal, la posibilidad de interpretar la norma en un sentido distinto a como la ha entendido la Sala que ha planteado la cuestión no es motivo para considerar la cuestión en sí misma como mal fundada (STC 105/1988), pues aunque el art. 5.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que «procederá el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad cuando por vía interpretativa no sea posible la acomodación de la norma al ordenamiento constitucional», es jurisprudencia de este Tribunal que «esta regla no puede entenderse limitativa de los términos sobre el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad contenidos en el art. 37 LOTC» (SSTC 105/1988 y 222/1992).

3. Una vez delimitado el objeto de este proceso, procede examinar las distintas vulneraciones en que el órgano judicial fundamenta su duda de constitucionalidad. A juicio de la Sala, la norma cuestionada sería inconstitucional por diversas razones. En primer lugar, se alega la vulneración del art. 23.2 C.E. La Sala considera que al convocarse el mismo número de plazas que el de veterinarios interinos se ha producido una reserva de funciones públicas para personas individualmente determinadas lo que, a

su juicio, vulnera el derecho fundamental que consagra este precepto constitucional. Es, por tanto, esta circunstancia lo que, a juicio del órgano judicial proponente, determina la infracción de art. 23.2 C.E. y no el carácter restringido de las pruebas. En este caso, la Sala, invocando la doctrina de la STC 27/1991, entiende constitucionalmente justificado este tipo de procedimientos al tratarse de una medida de carácter excepcional que pretende solucionar una situación también excepcional: la situación en la que se encuentra la función pública autonómica como consecuencia del proceso de creación de estos entes territoriales.

Además de esta infracción del art. 23.2 C.E., los Autos de planteamiento fundamentan también la inconstitucionalidad de la Disposición adicional impugnada en la vulneración del art. 103.3 C.E. La Sala entiende que esta infracción constitucional se ha producido como consecuencia de valorar únicamente los servicios prestados en la Comunidad Autónoma de Aragón y no en otras Comunidades Autónomas.

Junto a estas infracciones constitucionales se alega también la vulneración del orden constitucional de competencias (art. 149.1.18. C.E.), ya que según se afirma en los Autos de planteamiento, la norma impugnada no ha respetado lo dispuesto en la Disposición transitoria sexta, apartado cuarto, de la Ley 30/1984 de Medidas de Reforma de la Función Pública, norma que tiene carácter básico.

Por último, se fundamentan también estas cuestiones en la vulneración de los arts. 134 C.E. y 66.2 C.E., ya que se considera que la norma legal cuestionada no respeta los límites que estos preceptos constitucionales imponen a las Leyes de Presupuestos.

4. La Sala de lo Contencioso-Administrativo entiende que la norma cuestionada establece la posibilidad de convocar pruebas de carácter restringido y por ello este precepto legal, al no respetar los límites que para la convocatoria de este tipo de pruebas consagra la Disposición transitoria sexta, apartado cuarto, de la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública, vulnera el orden constitucional de competencias, ya que esta norma tiene carácter básico y, por tanto, las Comunidades Autónomas no pueden traspasar los límites por ella previstos.

Debe tenerse en cuenta que, como declaró este Tribunal en las SSTC 151/1992 y 302/1993, la Disposición transitoria sexta, apartado cuarto, de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función pública -norma por la que se permite a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas la posibilidad de convocar «pruebas específicas» en determinadas circunstancias- tiene carácter básico, aunque esta norma no le otorgue expresamente dicho carácter. Según ha sostenido este Tribunal en las Sentencias citadas, esta Disposición transitoria constituye una excepción a la regla general que enuncia el art. 19.1 de esta Ley y que garantiza que las convocatorias tienen que ser con carácter general abiertas o libres, por lo que, al tener este precepto carácter básico, las excepciones al mismo participan de idéntica naturaleza. De este modo, las Comunidades Autónomas sólo tienen competencia para convocar pruebas de carácter restringido si se atienen a los requisitos que establece el apartado cuarto de esta Disposición transitoria, requisitos que, en lo que ahora interesa, son dos: uno de carácter personal, que las pruebas se dirijan a los que tengan la condición de contratados administrativos, y otro de carácter temporal, que hubieran sido contratados mediante convocatorias públicas con anterioridad al 15 de marzo de 1984.

Ninguno de estos dos requisitos sería respetado por la norma impugnada, ya que esta disposición legal se refiere al personal interino (no, por tanto, a los contratados, como establece la norma básica) y, además, prorroga el límite temporal al 15 de mayo de 1989. Por esta razón, si se entendiera que la norma legal cuestionada está

convocando pruebas restringidas, la conclusión a la que habría de llegarse es que el precepto impugnado, al no haber respetado los límites que en esta materia establece la legislación básica estatal, ha infringido el orden constitucional de competencias.

Ahora bien, esta conclusión supone partir de la consideración de que la norma impugnada está estableciendo la posibilidad de convocar pruebas restringidas, lo que a tenor de lo dispuesto en el precepto impugnado dista de estar claro. La norma que ahora se examina se limita a disponer que estos funcionarios interinos «puedan acceder a la condición de funcionarios de carrera, mediante la superación de un concurso oposición, en el que con garantía de los principios generales de mérito y capacidad, se valoren los servicios prestados en tres convocatorias sucesivas». De esta posibilidad no puede deducirse que el concurso oposición al que esta norma se refiere tenga carácter restringido, pues aunque la Disposición adicional cuestionada establezca la posibilidad excepcional de que estos funcionarios puedan acceder a la condición de funcionarios de carrera mediante la superación de las referidas pruebas selectivas, la excepcionalidad a la que esta norma alude puede referirse a la posibilidad de valorar como méritos los servicios prestados en las tres convocatorias sucesivas previstas en la norma, que es lo que expresamente en ella se dispone, y no a la posibilidad de convocar pruebas específicas para este tipo de personal, previsión que no viene contemplada en la norma cuestionada.

De este modo, al ser posible una interpretación de la norma cuestionada conforme con la Constitución (STC 4/1981), el principio de conservación de la Ley (SSTC 63/1982 y 16/1998) nos lleva a concluir que, así interpretada, la Disposición adicional duodécima de la Ley de las Cortes de Aragón 6/1992, de Presupuestos, no es contraria al orden constitucional de competencias (art. 149.1.18. C.E.)

5. Interpretada, pues, la Disposición adicional cuestionada del modo que se acaba de indicar, tampoco puede entenderse contraria al art. 23.2 C.E. pues no presta ningún tipo de cobertura a la celebración de pruebas de carácter restringido y, por ello, tampoco puede considerarse amparada por esta norma la exclusión de la valoración de los méritos de aquellos aspirantes que hayan prestado servicios en otras Comunidades Autónomas, lo que impide, asimismo, apreciar la vulneración del art. 103.3 C.E. alegada.

No obstante, los motivos que llevan al órgano judicial a entender que este precepto legal es contrario al derecho a acceder a la función pública en condiciones de igualdad no se encuentran -como ya se ha indicado- en lo que la Ley dispone, sino en el número de plazas convocadas: el que se hayan ofertado el mismo número de plazas que el de veterinarios interinos, lleva a la Sala a entender que existe una reserva ad personam contraria al art. 23.2 C.E. Ahora bien, en tal caso la supuesta inconstitucionalidad -como la propia Sala reconoce- sería imputable a la convocatoria, pero no a la norma misma, por lo que tampoco puede estimarse inconstitucional, por este motivo, la norma cuestionada.

6. Resta, por último, analizar si, y como sostiene la Sala proponente de estas cuestiones, la norma es contraria a los arts. 66.2 y 134.2 C.E. al estar contenida en una Ley de Presupuestos y no ser la materia por ella regulada propia de este tipo de leyes.

Como ha declarado este Tribunal, las Leyes de Presupuestos tienen «una función específica y constitucionalmente definida en el art. 134.2 C.E.»: es la Ley que cada año aprueba los Presupuestos Generales, 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 son sólo un contenido de

previsiones contables (SSTC 65/1987 y 76/1992), sino que también constituyen un «vehículo de dirección y orientación de la política económica» (SSTC 27/1981, 65/1987 y 76/1992), por ello, como ha señalado la STC 76/1992, «no sólo puede -y debe- contener la previsión de ingresos y las autorizaciones de gastos, sino que también puede 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, fundamento jurídico 12)».

Esta doctrina ha llevado a este Tribunal a distinguir en las Leyes de Presupuestos entre un contenido mínimo, necesario e indispensable constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos y un contenido posible, no necesario o eventual (SSTC 63/1986, 65, 126 y 134/1987, 65, 66 y 67/1990, 76 y 237/1992, 83/1993, 178 y 195/1994 y 61/1997). Conviene precisar que 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 la regulación de cualquier materia. Como viene insistiendo este Tribunal (por todas, SSTC 76/1992 y 195/1994) dos son los requisitos necesarios para que la regulación por Ley de Presupuestos de una materia que no forma parte de su contenido necesario sea constitucionalmente legítima: de una parte, es preciso que la materia guarde relación directa con los ingresos y gastos que integran el Presupuesto y que su inclusión esté justificada por ser un complemento de los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento; y de otra, 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).

Esta limitación material del contenido constitucionalmente posible (ex art. 134.2 C.E.) de las Leyes de Presupuestos, 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 es 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, 116/1994 y 195/1994); además de resultar una exigencia del principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado (art. 9.3 C.E.) 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 C.E.), «debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo origina» (SSTC 65/1990, 76/1992, 116/1994, 178/1994, 195/1994 y 61/1997).

La doctrina constitucional que se acaba de exponer ha sido formulada respecto de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado; por ello, antes de examinar si la norma cuestionada respeta los límites constitucionales que este Tribunal ha deducido del art. 134 C.E., es preciso analizar, ante todo, si dichas limitaciones resultan también exigibles a la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón que aquí se cuestiona.

Como se ha declarado en la STC 116/1994, fundamento jurídico 5, de la dicción literal del art. 134 C.E. se desprende con toda claridad que las reglas contenidas en este

precepto constitucional «tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal, en concreto, de una fuente normativa del Estado, entendido este término en sentido estricto, es decir, como sinónimo de organización central o general del Estado». Y se añade que es doctrina de este Tribunal que «de los preceptos constitucionales que regulan instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas» Concluyéndose que «la regulación aplicable a las instituciones autonómicas, en este caso, a sus fuentes normativas, desde la perspectiva constitucional propia del presente proceso, es la contenida únicamente en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas y, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio y, evidentemente, en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas». (STC 116/1994). De ahí que en dicha Sentencia (la cuestión debatida en aquel proceso constitucional era si una Ley de Presupuestos de la Comunidad Foral de Navarra podía modificar la bonificación de la Contribución Territorial Urbana establecida por Ley para las viviendas de protección oficial) se llegase a la conclusión de que del límite que consagra el inciso segundo del art. 134.7 C.E. «no puede inducirse un principio general de prohibición de modificar tributos por medio de las Leyes de Presupuestos autonómicas o forales sin la previa habilitación de una ley tributaria sustantiva», dado que, en aquel caso, ninguna de las disposiciones integradas en el bloque de la constitucionalidad que regulan el ejercicio de la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma en materia tributaria, establece la prohibición de modificar los tributos mediante la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad.

El Estatuto de Autonomía de Aragón dispone en su art. 12.1 que las Cortes de Aragón «...ejercen la potestad legislativa propia de la Comunidad Autónoma, impulsan y controlan la acción de la Diputación General, aprueban los Presupuestos regionales y ejercen las demás competencias que les confiere la Constitución, este Estatuto y demás normas del ordenamiento jurídico»; estableciendo en su art. 55.1 que «el Presupuesto de la Comunidad Autónoma será único, de carácter anual, e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la misma y de todos sus organismos, instituciones y empresas».

La Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas (L.O.F.C.A.) dispone en su art. 21:

«1. Los Presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado, e incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los Organismos y Entidades integrantes de la misma y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades.

2. Si los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores.

3. Los Presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado.»

Existe, pues, una sustancial identidad entre las normas que integran el bloque de la constitucionalidad aplicable a la institución presupuestaria de la Comunidad Autónoma y cuanto dispone, respecto del Estado, el art. 134.2 C.E., a cuyo tenor «los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado»; norma de la cual -como ha

quedado expuesto- la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha deducido la existencia de límites materiales al contenido normativo de las Leyes de Presupuestos y a su utilización como instrumento de la legislación. Contenido normativo definido por el que corresponde a su función constitucional [STC 76/1992, fundamento jurídico 4 a)].

De ahí que, a diferencia de lo que acontecía en la cuestión resuelta en la STC 116/1994, sí cabe inferir, en este caso, de la L.O.F.C.A. (art. 21), a la que se remite el art. 157 C.E., y del propio Estatuto de Autonomía (art. 55.1 del E.A. de Aragón) un principio general de que el contenido de la Ley de Presupuestos autonómica se adecue 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.

7. Una vez que se ha llegado a esta conclusión, hemos de examinar si la Disposición adicional duodécima cuestionada respeta estos límites materiales que la Constitución -y en este caso también el Estatuto de Autonomía de Aragón- impone a las Leyes de Presupuestos. A tenor de la doctrina expuesta, la respuesta ha de ser negativa. La Disposición adicional duodécima de la Ley de las Cortes de Aragón 6/1992 tiene como objeto solucionar el problema de los funcionarios sanitarios locales interinos que llevan prestando servicios en la Comunidad Autónoma de Aragón con anterioridad a 1989, por lo que nos encontramos ante una norma que se integra dentro de la materia de la función pública y, en concreto, de las normas que regulan el acceso a la misma. Norma, por tanto, que no guarda relación con las previsiones presupuestarias, ya que ni constituye una previsión de ingreso ni una habilitación de gastos (la norma impugnada no contiene ninguna habilitación de gasto específica para este fin), por lo que no puede considerarse que forme parte de lo que se ha venido llamando contenido esencial de las leyes de Presupuestos; ni tampoco puede entenderse que forma parte de su contenido eventual, dado que ni guarda relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto ni puede entenderse que esta previsión legal constituya «un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno» (STC 76/1992).

Al no poder considerarse comprendida la materia regulada por la norma dentro del contenido que constitucionalmente corresponde a las Leyes de Presupuestos, debemos concluir que la Disposición adicional duodécima de la Ley 6/1992, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Aragón, es contraria a la Constitución y a las normas que integran el bloque de la constitucionalidad (art. 21 de la L.O.F.C.A. y art. 55.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón).

FALLO

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

Ha decidido

Estimar las cuestiones de inconstitucionalidad, y en su virtud:

Declarar inconstitucional y nula la Disposición adicional duodécima de la Ley 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1992.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de julio de mil novecientos noventa y ocho.-Alvaro Rodríguez Bereijo.-José Gabaldón López.-Fernando García-Mon y González-Regueral.-Vicente Gimeno Sendra.-Rafael de Mendizábal Allende.-Julio Diego González Campos.-Pedro Cruz Villalón.-Carles Viver Pi-Sunyer.-Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.-Tomás S Vives Antón.-Pablo García Manzano.-Firmados y rubricados.

Voto particular que formula el Magistrado don Pedro Cruz Villalón a la Sentencia recaída en las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 2.275/93 y 1.002/95

Con el debido respeto a la opinión de la mayoría, entiendo que el art. 21 de la L.O.F.C.A. no determina la limitación del ámbito material de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma que ha conducido a la declaración de inconstitucionalidad de la Disposición cuestionada, por las mismas razones que las expresadas, respecto del art. 134 C.E., en el primero de los votos particulares que acompañan a la STC 178/1994, formulado por el Magistrado don Luis López Guerra, al que tuve el honor de adherirme.

Madrid, a veinticuatro de julio de mil novecientos noventa y ocho.