

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

22247 *Pleno. Sentencia 145/2022, de 15 de noviembre de 2022. Cuestión de inconstitucionalidad 2568-2022. Planteada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid respecto de la disposición final vigésima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2022. Límites materiales de las leyes de presupuestos: nulidad del precepto que introduce una modificación en la Ley reguladora de la jurisdicción social.*

ECLI:ES:TC:2022:145

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, presidente; los magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos, don Santiago Martínez-Vares García, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón; la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón; los magistrados don Ramón Sáez Valcárcel y don Enrique Arnaldo Alcubilla, y las magistradas doña Concepción Espejel Jorquera y doña Inmaculada Montalbán Huertas, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2568-2022, promovida por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, respecto de la disposición final vigésima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2022, por su posible contradicción con lo previsto en el art. 134.2, en relación con el art. 66.2, de la Constitución, y por la posible infracción del principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE. Han comparecido y formulado alegaciones, en la representación que ostentan, el abogado del Estado y el letrado del Gobierno de la Comunidad de Madrid. Ha intervenido la fiscal general del Estado. Ha sido ponente el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este tribunal el día 11 de abril de 2022, la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, remitió, junto con las actuaciones correspondientes al procedimiento ordinario núm. 17-2022, el auto de 1 de abril del mismo año, por el que se acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición final vigésima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2022, por su posible contradicción con lo previsto en el art. 134.2, en relación con el art. 66.2, ambos de la Constitución, y por la posible infracción del principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE.

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Con fecha 3 de enero de 2022 se interpuso recurso contencioso-administrativo por parte de don Juan Calero Ruiz, doña María del Sagrario Rivas Fructuoso, don José Calero Ruiz, don Javier Renjel de la Cruz y don Carlos Asensio Durán, contra la Orden 481/2021, de 13 de octubre, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid, por la que se convocan pruebas selectivas del proceso extraordinario de estabilización de empleo temporal del personal laboral para el acceso a plazas de la categoría profesional de técnico de mantenimiento (grupo III, nivel 5, área B) de la Comunidad de Madrid.

b) Por providencia de 31 de enero de 2022, visto el objeto del recurso, la Sala acuerda oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que, en el plazo común de diez días, puedan formular alegaciones sobre la posible falta de jurisdicción de la Sala para conocer del recurso.

Tanto el Ministerio Fiscal –por escrito de 4 de febrero de 2022– como las respectivas representaciones procesales de la parte actora –14 de febrero de 2022– y de la administración demandada –16 de febrero de 2022– interesaron que la Sala mantuviera el conocimiento del recurso, basándose en la reforma operada en el art. 3 g) de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (en adelante, LJS), por la disposición final vigésima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2022.

c) Evacuados todos los traslados y dentro del plazo para resolver el incidente suscitado por la posible falta de jurisdicción, por providencia de 2 de marzo de 2022, la Sala acuerda, conforme al art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que, en plazo común e improrrogable de 10 días, puedan alegar lo que a su derecho conviniera sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad, o sobre el fondo de esta, en relación con la disposición final vigésima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2022.

d) La representación procesal de la parte actora considera, por escrito de 15 de marzo de 2022, impertinente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, invocando la doctrina de los actos separables así como la cualificada presencia de un interés general que justificaría dicha doctrina por la incidencia que, en materia de gasto público, tiene la incorporación de personal de nuevo ingreso a las administraciones públicas; lo que, concluye, justifica la atribución de su fiscalización al orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

El Ministerio Fiscal, por escrito de 17 de marzo de 2022, entiende que la cuestión de inconstitucionalidad cumple los requisitos formales del art. 35 LOTC y no se opone a su planteamiento.

Por su parte, el letrado del Gobierno de la Comunidad de Madrid interesa, por escrito de 21 de marzo de 2022, que no se plantee la cuestión de inconstitucionalidad, invocando, igualmente, la doctrina de los actos separables.

e) Por auto de 1 de abril de 2022, la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid acordó el planteamiento de esta cuestión de inconstitucionalidad.

3. El auto de planteamiento, tras hacer referencia a los hechos de los que trae causa la presente cuestión de inconstitucionalidad, pone de manifiesto, con reproducción literal de los arts. 163 CE y 35 LOTC, que se cumplen los requisitos procesales para su planteamiento. La cuestión se suscita en el seno de un proceso contencioso-administrativo en el que se impugna una resolución de la administración pública; se plantea en relación con una norma con rango de ley; y se promueve una vez concluso y pendiente de resolución el incidente sobre falta de jurisdicción. En este sentido, el auto de planteamiento recuerda, con cita de la doctrina constitucional, que «no existe razón alguna para que los autos, en cuanto resoluciones motivadas sobre cuestiones

incidentales en el sentido más amplio de la expresión, no puedan dar lugar a una cuestión previa de inconstitucionalidad en orden a la norma aplicable y de cuya validez depende» (STC 76/1982, de 14 de diciembre, FJ 1), y una cuestión que afecte a la regla de competencia jurisdiccional «no resulta, en sí misma, insusceptible de enjuiciamiento y control a través del presente cauce procesal» [STC 114/1994, de 14 de abril, FJ 2 A)].

a) En cuanto al juicio de aplicabilidad, la Sala indica que la norma legal cuestionada es aplicable al caso. La disposición final vigésima de la Ley 22/2021 resulta determinante para la decisión que, en el incidente suscitado de oficio por falta de jurisdicción, debe resolver preceptivamente la Sala.

Por lo que atañe al juicio de relevancia, la Sala indica que la Orden 481/2021 impugnada establece los requisitos y bases conforme a los cuales se convoca el proceso extraordinario de estabilización de empleo temporal del personal laboral para el acceso a plazas de la categoría profesional de técnico de mantenimiento (grupo III, nivel 5, área B) de la Comunidad de Madrid. Para poder decidir sobre la conformidad o no a derecho de la orden impugnada, debe la Sala previamente determinar si su potestad de jurisdicción le alcanza o no, por razón de la materia, conforme a las disposiciones que establecen el art. 9.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los arts. 2 y 3 de la Ley reguladora de la jurisdicción Contencioso-administrativa, y el nuevo art. 3 g) LJS, cuya constitucionalidad se cuestiona. La decisión que forzosamente se deberá adoptar en el incidente en que se plantea la cuestión deriva de la obligación que impone a la Sala el art. 5.2 de la Ley reguladora de su jurisdicción: la obligación de los órganos de este orden de apreciar de oficio la falta de jurisdicción y de resolver sobre la misma, previa audiencia de las partes personadas y del Ministerio Fiscal. En definitiva, la Sala ha entendido que no solo es procedente sino, más aún, imprescindible, el planteamiento de la cuestión antes de resolver el incidente de falta de jurisdicción.

b) En cuanto a las dudas de constitucionalidad de la disposición final vigésima de la Ley 22/2021, la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid las plantea desde una doble perspectiva: por un lado, la modificación de la Ley reguladora de la jurisdicción social ha sido introducida en una ley de presupuestos, cuyo contenido específico está tasado por la propia Constitución; por otro lado, la modificación podría vulnerar el principio de seguridad jurídica habida cuenta que afecta a normas de «Derecho codificado».

(i) Desde la primera de las perspectivas, la Sala recuerda que la Ley de presupuestos generales del Estado para 2022 es una «verdadera ley» y una ley con «peculiaridades» o «singularidades», como ha puesto de manifiesto reiteradamente el Tribunal Constitucional. A tales efectos, el auto de planteamiento recoge la doctrina fijada en la STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 (y que ha sido seguida posteriormente, entre otras muchas, por las SSTC 123/2016, de 23 de junio; 135/2016, de 18 de julio; 99/2018, de 19 de septiembre; 122/2018, de 31 de octubre, y 141/2018, de 20 de diciembre), señalando que la «peculiaridad» derivaría: por un lado, de que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes está condicionado en estos casos por las disposiciones contenidas en los apartados 1, 6 y 7 del art. 134 CE y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los reglamentos de las Cortes; y, por otro lado, del carácter que es propio a este tipo de leyes, esto es, de su función específica y constitucionalmente definida en el art. 134.2 CE. Las leyes presupuestarias tienen 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 y eventual» que puede afectar a materias distintas a ese núcleo esencial, siempre que cumplan dos condiciones: que esa materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese presupuesto es instrumento y que, además, su inclusión en dicha ley esté justificada, en el sentido de que sea 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.

Considera el órgano judicial proponente que, en este caso concreto, la conexión económica de la modificación es inexistente pues no consta, en modo alguno, qué relación directa o indirecta guardaría atribuir al orden jurisdiccional contencioso-administrativo el conocimiento de los recursos deducidos contra actos de las administraciones públicas dictados en las fases preparatorias de los procesos selectivos para la contratación de su personal laboral con los gastos o ingresos que integran el presupuesto estatal, ni siquiera con los criterios de política económica para cuya implementación sirve de instrumento el mismo. De hecho, la propia exposición de motivos de la Ley no ofrece explicación alguna al respecto, limitándose a indicar que «la Ley se cierra con un conjunto de disposiciones finales, en las que se recogen las modificaciones realizadas a varias normas legales [...]: de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social».

(ii) Desde la segunda de las perspectivas, la Sala subraya que la cuestión debatida excede con mucho de los criterios económico-financieros y recuerda la existencia de un concreto criterio jurisprudencial establecido por la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo [autos de 12 de febrero de 2020 (cuestión de competencia 13/2019) y de 17 de febrero de 2021 (cuestión de competencia 30/2020)] respecto de las normas procesales ahora vigentes.

Entiende el órgano judicial proponente que la modificación guarda relación, en todo caso, con la regulación constitucional y legal del recto ejercicio del Poder Judicial por los jueces y magistrados integrantes del mismo, lo que entronca con el bloque de constitucionalidad, a través de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y con el conjunto de leyes procesales a las que aquella se remite, y con el que conformaría un cuerpo normativo único y homogéneo a los efectos de normativizar de modo coordinado el ejercicio del Poder Judicial dentro de cada orden jurisdiccional concreto. Desde esta perspectiva, la modificación de la Ley reguladora de la jurisdicción social a través de la ley de presupuestos generales tampoco se ajusta a la doctrina del Tribunal Constitucional que excluye, no ya del contenido esencial, sino incluso del contenido eventual, las normas de «derecho codificado [...] por la inseguridad jurídica que implica su modificación a través de esta vía» (STC 195/1994, de 23 de junio, FJ 2).

c) Concluye la Sala afirmando que la disposición final vigésima de la Ley 22/2021 tiene una naturaleza exclusivamente procesal, no vinculada ni directa ni indirectamente con el contenido, esencial o eventual, de una ley de presupuestos generales y, por tanto, podría estar viciada de inconstitucionalidad por vulneración de lo previsto en el art. 134.2 CE, en relación con el art. 66.2 CE, así como por la posible infracción del principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE, al quedar afectada «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» (STC 99/2018, FJ 4).

4. Por providencia de fecha 11 de mayo de 2022, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad; reservar para sí su conocimiento; dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y a la fiscal general del Estado, para que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes, de acuerdo con lo establecido por el art. 37.3 LOTC; comunicar dicha resolución a la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, a fin de que, de conformidad con el art. 35.3 LOTC, permaneciese suspendido el proceso hasta la resolución de la cuestión; y publicar su incoación en el «Boletín Oficial del Estado». Se señala además, por edicto del secretario de justicia del Pleno del Tribunal Constitucional, que de conformidad con lo establecido en el art. 37.2 LOTC, quienes sean parte en el

procedimiento núm. 17-2022, podrán personarse ante el Tribunal dentro de los quince días siguientes a la publicación del edicto en el «Boletín Oficial del Estado».

5. Mediante escrito registrado el 24 de mayo de 2022, el presidente del Senado comunicó el acuerdo adoptado por la mesa de la Cámara de personación en el presente proceso constitucional y ofrecimiento de colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. En idénticos términos se expresó la presidenta del Congreso de los Diputados, en escrito registrado con fecha 27 de mayo de 2022.

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 de la cuestión de inconstitucionalidad.

El escrito de alegaciones comienza con cita literal de la doctrina constitucional relativa a los límites materiales de las leyes de presupuestos (SSTC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4, y 109/2021, de 13 de mayo, FJ 3). A continuación, subraya que la disposición controvertida no fue objeto de enmienda alguna durante su tramitación parlamentaria, ni en el Congreso, ni en el Senado, de lo que deduce que las Cortes Generales consideraron que dicha regulación era un contenido válido o propio de una ley de presupuestos.

Señala la abogacía del Estado que la oferta de empleo público, y el gasto público que lleva aparejada, forma parte del contenido propio de las leyes presupuestarias. La norma cuestionada tiene como fin hacer posible la ejecución presupuestaria, dotando de seguridad jurídica a la previsión de gasto público ligada a la oferta de empleo público – dirigida a facilitar la reposición del personal al servicio de las administraciones públicas– y evitando que dicha ejecución se vea limitada o impedida por la generación de conflictos judiciales derivados de las dudas sobre la atribución de jurisdicción para el conocimiento de los recursos contra los actos preparatorios de la oferta del personal laboral.

Concluye su escrito la abogacía del Estado señalando que si bien la modificación legal se proyecta más allá del año 2022, su regulación está íntima y manifiestamente relacionada con la previsión de gasto público, ya que coadyuva en el tiempo a la ejecución presupuestaria de la oferta de empleo público en relación con el personal laboral [en la línea reconocida por el propio Tribunal Constitucional para supuestos similares: plan de recuperación de espacios en edificios judiciales (STC 131/1999, de 1 de julio, FFJJ 3 y 4), o reglas para la cobertura de plazas de personal sanitario (STC 203/1998, de 15 de octubre, FJ 5)].

7. El 7 de junio de 2022 tuvo entrada en el registro general de este tribunal escrito del letrado del Gobierno de la Comunidad de Madrid de personación en el presente proceso constitucional, atendiendo a la condición de parte en el procedimiento judicial de instancia que tiene la administración autonómica.

8. Mediante escrito registrado el 13 de junio de 2022, la fiscal general del Estado interesa la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

En primer lugar, se analiza la constitucionalidad de la disposición final vigésima de la Ley 22/2021 desde la perspectiva de su inclusión en una ley presupuestaria. A tales efectos, la fiscal general del Estado examina la consolidada doctrina constitucional (STC 16/2022, de 8 de febrero, FJ 3) sobre: (i) el contenido «esencial» y el contenido «eventual, no necesario o no imprescindible» de las leyes de presupuestos; y (ii) los requisitos que han de concurrir para que la regulación por ley de presupuestos de una materia que no forma parte del contenido esencial o necesario sea constitucionalmente legítima.

Afirma la fiscalía que la norma cuestionada no encaja en el denominado «contenido eventual» de las leyes presupuestarias. Descarta que tal regla pudiera eventualmente tener algún efecto sobre el gasto público, y menos aún con carácter inmediato o directo. La medida tampoco constituye un complemento necesario de la política económica del Gobierno o para la mayor inteligencia y mejor ejecución del presupuesto. Por último, entiende que tampoco es posible afirmar que se trate de medidas directamente vinculadas con la política económica, incluso aunque se adoptara «un concepto desmesurado y por tanto inoperante de los instrumentos directamente relacionados con los criterios que definen la política económica del Gobierno» (STC 195/1994, FJ 3).

En conclusión, la atribución al orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los «actos administrativos dictados en las fases preparatorias, previas a la contratación de personal laboral para el ingreso por acceso libre», no se integra en el núcleo mínimo, necesario e indisponible de la ley de presupuestos, y tampoco puede considerarse que se trate de una materia propia del contenido eventual, al no concurrir las condiciones exigidas por la jurisprudencia, lo que vulnera el art. 134.2 CE.

En segundo lugar, examina la inconstitucionalidad de la norma desde la perspectiva de la vulneración del principio de seguridad jurídica, al modificar el Derecho codificado por la excluida vía de las leyes de presupuestos. La Fiscalía afirma que la vertiente del principio de seguridad jurídica relevante, a los efectos de este proceso constitucional, es la que se refiere a la confianza de los ciudadanos en la estabilidad y permanencia del Derecho. En este caso, esto 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. Y una de sus manifestaciones es la prohibición de incorporar normas típicas del derecho codificado.

La disposición cuestionada guarda, a juicio de la fiscal general del Estado, una evidente relación con la regulación constitucional y legal del recto ejercicio del Poder Judicial por los jueces y magistrados integrantes del mismo, habida cuenta que es la Ley Orgánica del Poder Judicial la que delimita inicialmente el ejercicio de la potestad jurisdiccional de los órganos del orden contencioso-administrativo (art. 9.4) y fija después (arts. 58, 66, 74, 90.4 y 91) el alcance de las competencias de los distintos órganos. Por lo tanto, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición final vigésima de la Ley 22/2021 por vulneración también del art. 9.3 CE.

9. Con fecha 5 de julio de 2022, se registra el escrito de alegaciones formulado por el letrado del Gobierno de la Comunidad de Madrid. El letrado se limita a señalar, en primer lugar, que dado el carácter estatal de la norma cuestionada, entiende que su mejor defensa compete a los letrados de las Cortes Generales, al Ministerio Fiscal y a la abogacía del Estado. En segundo lugar, se reitera en las alegaciones manifestadas en sede jurisdiccional, considerando que la disposición cuestionada no realiza propiamente una modificación del ordenamiento jurídico sustantivo aplicable, sino aclaratoria o confirmatoria de la regulación procesal aplicable y de la jurisprudencia tradicional en la materia.

10. Mediante providencia de 15 de noviembre de 2022 se señaló ese mismo día para deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del proceso y pretensiones de las partes.

La Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con la

disposición final vigésima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2022. El precepto establece lo siguiente:

«Disposición final vigésima. *Modificación de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.*

Con efectos desde la entrada en vigor de esta Ley y vigencia indefinida, se modifica el artículo 3 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, de la siguiente forma:

Uno. Se añade una letra f), nueva, con la siguiente redacción:

“[...]

f) Los actos administrativos dictados en las fases preparatorias, previas a la contratación de personal laboral para el ingreso por acceso libre, que deberán ser impugnados ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo”.

Dos. Los actuales apartados f), g) y h), pasan a denominarse g), h) e i)».

El órgano judicial proponente cuestiona la disposición final vigésima de la Ley 22/2021, en el entendimiento de que tiene una naturaleza exclusivamente procesal, no vinculada ni directa ni indirectamente con el contenido, esencial o eventual, de una ley de presupuestos generales. El motivo de posible inconstitucionalidad aducido es, por tanto, el desbordamiento del ámbito material propio de las leyes de presupuestos generales del Estado. Más concretamente, para la Sala que promueve la cuestión la atribución al orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los «actos administrativos dictados en las fases preparatorias, previas a la contratación de personal laboral para el ingreso por acceso libre», resulta ajena a las funciones constitucionales que el art. 134.2 CE, en relación con el art. 66.2 CE, atribuye a este tipo de leyes y vulnera el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE. En términos similares, se manifiesta la fiscal general del Estado interesando, igualmente, la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad por vulneración del contenido constitucionalmente definido de las leyes de presupuestos generales (arts. 66.2 y 134.2 CE), y del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo origina.

A esta argumentación se opone, como con mayor detalle se ha reseñado en los antecedentes, el abogado del Estado que entiende que la disposición controvertida es susceptible de ser integrada en el contenido eventual de la ley de presupuestos generales (con cita de la doctrina fijada en las SSTC 203/1998, de 15 de octubre, FJ 5, y 131/1999, de 1 de julio, FFJJ 3 y 4). Sostiene el representante del Estado que la norma cuestionada está manifiestamente relacionada con la previsión de gasto público, coadyuvando a la ejecución presupuestaria de la oferta de empleo público en relación con el personal laboral. Por su parte, el letrado del Gobierno de la Comunidad de Madrid se limita a señalar que la disposición cuestionada no realiza propiamente una modificación del ordenamiento sustantivo aplicable, sino una aclaración o confirmación de la regulación procesal aplicable.

2. Doctrina constitucional sobre los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos generales.

Las partes no controvierten la existencia de límites constitucionales a los contenidos que son susceptibles de regularse por las leyes de presupuestos por imperativo de lo dispuesto en los arts. 134.2 y 9.3 CE. La discrepancia versa sobre la posibilidad de considerar como parte del contenido eventual y no necesario de una ley de presupuestos generales el que es objeto de la cuestionada disposición final vigésima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2022.

a) Existe, efectivamente, una consolidada doctrina de este tribunal –desde la relevante STC 76/1992, de 14 de mayo, hasta la más reciente STC 16/2022, de 8 de febrero, pasando por las SSTC 152/2014, de 25 de septiembre, o 123/2016, de 23 de junio, entre otras muchas– sobre la cuestión de los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos generales y los criterios aplicables para delimitar el ámbito propio de este tipo de leyes. De forma sucinta, a los efectos de resolver el presente proceso constitucional, conviene recapitular algunas de las conclusiones de esta doctrina:

(i) Una ley de presupuestos generales no puede contener cualquier clase de normas, o lo que es lo mismo, su contenido no puede ser libremente fijado, por cuanto está sujeto a unos límites materiales, de modo que la regulación de las materias situadas fuera de ese ámbito está constitucionalmente vetada. Esta limitación material deriva, en primer lugar, de la específica función que constitucionalmente se atribuye a este tipo de leyes (ordenación jurídica del gasto público y ser instrumento o vehículo de la política económica del Gobierno; STC 9/2013, de 28 de enero, FJ 3); en segundo lugar, de las especificidades de su tramitación parlamentaria (STC 195/1994, de 28 de junio, FJ 2); y, en tercer lugar, de las exigencias del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE entendido como certeza del Derecho, debido a que ese principio de certeza «exige que una ley de contenido constitucionalmente definido» como la de presupuestos generales, «no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional» (STC 76/1992, FJ 4).

(ii) El contenido de las leyes de presupuestos puede ser de dos tipos. Por un lado, el contenido propio o «núcleo esencial de presupuesto» explícitamente proclamado por el art. 134.2 CE, y que está integrado por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos para un ejercicio económico, así como por las normas que directamente desarrollan y aclaran los estados cifrados, esto es, las partidas presupuestarias propiamente dichas. Este contenido es esencial porque conforma la identidad misma del presupuesto, por lo que no es disponible para el legislador (STC 152/2014, FJ 3).

(iii) Adicionalmente, las leyes de presupuestos pueden albergar lo que se ha denominado «contenido eventual», o no necesario o no imprescindible. A este respecto, y especialmente a partir de la STC 76/1992, FJ 4 a), la doctrina constitucional ha venido exigiendo la concurrencia de dos requisitos 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”» (STC 174/1998, de 23 de julio, FJ 6). Como se recuerda en la STC 122/2018, de 31 de octubre, FJ 3 c), «si bien la ley de presupuestos puede ser un instrumento para una adaptación circunstancial de las distintas normas, no tienen en ella cabida las modificaciones sustantivas del ordenamiento jurídico, a menos que estas guarden la suficiente conexión económica (relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno) o presupuestaria (para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto)». «Nótese cómo uno de los argumentos constitucionales para proscribir determinados contenidos de las leyes de presupuestos es el de que con ellas no se produzca una modificación del régimen sustantivo de determinada parcela del ordenamiento jurídico (STC 99/2018, de 8 de mayo, FJ 4)» (STC 16/2022, FJ 3).

b) En aplicación de los criterios reseñados, y a los efectos de la concreta cuestión aquí planteada, el Tribunal ha considerado que pueden incluirse en una ley de presupuestos, entre otros ejemplos, medidas que tengan como finalidad y consecuencia directa la reducción del gasto público (STC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3, sobre normas de incompatibilidad de percepción de haberes activos y de pensiones), o su aumento (STC 237/1992, de 15 de diciembre, relativa al incremento de retribuciones salariales

para el personal al servicio de las administraciones públicas), así como la creación de un complemento retributivo para determinados cargos públicos (STC 32/2000, de 3 de febrero), o la sujeción al derecho privado de la red comercial de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado [STC 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5 e)].

Por el contrario, quedarían en principio excluidas de estas leyes las normas propias del derecho codificado, u otras previsiones de carácter general en las que no concorra dicha vinculación inmediata y directa. Así ha sucedido con el establecimiento de un mecanismo de autorización automática de entrada en el domicilio del deudor a los efectos de facilitar la recaudación de deudas tributarias [STC 76/1992, FJ 4 b)]; el destino a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social de los terrenos enajenados propiedad de las administraciones y empresas públicas (STC 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3); o el régimen del silencio administrativo en los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones para las personas dependientes (STC 86/2013, de 11 de abril, FJ 4). Esta exclusión del ámbito material propio de las leyes presupuestarias se ha apreciado, igualmente, en relación con algunas normas que integran el régimen de la función pública; por ejemplo, las relativas a los procedimientos de acceso de los funcionarios sanitarios locales interinos a la categoría de funcionarios de carrera (STC 174/1998, de 23 de julio, FFJJ 6 y 7), de provisión de los puestos de trabajo del personal sanitario (STC 203/1998, de 15 de octubre, FFJJ 3 a 5), de edad de pase a la situación de segunda actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía (STC 234/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4 y 5), o los requisitos de titulación necesaria para acceder al cuerpo superior de auditores del Tribunal de Cuentas (STC 9/2013, FJ 3).

3. Examen de la modificación operada por la disposición final vigésima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre.

De conformidad con la doctrina constitucional expuesta, debemos determinar si la atribución al orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los «actos administrativos dictados en las fases preparatorias, previas a la contratación de personal laboral para el ingreso por acceso libre» objeto de la presente cuestión puede incluirse en el ámbito material específico de las leyes de presupuestos generales o, por el contrario, su contenido sobrepasa este ámbito y, en consecuencia, vulnera, en primer lugar, el art. 134.2 CE. Queda fuera de nuestro examen enjuiciar el acierto o la conveniencia de la reforma llevada a cabo por la norma cuestionada desde un punto de vista de su contenido, limitándonos, por ello, exclusivamente al análisis del instrumento normativo a través del cual se ha operado dicha reforma.

Es indudable que la norma cuestionada no forma parte del contenido propio o «núcleo esencial» de las leyes presupuestarias, integrado por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos para un ejercicio económico, así como por las normas que directamente desarrollan y aclaran los estados cifrados, esto es, las partidas presupuestarias propiamente dichas. Es, por ello, que debemos precisar si la disposición impugnada puede integrarse o no en el contenido eventual de la ley de presupuestos generales, por tener (a) una «relación directa» con ese contenido y ser, al mismo tiempo, (b) un «complemento necesario» para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica.

El atribuir a un concreto orden jurisdiccional –el contencioso-administrativo en lugar del social– el conocimiento de los recursos deducidos contra los actos administrativos dictados en las fases preparatorias de los procesos selectivos para la contratación de personal laboral no guarda una conexión directa e inmediata con el objeto del presupuesto –ejecución de la oferta de empleo público para el año 2022–: cuál sea el orden jurisdiccional competente para resolver los eventuales conflictos en la ejecución de la oferta de empleo público de personal laboral no tiene que llevar aparejado un incremento de gasto público o la dotación de una nueva partida, ni, al contrario, una reducción del gasto o un incremento de los ingresos.

Ha de rechazarse, igualmente, que la medida constituya un complemento necesario para la mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto como argumenta la abogacía del Estado. Atribuir a un orden jurisdiccional determinado el conocimiento de los recursos contra los actos administrativos dictados en las fases preparatorias de los procesos de contratación del personal laboral no tiene relación con la previsión del gasto público, es decir con la ejecución presupuestaria de la oferta de empleo público. Tampoco se puede considerar que se trate de una medida vinculada a la política económica «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» (STC 195/1994, FJ 3).

En consecuencia, la atribución al orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los «actos administrativos dictados en las fases preparatorias, previas a la contratación de personal laboral para el ingreso por acceso libre» no tiene relación directa con el contenido propio de las leyes presupuestarias, ni es complemento indispensable de las mismas. Debe concluirse, pues, que la disposición final vigésima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2022, objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad desborda la función constitucionalmente reservada a este tipo de leyes y vulnera el art. 134.2 CE.

4. Inconstitucionalidad y nulidad del precepto cuestionado.

Por los motivos expuestos, procede declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la referida disposición final vigésima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2022, por su contradicción con el art. 134.2 CE. Ello hace innecesario dar respuesta al otro vicio de inconstitucionalidad alegado, relativo a la vulneración del art. 9.3 CE.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición final vigésima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2022.

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

Dada en Madrid, a quince de noviembre de dos mil veintidós.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Santiago Martínez-Vares García.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Firmado y rubricado.