

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11771 Pleno. Sentencia 73/2024, de 7 de mayo de 2024. Recurso de inconstitucionalidad 2192-2022. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso en relación con la disposición final primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022. Límites de las leyes de presupuestos: extinción del recurso de inconstitucionalidad por pérdida sobrevinida de su objeto al versar sobre el precepto legal anulado por la STC 67/2024, de 23 de abril.

ECLI:ES:TC:2024:73

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2192-2022, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, contra la disposición final primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2022. Han comparecido y formulado alegaciones, en la representación que ostentan, el abogado del Estado y el letrado del Gobierno Vasco. Ha sido ponente la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro de este Tribunal Constitucional el día 29 de marzo de 2022, más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra la disposición final primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, que modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL). Los motivos en los que se fundamenta el recurso de inconstitucionalidad son los que, sucintamente, se exponen a continuación:

a) En primer lugar, la demanda aduce la vulneración de los límites materiales de la Ley de Presupuestos Generales del Estado (art. 134.2 CE) en relación con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) en cuanto incluye en la ley de presupuestos una previsión que carece de la necesaria conexión directa e inmediata con el contenido necesario de los presupuestos.

Tras reproducir parcialmente la STC 16/2022, de 8 de febrero, FJ 3, la demanda indica que, en principio, no pueden modificarse por la norma presupuestaria ni una disposición de carácter general, materia propia de la ley ordinaria (STC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3), ni una norma típica de derecho codificado, ya que están excluidas del ámbito

de las leyes de presupuestos. Hace referencia, asimismo, con cita de jurisprudencia constitucional, a la exigencia de que las disposiciones de carácter general guarden una relación directa e inmediata con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos o con los criterios de política económica o se dirijan a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto. De acuerdo con dicha jurisprudencia, afirma la demanda que el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la reforma por la Ley de Presupuestos Generales del Estado de la Ley General Tributaria (LGT), para incluir la autorización judicial de la entrada en el domicilio del deudor tributario (STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4); así como los arts. 111.3 y 128.5 LGT, en la redacción dada por la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 1992, que atribuyeron funciones de inspección a los órganos de recaudación (STC 195/1994, de 23 de junio); la disposición adicional octava de la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 1993 que incorporó una regulación ordenadora del estatuto de la función pública regional (STC 130/1999, de 1 de julio, FJ 8); y la disposición adicional vigesimosexta de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 1997 por establecer un supuesto de movilidad interadministrativa funcionarial (STC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 8). Seguidamente, la demanda expone la evolución de la normativa de los funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional (STC 45/2017, de 27 de abril, FJ 3).

A juicio de los recurrentes, la disposición impugnada modifica con carácter permanente una disposición de carácter general recogida en derecho codificado, como es el artículo 92 bis LBRL, para atribuir a la Comunidad Autónoma del País Vasco todas las facultades previstas en dicho artículo. Esta reforma carece de conexión con el contenido propio de la Ley de presupuestos generales del Estado. No forma parte del contenido propio o núcleo esencial del presupuesto, integrado por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos para un ejercicio económico; pero tampoco tiene la imprescindible relación inmediata y directa con los ingresos y gastos del Estado ni resulta imprescindible para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto.

b) La disposición impugnada, vulnera también, según los diputados recurrentes, las competencias del Estado (art. 149.1.14 y 18 CE). El artículo 92 bis LBRL establece el régimen de los funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional, que la STC 45/2017 consideró que no desbordaba las competencias del Estado (art. 149.1.14 y 18 CE). Ponen de relieve que la citada sentencia declaró el carácter básico del régimen del artículo 92 bis LBRL, y afirmó que no vulneraba ni la autonomía local, ni las competencias de ejecución en materia de régimen local.

Los recurrentes alegan que, conforme a la disposición impugnada, quedarían atribuidas a la Comunidad Autónoma del País Vasco todas las facultades previstas en el artículo 92 bis LBRL respecto a dicho personal, que quedarían, además, sujetas a lo que establezca la normativa autonómica (y no la estatal). Esto supone que, más allá de la existencia de los propios funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional, de sus competencias y de la existencia de tres subescalas (art. 92 bis, apartados 1 y 2), todo lo demás quedaría atribuido a la Comunidad Autónoma del País Vasco, incluida la decisión de qué aspectos en relación con dichos funcionarios corresponde decidir a la corporación local en cuestión. Por lo tanto, la regulación recurrida vulnera los artículos 149.1.14 y 18 CE. A juicio de los recurrentes, de conformidad con la citada STC 45/2017, el Estado puede delimitar con mayor o menor intensidad las bases en materia de administración local y, por lo tanto, reconocer un mayor o menor espacio de potestades autonómicas sobre esa materia y, en concreto, sobre los funcionarios locales con habilitación nacional. Sin embargo, una vez fijado ese mínimo común denominador constituido por lo básico, ha de regir, como regla general, en todo el territorio nacional (citan la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60).

A dicho respecto, aducen que la diferenciación prevista en la disposición impugnada no puede ampararse en la disposición adicional primera CE, sin perjuicio de lo afirmado en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 26, puesto que, posteriormente, la jurisprudencia constitucional ha afirmado que no existen derechos históricos al margen

de la propia Constitución y que, por ende, el estatuto de autonomía es el elemento decisivo para la actualización de los derechos históricos, siendo la experiencia histórica un simple elemento interpretativo del contenido estatutario (SSTC 140/1990, de 20 de septiembre; 148/2006, de 11 de mayo, y 195/2006, de 22 de junio), y que en caso de invocación de tales derechos se requiere la necesaria acreditación del ejercicio pretérito de una determinada facultad. Alegan los recurrentes que no hay ninguna evidencia de que el País Vasco haya ejercido competencias especialmente intensas respecto de los funcionarios locales con habilitación nacional y que la actualización estatutaria de su régimen histórico no presenta, en esta materia, particularidad alguna.

Finalmente, alegan que la determinación de lo básico en este caso obedece a garantizar la independencia y profesionalidad de los funcionarios a los que se atribuye el sistema de controles internos de las corporaciones locales, evitando su politización, mediante el alejamiento de los niveles regional y local de determinadas decisiones que se consideran esenciales para asegurar los principios constitucionales de legalidad, eficiencia y economía, asignación equitativa de los recursos públicos, subordinación de la riqueza nacional al interés general, estabilidad presupuestaria y control. Para el aseguramiento de estos relevantes principios constitucionales y la garantía de un mínimo sustrato de igualdad en relación con esos funcionarios y con el tratamiento a los ciudadanos, el Estado ha considerado imprescindible mantener un determinado nivel de lo básico en todo el territorio nacional.

2. Por providencia de 28 de abril de 2022, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través de la ministra de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por escrito registrado en este tribunal el día 12 de mayo de 2022, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó que la mesa de la Cámara había acordado personarse en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC, y remitir lo actuado a la dirección de estudios, análisis y publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General. A su vez, el presidente del Senado interesó, por escrito registrado asimismo con fecha 12 de mayo de 2022, que se tuviera por personada a dicha Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

4. Mediante escrito registrado en el Tribunal el día 17 de mayo de 2022, el letrado del Gobierno Vasco, en la representación que por su cargo ostenta, solicitó que, habiendo tenido conocimiento de la providencia de 28 de abril de 2022 por la que el Pleno del Tribunal Constitucional había acordado admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, se tuviera por personado el Gobierno Vasco como coadyuvante del Gobierno de España y se acordara abrir el plazo para formular las correspondientes alegaciones, habida cuenta de que el recurso de inconstitucionalidad interpuesto afectaba de forma clara al ámbito de autonomía y régimen competencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Tras dar traslado del escrito a la parte recurrente y al abogado del Estado para que, en el plazo de diez días, alegaran lo que estimaran conveniente al respecto, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó, mediante providencia de 30 de junio de 2022, tener por personado al letrado del Gobierno Vasco, en calidad de coadyuvante del Gobierno de España, y otorgarle un plazo de quince días para formular las alegaciones que estimara necesarias en defensa de la constitucionalidad de la disposición final primera de la Ley 22/2021, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022.

5. El abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, por escrito registrado en este tribunal el 24 de mayo de 2022 manifestó que se personaba en nombre del Gobierno y solicitó que se acordara ampliar el plazo para formular alegaciones.

Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia del Pleno de 25 de mayo de 2022 se tiene por personado al abogado del Estado y se prorroga en ocho días el plazo concedido por providencia de 28 de abril de 2022 para formular alegaciones.

6. Con fecha 6 de junio de 2022 tuvo entrada en el registro general de este tribunal el escrito de alegaciones del abogado del Estado interesando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

Tras recordar la doctrina constitucional relativa a los límites materiales de las leyes de presupuestos (cita las SSTC 123/2016, de 23 de junio, FJ 3, y 16/2022, FJ 3), así como a su naturaleza y vigencia temporal (STC 34/2005, de 17 de febrero, FJ 5), señala que la oferta de empleo público y la selección del personal funcionario de la administración local con habilitación nacional de régimen común es competencia del Estado. La norma cuestionada tiene como fin hacer posible la ejecución presupuestaria y la política económica del Gobierno, dotando de seguridad jurídica a la previsión de gasto público ligada a la oferta de empleo público y selección de este tipo de personal funcionario (dirigida a facilitar la reposición del personal al servicio de las administraciones públicas regulada por el artículo 20 de la propia Ley 22/2021, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022) y evitando que dicha ejecución se vea limitada o impedida al clarificar las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre el particular, en aplicación de la citada tasa de reposición, y conciliar el enunciado del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, con el de la Ley reguladora de las bases de régimen local, en particular con su disposición adicional segunda.

Concluye su escrito la abogacía del Estado señalando que, si bien conforme a la doctrina constitucional los derechos históricos no son títulos competenciales autónomos, la disposición adicional primera CE alcanza a proteger, como mínimo irreductible, un régimen de autogobierno territorial con el que quepa reconocer el régimen foral tradicional de los distintos territorios históricos (con cita expresa a tal efecto de las SSTC 214/1989, FJ 26; 233/1999, de 16 de diciembre, y 208/2012, de 14 de noviembre, FFJJ 3 y 4). La disposición final impugnada en el presente recurso atendería, en su opinión, al propio mandato constitucional al preservar la singularidad de ese régimen foral en materia organizativa local.

7. Por escrito registrado en el Tribunal el día 7 de julio de 2022, el letrado del Gobierno Vasco, en nombre y representación de este, solicitó que se acordara ampliar el plazo concedido por providencia de 30 de junio de 2022 para formular alegaciones.

Por diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno de 8 de julio de 2022 se acordó prorrogar dicho plazo en ocho días más.

8. Mediante escrito registrado el 7 de septiembre de 2022, formula alegaciones la representación del Gobierno Vasco, interesando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

En primer lugar, se analiza la constitucionalidad de la disposición impugnada desde la perspectiva de su inclusión en una ley presupuestaria, partiendo de la consolidada doctrina constitucional sobre el contenido «esencial» y el «“contenido eventual”, no necesario o no imprescindible» de las leyes de presupuestos, y los requisitos que han de concurrir para que la regulación por la ley de presupuestos de una materia que no forma parte del contenido esencial o necesario sea constitucionalmente legítima.

Afirma la representación letrada del Gobierno Vasco que la norma cuestionada guarda una relación económica directa e inmediata con el contenido propio de las leyes presupuestarias desde las perspectivas, en primer lugar, de las retribuciones de los funcionarios a los que se refiere la disposición impugnada, que inciden sustancialmente

en el capítulo de gastos de los presupuestos de las entidades locales; de su conexión con la ejecución, en segundo lugar, de las previsiones de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, en relación con los funcionarios de la administración local con habilitación nacional en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco; así como, por último, de la eventual repercusión económica de las responsabilidades que pudieran derivar de actuaciones administrativas irregulares que incumplieran el plazo máximo de permanencia de personal temporal.

En conclusión, la medida contenida en la disposición impugnada constituiría una opción legítima del legislador que, conforme a la doctrina constitucional, no desbordaría la específica función constitucional asignada a las leyes de presupuestos o su contenido material. Tampoco contravendría, por lo demás, su especialidad procedimental en tanto su incorporación a la ley no supone, en opinión del Gobierno Vasco, una restricción ilegítima del poder legislativo o una disminución de las facultades parlamentarias para su examen y enmienda.

Finalmente, sostiene que la disposición recurrida tampoco vulneraría el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), en tanto que resultaría conocida y comprensible, previsible en sus consecuencias y generadora de confianza en sus destinatarios, estableciendo la forma en que se aplicará en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco la normativa reguladora de los funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional prevista en el artículo 92 bis LBRL y concordantes.

En segundo lugar, se examina la invocada vulneración del reparto competencial respecto de los funcionarios de la administración local con habilitación nacional. Tras un repaso de la doctrina constitucional sobre la distribución de competencias en materia de régimen local (art. 149.1.18 CE) y la singularidad de los derechos históricos de los territorios forales (disposición adicional primera CE), la representación del Gobierno Vasco se refiere a la especialidad y las particularidades históricas más sobresalientes del régimen funcional local en los territorios históricos vascos. Concluye de todo ello que la disposición recurrida no delega competencia alguna, sino que se limita a aclarar la redacción del precepto estatal modificado para especificar la singularidad foral que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Finalmente, se afirma que la propia evolución del régimen jurídico del personal funcionario de la administración local con habilitación de carácter nacional admitiría la asimetría regulatoria, con origen en la legislación básica estatal, entre comunidades autónomas de régimen foral y general, confirmando la constitucionalidad de la disposición final primera de la Ley 22/2021, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022.

9. Con fecha 26 de enero de 2024 tuvo entrada en el registro general de este tribunal escrito de alegaciones complementarias del abogado del Estado. Comienza dando noticia de la reciente modificación del apartado 7 de la disposición adicional segunda de la LBRL por Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, convalidado con fecha 10 de enero de 2024 por el Congreso de los Diputados. A continuación, constata que la citada reforma dispone una previsión normativa igual a la impugnada en el presente recurso, a la que, en consecuencia, deroga. Con cita literal de la doctrina constitucional aplicable a las modificaciones normativas que afectan al objeto del recurso de inconstitucionalidad (STC 10/2023, de 23 de febrero, FJ 2) interesa que este tribunal tome en consideración que el argumento esgrimido por los recurrentes acerca de la eventual infracción de los límites constitucionales de los contenidos de las leyes de presupuestos generales ha quedado por ello vacío de contenido.

10. Mediante escrito registrado en este tribunal el día 5 de febrero de 2024 el letrado del Gobierno Vasco se adhiere a las alegaciones complementarias del abogado del Estado, interesando que sean objeto de consideración al resolver la alegación de los

recurrentes acerca de la posible vulneración del artículo 134.2 CE, en relación con el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE, toda vez que habría decaído de forma sobrevenida su objeto como consecuencia de la pérdida de vigencia y expulsión del ordenamiento jurídico de la disposición impugnada a causa de la modificación efectuada en la LBRL por el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre.

11. Por providencia de 7 de mayo de 2024 se señaló ese mismo día para deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso de inconstitucionalidad y posiciones de las partes.

La presente sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados contra la disposición final primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2022, en cuanto da una nueva redacción al apartado séptimo de la disposición adicional segunda de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, que quedó redactado como sigue:

«En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la normativa reguladora de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional prevista en el artículo 92.bis y concordantes de esta ley, se aplicará de conformidad con la disposición adicional primera de la Constitución, con el artículo 149.1.18 de la misma y con la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, teniendo en cuenta que todas las facultades previstas en el citado artículo 92.bis respecto a dicho personal serán asumidas en los términos que establezca la normativa autonómica, incluyendo entre las mismas la facultad de selección, la aprobación de la oferta pública de empleo para cubrir las vacantes existentes de las plazas correspondientes a las mismas en su ámbito territorial, convocar exclusivamente para su territorio los procesos de provisión para las plazas vacantes en el mismo, la facultad de nombramiento del personal funcionario en dichos procesos de provisión, la asignación del primer destino y las situaciones administrativas».

Los motivos de inconstitucionalidad aducidos en la demanda se concretan en la vulneración de los límites materiales de la Ley de presupuestos generales del Estado (art. 134.2 CE) en relación con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) en cuanto incluye en la Ley de presupuestos generales del Estado una previsión que carece de la necesaria conexión directa e inmediata con el contenido necesario de los presupuestos. Asimismo, la demanda aduce la vulneración de las competencias del Estado (art. 149.1.14 y 18 CE), en relación con el régimen de los funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional.

El abogado del Estado y los letrados del Gobierno Vasco han interesado la desestimación del recurso de inconstitucionalidad por entender que no concurre ninguna de las vulneraciones constitucionales que los recurrentes denuncian.

2. Pervivencia del recurso de inconstitucionalidad: extinción por pérdida sobrevenida de objeto.

La disposición final primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, ha sido ya objeto de examen en la STC 67/2024, de 23 de abril, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 2059-2022, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. La indicada sentencia cobra relevancia en este proceso ya que el presente recurso impugna la misma disposición final primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, que la STC 67/2024 ha declarado ya inconstitucional y nula.

De acuerdo con la consolidada doctrina constitucional [por todas, STC 139/2011, de 14 de septiembre, FJ 3 b)], la expulsión del ordenamiento jurídico de esta disposición final primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, por la STC 67/2024 determina la pérdida sobrevenida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad. Esta desaparición sobrevenida del objeto, aunque no está contemplada en el artículo 86.1 LOTC, es una de las causas de terminación extraordinaria de los distintos procesos constitucionales, incluidos los recursos de inconstitucionalidad (STC 124/2021, de 3 de junio, FJ 2).

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 extinción, por pérdida sobrevenida de objeto, del presente recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso contra la disposición final primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2022.

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

Dada en Madrid, a siete de mayo de dos mil veinticuatro.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Juan Carlos Campo Moreno.—Laura Díez Bueso.—Firmado y rubricado.