

22613 Pleno. Sentencia 274/2000, de 15 de noviembre de 2000. Recurso de inconstitucionalidad 1.259/97. Promovido por el Defensor del Pueblo respecto a diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997. Ley de presupuestos: nulidad de varios preceptos, sobre movilidad de funcionarios de altas instituciones, incumplimiento de la jornada de trabajo, retribuciones a cuenta y otros extremos; y validez de los preceptos que regulan la reasignación de efectivos, una convocatoria laboral y la retribución de funcionarios electos.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1259/97, interpuesto por el Defensor del Pueblo, contra los arts. 36, 37, 41.2 y las Disposiciones adicionales decimo cuarta, decimo quinta, decimo sexta, decimo novena, vigesimoprimer, vigesimo quinta y vigesimo sexta de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997. Ha sido parte, formulando alegaciones, el Gobierno de Canarias, representado por el Director General de su Servicio Jurídico, adhiriéndose a las mismas el Parlamento de Canarias, representado por su Letrado-Secretario General. Ha sido Ponente el Magistrado don Julio Diego González Campos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en la sede de este Tribunal el 25 de marzo de 1997, el Defensor del Pueblo, en el ejercicio de la legitimación activa que tiene constitucional y legalmente conferida (arts. 162.1 C.E., 32.1 LOTC y 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo), interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 36, 37, 41.2 y las Disposiciones adicionales decimo cuarta, decimo quinta, decimo sexta, decimo novena, vigesimoprimer, vigesimo quinta y vigesimo sexta de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997 («Boletín Oficial de Canarias» núm. 169, de 30 de diciembre de 1996).

2. El Defensor del Pueblo considera que los preceptos objeto del presente recurso de inconstitucionalidad vulneran el art. 9.3 C.E., el art. 61.1 b) del Estatuto de Autonomía de Canarias (E.A.Can.) —aprobado por la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, y reformado por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre— y el art. 21.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (L.O.F.C.A.), estos últimos preceptos en virtud de lo establecido en el art. 28.1 LOTC.

Asimismo, y ya exclusivamente en relación con la Disposición adicional vigesimo quinta, estima que la misma vulnera el art. 23.2 C.E., en relación con el art. 103.3 C.E., además de no respetar la legislación básica en materia de función pública que es competencia exclusiva del Estado a tenor del art. 149.1.18 C.E., al desconocer lo preceptuado en el art. 22.1 y en la Disposición adicional vigesimo segunda de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Administración Pública.

Los referidos motivos de inconstitucionalidad se fundamentan en las alegaciones que, a continuación, se resumen:

a) Comienza el Defensor del Pueblo recordando las numerosas Sentencias de este Tribunal (SSTC 21/1981, 27/1981, 65/1987, 126/1987, 116/1994, 178/1994, 195/1994) que han abordado la problemática constitucional de las Leyes de Presupuestos, estableciendo una doctrina reiterada y recopilada en la STC 76/1992 [F.J. 4 a)]. Dicha doctrina parte de la peculiaridad de las Leyes de Presupuestos, la cual radica en que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes está condicionado por determinadas limitaciones constitucionales (art. 134.1, 6 y 7 C.E.) y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los Reglamentos de las Cortes. Ambas notas características derivan de la función específica y constitucionalmente definida que, conforme al art. 134.2 C.E., cumplen este tipo de leyes: la inclusión de 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, de lo cual se deriva igualmente el carácter propio del Presupuesto como instrumento de la política económica del Gobierno.

Por tanto, aunque la Ley de Presupuestos también puede establecer disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria estatal (STC 65/1987, F.J. 4), para que ello sea constitucionalmente admisible han de cumplirse, según la doctrina constitucional, dos condiciones: 1) que la 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 el instrumento; y 2) que su inclusión en dicha ley esté justificada en el sentido de que se trate de un complemento necesario para la mayor inteligencia y la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno (SSTC 63/1986, 65/1987, 65/1990, 178/1994, 195/1994). El cumplimiento de ambas condiciones resulta necesario para justificar la restricción de las competencias del poder legislativo que se produce durante la tramitación de las Leyes de Presupuestos y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE en lo que respecta al contenido propio de tal tipo de leyes (arts. 66.2 y 134.2 C.E.).

b) Al pretenderse a través del presente recurso la declaración de inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley de Presupuestos Generales para 1997 de la Comunidad Autónoma de Canarias, resulta obligada —según el Defensor del Pueblo— la referencia a la cuestión, ya resuelta por este Tribunal, de si los preceptos constitucionales que regulan la fuente normativa presupuestaria típica (especialmente el art. 134 C.E.) son o no directamente aplicables a las Comunidades Autónomas, afectando en su caso a las fuentes normativas propias de éstas los mismos límites de aquélla. En este sentido, la STC 116/1994 (F.J. 5) se inclinó por el carácter no directamente aplicable del art. 134 C.E. a la institución autonómica del Presupuesto, debiendo producirse a tal efecto una remisión a la regulación contenida en los respectivos Estatutos de Autonomía, a las leyes estatales que, dentro del marco constitucional,

se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas y, por supuesto, a las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos del Estado. En consecuencia, del E.A.Can., la L.O.F.C.A. y los citados principios y reglas de naturaleza constitucional se derivan límites al contenido de la Ley de Presupuestos autonómica y a la potestad legislativa de su Parlamento en la iniciativa, tramitación, enmienda y aprobación de los correspondientes proyectos, límites que justifican plenamente la aplicación en bloque de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el art. 134 C.E. al caso ahora planteado. Asimismo, los preceptos recurridos no cumplen las condiciones exigibles para ser incluidos en una norma de ese carácter al no tener relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto ni con los criterios de política económica de los que éste es instrumento, ni ser complemento necesario para la mayor inteligencia o la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno.

c) A juicio del Defensor del Pueblo, el análisis comparativo de la regulación constitucional y legal de la institución estatal del Presupuesto y la correspondiente autonómica de Canarias revela la existencia de un paralelismo y una similitud casi total entre ellas, lo cual no es de extrañar teniendo en cuenta que ambas parten de unos principios comunes y sirven a idénticos fines —fundamentalmente la garantía de control del poder financiero público— en las organizaciones políticas en las que cada una se inserta. Así se aprecia, en efecto, por lo que se refiere a extremos tales como el contenido propio de las Leyes de Presupuestos [arts. 134.2 C.E., 61.1 b) E.A.Can. y 21.1 L.O.F.C.A.]; el carácter anual de la norma así como sus plazos de presentación y aprobación [arts. 134.2 y 3 C.E., 61.1 c) E.A.Can. y 21.1 L.O.F.C.A.]; las consecuencias que se derivan de la falta de aprobación del Presupuesto el primer día del ejercicio económico correspondiente [arts. 134.4 C.E., 61.1 c) E.A.Can. y 21.2 L.O.F.C.A.]; la iniciativa legislativa, reservada exclusivamente al Gobierno [arts. 134.1 C.E., 60.1 c) E.A.Can.], diferenciándose expresamente además el ejercicio de la potestad legislativa de la competencia específica para la aprobación de los Presupuestos [arts. 66.2 C.E. y 13 a) y b) E.A.Can.]; o, finalmente, la existencia de trámites procedimentales especiales para el debate, enmienda y aprobación de los Presupuestos (arts. 134.6 C.E., y 115.1 y 129.5 del Reglamento del Parlamento de Canarias, de 17 de abril de 1991, modificado el 6 de abril de 1995). Precisamente, estas diferencias, en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, entre el procedimiento de tramitación de las Leyes de Presupuestos y el de las leyes ordinarias, distinguen, a juicio del Defensor del Pueblo, el presente supuesto del que fue objeto de enjuiciamiento en la STC 116/1994 a propósito del recurso de inconstitucionalidad contra el art. 46.1 de la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 1985.

A la vista de los evidentes paralelismos entre la regulación estatal y autonómica canaria sobre la Ley de Presupuestos, parece razonable considerar, según el Defensor del Pueblo, que el límite constitucionalmente admisible a la inclusión de materias ajenas al contenido «mínimo, esencial e indisponible» (STC 65/1987) de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias es similar al que afecta a la Ley de Presupuestos Generales del Estado. En consecuencia, deben cumplirse también las condiciones exigidas por este Tribunal para que la inclusión de materias propias de ley ordinaria en la Ley de Presupuestos no pueda reputarse inconstitucional.

d) Por lo demás, conforme a la doctrina constitucional (STC 116/1994, F.J. 5), también los principios

y reglas presupuestarios incorporados al texto de la Constitución, aunque concretamente previstos para la institución estatal del Presupuesto, se proyectan a las restantes organizaciones políticas de ámbito estatal, autonómico o local, ya que la existencia de límites precisos y concretos para el ejercicio del poder financiero de las mismas es una garantía fundamental para todos los ciudadanos sometidos a su imperio. Por consiguiente, y con independencia de otros principios constitucionales que afectan de manera particular a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (arts. 156.1 y 157.2 C.E.), los contenidos en el art. 134 C.E. se proyectan al derecho presupuestario autonómico, de manera que, si ello es así, las mismas razones que justificaron que este Tribunal declarase la inconstitucionalidad de diversos preceptos incluidos en Leyes de Presupuestos del Estado, por disconformidad con los citados principios (SSTC 77/1992, 178/1994, 195/1994, entre otras), podrían justificar la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos que en este recurso se expresan, siempre y cuando se dieran tales circunstancias. Y ello, porque, como entiende el órgano recurrente que ha quedado acreditado, tanto la normativa derivada del bloque de constitucionalidad como los principios y reglas básicas derivados de la CE afectan por igual al legislador estatal y al autonómico, imponiéndole similares límites y obligaciones.

e) De acuerdo con lo expuesto, se detallan a continuación en el escrito del recurso los preceptos de la Ley de Presupuestos Generales de Canarias para 1997 cuya declaración de inconstitucionalidad se solicita por razón de su contenido incompatible con el propio de las disposiciones que han de contenerse en este tipo de leyes, a saber: 1) el art. 36, que habilita al Gobierno para determinadas reasignaciones de efectivos precisas para el funcionamiento de los servicios públicos esenciales, regulando aquélla a la que dará lugar el traspaso del personal que debe producirse hacia los Cabildos Insulares, de conformidad con los procesos de transferencias amparados en la Ley Territorial 14/1990, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias; 2) el art. 37, que contiene una norma de derecho sancionador administrativo que habilita para la detección de haberes como consecuencia de la diferencia, en cómputo mensual, entre la jornada reglamentaria de trabajo y la efectivamente realizada, concretando además el modo en el que ha de calcularse el valor/hora aplicable a la deducción que, en su caso, se practique; 3) el art. 41.2, que regula las retribuciones complementarias que temporalmente han de corresponder a los funcionarios cesados por circunstancias concretas en su puesto de trabajo; 4) la Disposición adicional decimocuarta, que crea una nueva escala en el seno de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, materia ésta propia de la ley ordinaria, sin ni siquiera justificación alguna en la Exposición de Motivos o en el texto de la Ley de Presupuestos ni mención tampoco del número de efectivos del que constará ni de su coste o relevancia presupuestaria; 5) la Disposición adicional decimoquinta, de naturaleza meramente aclaratoria de aquéllas que regulan la situación y derechos de los funcionarios a los que la misma afecta; 6) la Disposición adicional decimosexta; 7) la Disposición adicional decimoviena, que reforma un artículo de la Ley de la Función Pública canaria y que, por tanto, debiera contenerse en una ley ordinaria; 8) la Disposición adicional vigesimoprimera, que ordena la adscripción definitiva de los funcionarios que se vean afectados por la «homogeneización» de niveles mínimos de complemento de destino y específico de determinados puestos de trabajo; sin embargo, el proceso de homogeneización (orientación, límites...), que sería el único con relevancia presupuestaria, no se aborda en la misma, sino en un Decreto del Gobierno de

Canarias; 9) la Disposición adicional vigesimoquinta, que, con independencia de incurrir en otros motivos de inconstitucionalidad que se expondrán más adelante, regula un proceso de promoción interna de funcionarios de los Cuerpos Administrativo y Auxiliar a los de Gestión y Administrativo, respectivamente, proceso que debiera insertarse en el ámbito de la promoción interna de los funcionarios públicos y en su régimen estatutario propio, y sin que la delimitación temporal que marca el precepto determinando quiénes pueden acceder a los Cuerpos del grupo inferior tenga su fundamento en las limitaciones presupuestarias de los gastos de personal de la Administración Pública canaria; 10) por último, la Disposición adicional vigesimosexta, cuya regulación se limita a autorizar la movilidad mutua entre los funcionarios propios de diversas instituciones públicas canarias y de la Administración autonómica.

En relación con el motivo común de inconstitucionalidad por el que se recurren los anteriores preceptos, hace constar el Defensor del Pueblo que es más la efectividad de los límites de la Ley de Presupuestos lo que preocupa a dicha Institución que la concreta regulación material que se efectúa en cada uno de ellos, con la excepción que se expondrá en su momento. De ahí que, a todo lo anteriormente expuesto, se añade también una referencia al principio de seguridad jurídica debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo origina (SSTC 65/1990, 179/1989). En este sentido, considera el Defensor del Pueblo oportuna la interposición del presente recurso al considerar su objeto idóneo en relación con la misión de defensa de los derechos contenidos en el Título I de la Constitución Española que el art. 54 del texto constitucional le encomienda. En definitiva, entiende el órgano recurrente que delimitar el marco constitucionalmente válido en el que la Comunidad Autónoma puede ejercitar su poder financiero y concretar la intensidad con la que el principio de legalidad presupuestaria y sus derivaciones se aplican a ésta, con el rigor y precisión de la doctrina de este Tribunal, contribuirá significativamente a la garantía del espacio de libertad del que deben disponer los ciudadanos frente a todo ejercicio del poder político.

f) Al margen de lo expuesto, y específicamente en relación con la referida Disposición adicional vigesimoquinta, se alegan en el recurso otros motivos de inconstitucionalidad. Así, según el Defensor del Pueblo, la promoción interna de los funcionarios de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias que prevé dicho precepto desde los Cuerpos Administrativo y Auxiliar a los Cuerpos de Gestión y Administrativo, respectivamente, no respeta el derecho de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos de acuerdo con los principios de mérito y capacidad (arts. 23.2 y 103.3 C.E.) ni la normativa básica del Estado en materia de función pública, competencia exclusiva de éste, que regula la promoción interna de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 C.E. y arts. 22.2 y Disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública). En concreto, el requisito establecido en el precepto recurrido y que el órgano recurrente considera incompatible con los arts. 23.2 y 103.3 C.E. es el de ostentar, para aspirar a tal promoción, la condición de funcionario de la Comunidad Autónoma de Canarias en la fecha de entrada en vigor de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria. En efecto, con independencia de la justificación de las medidas de promoción funcional en diversos preceptos constitucionales, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal (SSTC 50/1986, F.J. 5; 67/89, F.J. 2; 302/1993), el mismo ha advertido del juego de los principios de mérito y capacidad también constitucionalmente previstos (STC 67/1989, 27/1991, 302/1993). De ahí que, si bien el curso selectivo que

prevé la Disposición adicional vigesimoquinta puede ir dirigido a atender las exigencias derivadas de estos principios, lo que no parece posible es compatibilizar el principio de igualdad en el acceso a las funciones públicas con la discriminación que realiza la propia ley entre los funcionarios de los Cuerpos concernidos que ostentasen dicha condición a la entrada en vigor de la Ley 2/1987 y los que la hubieran alcanzado con posterioridad.

La norma —prosigue el escrito de recurso— no justifica en absoluto esa diferencia de trato, pues, si bien alude a que en la Ley citada se crearon los Cuerpos y Escalas de funcionarios de carrera de la Comunidad Autónoma, ello no parece relevante a tales efectos, puesto que la propia Ley dispuso en su momento la integración en los Cuerpos y Escalas recién creados de todos los funcionarios transferidos y asumidos por la Comunidad Autónoma hasta aquella fecha o que pudieran serlo en el futuro de acuerdo con una serie de reglas objetivas (basadas fundamentalmente en la titulación y en las funciones desempeñadas) que se concretaban en sus disposiciones transitorias. Desde luego, no se está valorando la antigüedad, puesto que con posterioridad a esa fecha han sido muchos los funcionarios transferidos a la Comunidad Autónoma que dispondrán de igual o mayor antigüedad que aquellos que lo fueran en 1987. Tampoco se valora la antigüedad en los Cuerpos desde los que accede a otros del grupo superior, ya que la exigencia se circunscribe a la pertenencia a la Comunidad Autónoma como funcionarios en la fecha de aprobación de la Ley de la Función Pública Canaria y no a la de pertenencia a los Cuerpos desde los que se opte a la integración o a la promoción. Buscando indicios en los antecedentes de la tramitación parlamentaria del precepto (que no figuraba ni en el Proyecto ni en el Informe de la Ponencia) se constata que el establecer este requisito no tiene ninguna otra justificación más que limitar el número de funcionarios que puedan acceder a grupos superiores en razón de las disponibilidades presupuestarias para hacer frente al incremento de retribuciones que tal medida pudiera suponer. Si ello es así, una regulación compatible con el principio de igualdad exigiría la oferta pública de las plazas a los funcionarios de los Cuerpos correspondientes y no la exclusión de algunos de ellos con base en un dato temporal irrelevante a efectos de acreditar el mérito y capacidad que crea una desigualdad «en la ley» desprovista de cualquier justificación objetiva, proporcionada y razonable (STC 302/1993).

g) Finalmente, el Defensor del Pueblo considera que, además de todo lo anterior, la Disposición adicional vigesimoquinta desconoce la legislación básica del Estado en materia de función pública (art. 149.1.18 C.E.). Así, el art. 22.1 de la ya citada Ley 30/1984 —precepto básico conforme al art. 1.3 de dicha Ley— establece los requisitos para la «promoción interna de los funcionarios», incluidos los que accedan por integración a otros Cuerpos o Escalas del mismo grupo o de grupo superior (párrafo quinto). Estos requisitos básicos (poseer la titulación exigida para el ingreso en los Cuerpos o Escalas de que se trate; tener una antigüedad de, al menos, dos años en el Cuerpo o Escala desde el que se realice la promoción interna o la integración; y superar las pruebas y reunir los requisitos que, para cada caso, establezca la autoridad competente en la materia) no los cumple la Disposición adicional decimoquinta, pues se obvia el segundo de ellos y se introduce otro diferente —pertenecer a la Comunidad Autónoma en la fecha de aprobación de la Ley de la Función Pública— que no existe en la legislación básica estatal.

Por otro lado, y ya concretamente por lo que se refiere a la promoción interna del Cuerpo Auxiliar al Cuerpo Administrativo, la citada Disposición adicional vigesimoquinta infringe también la Disposición adicional vigesi-

mosegunda de la Ley 30/1984, que establece un régimen específico para dicho acceso consistente en un sistema de concurso-oposición con valoración en la fase de concurso de los méritos relacionados con la carrera y los puestos desempeñados, el nivel de formación y la antigüedad, pudiendo sustituirse la titulación por una antigüedad de diez años en un Cuerpo o Escala del Grupo D (auxiliar) o de cinco años y la superación de un curso específico de formación al que habría de accederse por criterios objetivos. Por todo ello, el escrito de recurso del Defensor del Pueblo concluye solicitando de este Tribunal Constitucional la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos recurridos.

3. Por providencia de 24 de abril de 1997, la Sección Tercera acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, de conformidad con lo dispuesto en el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado así como al Gobierno y al Parlamento de Canarias, por conducto de sus respectivos Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen oportunas. Igualmente, la Sección acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Canarias».

4. Por escrito registrado en la sede de este Tribunal el 7 de mayo de 1997, procedente del Juzgado de guardia, el Director General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, en representación legal de éste, interesa una prórroga de ocho días sobre el plazo ordinario conferido para la personación y formulación de alegaciones, dada la necesidad de recabar la posición del Gobierno de Canarias respecto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto y el volumen de trabajo pendiente ante dicho Servicio Jurídico. Ese mismo día se recibió escrito del Abogado del Estado personándose en representación del Gobierno y solicitando idéntica prórroga para formular alegaciones habida cuenta del número de asuntos pendientes ante esa Abogacía. Por providencia de 8 de mayo de 1997, la Sección Tercera acordó incorporar a los autos los anteriores escritos del Director General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias y del Abogado del Estado, teniéndolos por parte en la representación indicada y concediéndoles la prórroga solicitada para formular alegaciones, a contar desde el día siguiente a la expiración del plazo ordinario.

5. Por escrito registrado el 12 de mayo de 1997, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones. El Presidente del Senado, por escrito presentado en la misma fecha, interesó que se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El 19 de mayo de 1997 el Letrado-Secretario General del Parlamento de Canarias presentó escrito en representación de éste personándose en el recurso de inconstitucionalidad y solicitando, conforme a lo previsto en el art. 34.2 LOTC, la ampliación del plazo para formular alegaciones. Mediante providencia de 20 de mayo siguiente la Sección acordó incorporar a los autos el citado escrito, tener por personado y parte al Secretario General del Parlamento de Canarias en la representación ostentada y concederle la misma prórroga que en los casos anteriores.

7. El 30 de mayo de 1997 se registró en este Tribunal, procedente del Juzgado de guardia, el escrito de alegaciones del Director general del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

Aun reconociendo la representación procesal del Gobierno de Canarias la existencia de un criterio amplio en la STC 150/1990 respecto a la interpretación de la legitimación activa prevista en los arts. 162.1 a) C.E., 32.1 b) LOTC y 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, comienza sus alegaciones planteando como cuestión previa la falta de legitimación activa parcial del Defensor del Pueblo para la formulación del presente recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 5/1996, de Presupuestos Generales del Parlamento de Canarias para 1997 y, en concreto, respecto de la impugnación de sus arts. 36, 37, 41.2 y de sus Disposiciones adicionales decimocuarta, decimoquinta, decimosesta, decimonovena, vigesimoprimer, vigesimoquinta y vigesimosesta amparada en la vulneración de los arts. 9.3 C.E., 21 L.O.F.C.A. y 61.1 E.A.Can. Tal falta de legitimación activa radica, a juicio de dicha representación procesal, en que la pretensión impugnatoria ejercitada, así como la fundamentación que le sirve de base, carece de conexión con los derechos comprendidos en el Título I de la C.E., cuya defensa delimita el ámbito competencial y de actuación de la Institución del Defensor del Pueblo. De tal conexión es consciente la propia Institución, tal y como se constata en la especie de indeterminada «autojustificación» de su legitimación que se contempla en su escrito de formalización del recurso (pág. 25). Así, en primer lugar, en el recurso no se invoca infracción de ningún derecho previsto en el Título I de la Constitución. En segundo lugar, las consideraciones a la limitación del poder financiero y a la legalidad presupuestaria, amén de no constituir el contenido de ningún derecho fundamental en sí mismo considerado, resultan inoperantes en la presente litis, toda vez que no se cuestiona, como ocurrió con la STC 116/1994 o con la STC 150/1990, el ejercicio de potestades tributarias y su instrumentalización a través de la Ley de Presupuestos, sino, simplemente, la viabilidad estrictamente formal de regular, en una ley autonómica que apruebe los Presupuestos Generales de un ejercicio, materias referentes al régimen retributivo y de reasignación de efectivos de personal que presta sus servicios en la Administración autonómica de Canarias.

En relación al objeto del recurso no afectado por la falta de legitimación indicada o, subsidiariamente, en relación a la totalidad de dicho recurso para el supuesto de no ser estimada la alegación previa formulada, procede, según el Gobierno de Canarias, la desestimación, en todos sus términos, del mismo, al ser los preceptos recurridos plenamente conformes a la Constitución y al resto del bloque de la constitucionalidad en los dos planos, formal y material, a los que se refiere el órgano recurrente.

Entrando a analizar, en primer lugar, la constitucionalidad formal de los preceptos impugnados de la Ley 5/1996, señala en primer lugar la representación del Gobierno de Canarias que de la regulación de la L.O.F.C.A. y del E.A.Can. no se deduce, en absoluto, la existencia de la Ley de Presupuestos autonómica como tipo normativo singular llamado a desempeñar una función normativa específica que exija un contenido exclusivo reservado a tal tipo normativo. Así, el E.A.Can. sólo contempla un único tipo de ley territorial o autonómica (art. 12.8), sin establecer diferencias entre tipos legislativos en función a la materia regulada, reservándose la aprobación de los Presupuestos a la Ley (reserva de ley en materia presupuestaria), pero sin establecer un tipo normativo específico para tal aprobación (reserva de ley especial). La regulación específica del Presupuesto autonómico (art. 61.1 E.A.Can.) no se hace a los efectos de imponer ninguna reserva de Ley especial, sino con la finalidad exclusiva de establecer las características sustantivas y temporales del Presupuesto, en consonancia con los criterios que al efecto se señalan en el art.

21 L.O.F.C.A., precepto prácticamente transcrito por el art. 61.1 E.A.Can. y cuyo contenido, como ya señaló la STC 116/1994, se limita a regular reglas y principios del Presupuesto, en cuanto tal (art. 48.1 de la Ley General Presupuestaria), sin incidir en el sistema de fuentes autonómico. Resulta por ello improcedente la invocación que se hace de contrario de los arts. 61.1 E.A.Can. y 21 L.O.F.C.A., pues ambos preceptos regulan, en definitiva, no la norma jurídica (ley que aprueba los Presupuestos) sino el instituto financiero (los Presupuestos), a diferencia del art. 134 C.E., en el que se regula conjuntamente el instituto financiero (apartados 2, 5 y 6) y la norma especial que lo aprueba (apartados 1, 3, 4 y 7), dotando a ésta de una función constitucional específica y creando, por ello, un tipo normativo especial de aplicación en el ámbito del Estado.

No empece a la invocada inexistencia de un tipo legislativo especial de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias la circunstancia de que exista una regulación singular de la misma en el Reglamento del Parlamento de Canarias (en adelante, R.P.C.), toda vez que tal regulación contempla, únicamente, determinadas singularidades respecto del procedimiento legislativo común sin introducir por ello un tipo normativo específico, tal y como se desprende del tenor del art. 129.1 R.P.C. y de la ubicación sistemática, en el Capítulo III de su Título V, de la regulación de las especialidades procedimentales de la ley que aprueba los Presupuestos autonómicos, junto a otros tres supuestos que en ningún caso dan lugar a tipos normativos especiales (tramitación de proyectos de ley en lectura única, procedimiento abreviado y proposiciones de ley de desarrollo institucional).

Sin perjuicio de la consideración precedente, y aun admitiendo a título meramente hipotético la existencia de una reserva de ley especial a favor de la ley que aprueba los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, las consecuencias que de dicha supuesta reserva se pretenden aplicar por el Defensor del Pueblo a la Ley recurrida resultan de todo punto improcedentes. Así, la consideración de que esa supuesta reserva lleva consigo el que la ley que apruebe los Presupuestos autonómicos no puede regular materias ajenas al mismo es rechazable por dos motivos. En primer lugar, porque carece de apoyo en norma legal alguna del bloque de constitucionalidad, ya que tal exclusión no se infiere ni del art. 21 L.O.F.C.A. ni del art. 61.1 E.A.Can., únicos invocados —además del art. 9.3 C.E.— por el Defensor del Pueblo. Además, no se trata de determinar la aplicación al ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias de límites expresos contemplados en el art. 134.7 C.E. (extremo sobre el que ya se pronunció la STC 116/1994), sino respecto a materias no excluidas expresamente por precepto alguno, ajenas por tanto al ámbito tributario. Pero también, en segundo lugar, la existencia de una reserva especial de Ley *ope materiae* implica, precisamente, que la materia objeto de reserva sólo pueda ser regulada por un tipo normativo especial, pero no que dicho tipo normativo pueda contener o regular otras materias distintas, a menos que ello resulte expresamente prohibido por una norma constitucional o vulnere algún principio constitucional, supuestos ambos que no concurren en el caso que se analiza, como se verá seguidamente.

En efecto, entrando ya en el examen de las imputaciones específicas que se esgrimen por el Defensor del Pueblo para sostener la inconstitucionalidad formal de los preceptos recurridos por supuesta «extralimitación» del ámbito objeto de la reserva de Ley especial, procede reseñar los siguientes extremos que, en opinión del Gobierno de Canarias, desvirtúan aquéllas en su integridad.

a) Se invoca por el Defensor del Pueblo que los preceptos recurridos, al exceder —según se afirma— del

ámbito presupuestario, transgreden los límites del poder financiero autonómico y, en concreto, la separación entre el principio de legalidad tributaria y el de legalidad presupuestaria. Sin embargo, tal imputación, esgrimida en diversos apartados del recurso (págs. 13 y 25) resulta paradójica en relación al supuesto que se analiza, toda vez que descansa, pura y exclusivamente, en la mera transcripción de los Votos particulares a la STC 116/1994, transcripción que, a los efectos de la presente litis, resulta improcedente, ya que lo que se debatía en el proceso resuelto por aquella Sentencia era la aplicabilidad o no a la Comunidad Foral de Navarra del límite previsto en el art. 134.7 C.E., al enjuiciarse un precepto de índole tributaria contenida en la Ley de Presupuestos de dicha Comunidad. Por el contrario, ni uno sólo de los preceptos recurridos de la Ley 5/1996 contiene incidencia alguna en el ámbito tributario, razón por la cual sobra toda consideración a los límites del poder financiero y a la bifurcación del principio de reserva de Ley en materia tributaria para justificar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y la legitimación al respecto del Defensor del Pueblo, al tratarse de cuestiones que nada tienen que ver con el contenido de los preceptos recurridos y que, por ende, carecen de toda justificación en su invocación de contrario como no sea para forzar la aplicación al caso de una doctrina constitucional concebida para supuestos distintos, así como para justificar, también forzosamente, una conexión entre el objeto del proceso y el ámbito competencial de la institución recurrente.

b) Se señala, igualmente, que la inconstitucionalidad de los preceptos recurridos radica en su inclusión en una norma que, por las singularidades de su tramitación, limita considerablemente las potestades del legislativo. Sin embargo, esta afirmación, contrastada con la normativa autonómica reguladora del procedimiento legislativo, resulta completamente desvirtuada por dos razones fundamentales:

En primer lugar, tal argumentación ha de rechazarse de plano respecto de aquellos preceptos recurridos de la Ley 5/1996 que han sido introducidos en fase parlamentaria, esto es, por vía de enmienda, supuesto que concurre en las Disposiciones adicionales decimosesta, decimonovena, vigesimoprimera, vigesimoquinta y vigesimosesta. En relación con tales preceptos, como es obvio, no es posible invocar ninguna suerte de disminución de la facultad del legislativo en la tramitación del Proyecto de Ley al ser preceptos ajenos a la propia iniciativa legislativa del Gobierno, y cuya introducción y aprobación ha correspondido, en exclusiva, al propio Parlamento de Canarias.

En segundo lugar, las singularidades procedimentales previstas en el R.P.C. para la tramitación del proyecto de ley que aprueba los Presupuestos autonómicos no limitan, en lo más mínimo, las facultades del Legislativo en el procedimiento ordinario o común. Así, el procedimiento legislativo previsto es idéntico al procedimiento común, a excepción de determinadas singularidades que en nada operan *in peius* de aquellas facultades (art. 129.1). El plazo de presentación de enmiendas (art. 129.4: diez días para las enmiendas a la totalidad; 25 días para las enmiendas al articulado) no difiere del previsto en el procedimiento común; es más, respecto de las enmiendas al articulado el plazo es superior en diez días al previsto con carácter general (art. 114.1), mientras que el plazo de las enmiendas a la totalidad es sólo inferior en cinco días al plazo de quince previsto con carácter general (art. 112.1). La facultad del Gobierno de prestar su conformidad a las enmiendas que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos, prevista, también con carácter general, en el art. 115.1 R.P.C. no sólo se refuerza sino que, por el contrario,

se elimina en relación al Proyecto de la Ley de Presupuestos, conforme a lo establecido en el art. 129.5 RPC, de aplicación exclusiva al mismo. Con ello se evidencia que la principal facultad que ostenta el Gobierno de Canarias en el desarrollo del procedimiento legislativo común queda excluida, precisamente, en el ámbito del procedimiento legislativo para la aprobación de la Ley de Presupuestos autonómica (a diferencia de lo previsto en el art. 133.4 del Reglamento del Congreso de los Diputados), lo cual viene a confirmar lo contrario de lo invocado por el Defensor del Pueblo para sostener la inconstitucionalidad de la norma recurrida.

En consecuencia, no se puede invocar ninguna suerte de limitación de garantías ni de menoscabo de las facultades del legislativo como fundamento para sostener la inconstitucionalidad de la inclusión, en la ley autonómica que apruebe los Presupuestos, de normas teóricamente extrapresupuestarias.

c) Sin perjuicio de las consideraciones anteriores, y aun entrando en el análisis de las materias que son objeto de regulación por los preceptos recurridos de la Ley 5/1996, procede apuntar que tales preceptos guardan «relación directa con los criterios de política económica de la que el Presupuesto es el instrumento» (SSTC 76/1992 y 61/1997). Dicha conexión con los criterios de política económica opera en un doble plano:

En primer lugar, un número relevante de los preceptos impugnados guardan relación directa con las restricciones de personal de nuevo ingreso establecidas, con alcance nacional y al amparo del art. 149.1.13 y 156.1 C.E., en el art. 17.4 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997. Tal restricción, contenida en un precepto dotado de la naturaleza de norma básica, es vinculante para el conjunto de las Comunidades Autónomas, que deben plasmar, en sus respectivas normativas (y con la premura de tiempo que supone la entrada en vigor de la Ley de Presupuestos Generales del Estado y el inicio del ejercicio presupuestario) tales restricciones (tal como se opera en el art. 38 de la Ley 5/1996) y aquellas medidas concretas que tiendan a su aplicación, sin merma de la eficacia administrativa. A tal finalidad responden las diferentes medidas previstas en la Ley 5/1996 de reasignación de efectivos, permitiendo así suplir la imposibilidad de cobertura de plazas de personal de nuevo ingreso a través de la utilización de los efectivos ya existentes.

Dicha reasignación de efectivos, en cuanto medida directamente relacionada con la limitación al nuevo ingreso de personal, tiene, por tanto, su cobertura directa en la conexión con la política económica plasmada en los Presupuestos y se opera a través de una triple reasignación: horizontal (entre órganos de la misma Administración), vertical (entre Cuerpos de distintos Grupos funcionariales) e interadministrativa (entre distintas Administraciones e Instituciones Canarias). Tales medidas de reasignación se contemplan en distintos preceptos de la Ley 5/1996 recurridos, tales como el art. 36.1 (reasignación horizontal intraadministrativa); la Disposición adicional vigesimoquinta (reasignación vertical); y el art. 36.2 y la Disposición adicional vigesimosexta (reasignación horizontal interadministrativa). Igualmente, presenta una conexión directa con los criterios limitativos de nuevo acceso de personal la Disposición adicional decimosexta, cuya inclusión en la Ley de Presupuestos se justifica por constituir una excepción puntual y expresa al límite de ingreso de nuevo personal, establecido en el ya citado art. 38.1, párrafo segundo, de la Ley 5/1996. En definitiva, se prevé un sistema especial de acceso a la condición de personal laboral fijo, al amparo de ofertas de empleo anteriores, no sujetas al límite previsto en dicho art. 38.1. Se trata, por tanto, de una norma de directa conexión con la política económica del Gobier-

no, al ser excepción puntual y expresa a una de las medidas básicas contenidas en dicha política e instrumentalizada en el correspondiente Presupuesto.

En segundo lugar, otro bloque de preceptos impugnados de la Ley 5/1996 presenta, igualmente, una conexión directa con la materia presupuestaria y con los criterios de política económica a los que sirve el Presupuesto. Tales preceptos son los que regulan aspectos puntuales del régimen retributivo del personal al servicio de la Administración autonómica (arts. 37.1, 41.2 y las Disposiciones adicionales decimonovena y vigesimoprimera), habiendo señalado las SSTC 63/1986 y 96/1990 la conexión entre tales normas retributivas y la política económica, a los efectos de justificar su inclusión formal en una Ley de Presupuestos.

d) Finalmente, tampoco considera el representante del Gobierno de Canarias que los preceptos recurridos vulneren el principio de seguridad jurídica. En primer lugar porque, aun admitiendo hipotéticamente la existencia de un contenido tasado en la Ley de Presupuestos autonómica, la mayor parte de aquéllos contienen una conexión material indiscutible con el propio Presupuesto o con las directrices específicas de política económica a la que el mismo sirve de instrumento (v. gr.: régimen retributivo del personal al servicio de la Administración autonómica y medidas ante la limitación de nuevo ingreso personal: arts. 36, 37, 41 y Disposiciones adicionales decimosexta, decimonovena, vigesimoprimera, vigesimoquinta y vigesimosexta). Además, en segundo lugar, porque, aun respecto de aquellos preceptos puntuales que carecen de dicha conexión objetiva con la política económica en materia de personal, como serían las Disposiciones adicionales decimocuarta y decimoquinta, nos encontramos ante normas específicas y singulares —creación de escalas funcionariales— que no integran un Derecho codificado ni afectan a derechos subjetivos y que exigirían una Ley *ad hoc* para su regulación, vía ésta que ha de reputarse desmesurada ante la desproporción entre la tramitación precisa y el contenido exiguo que tendría la norma, lo cual justifica su inclusión en otra Ley de contenido más amplio, como es la propia Ley de Presupuestos.

Por otra parte, el principio de seguridad jurídica y su específica vulneración no pueden predicarse en términos abstractos y absolutos por una simple desconexión material entre un precepto concreto de un texto normativo y la materia central objeto de regulación por dicho texto. Por el contrario, para poder concebir una vulneración real de dicho principio sería preciso que la regulación fuera necesariamente confusa, compleja y asistemática, circunstancia ésta que no puede deducirse del contenido de la Ley 5/1996.

Dedica el Director general del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias las siguientes páginas de su escrito de alegaciones a justificar la constitucionalidad material de la Disposición adicional vigesimoquinta de la Ley 5/1996. En primer lugar, considera adecuada dicha Disposición adicional al derecho de igualdad de acceso a la función pública, cuya vulneración le imputa el Defensor del Pueblo. En relación con el primer motivo de impugnación que a tal respecto se formula en el recurso, el representante del Gobierno de Canarias afirma que la exclusiva aplicación del procedimiento de integración previsto en dicha Disposición al personal que ya ostentara la condición de funcionario de carrera al tiempo de la Ley del Parlamento de Canarias 2/1987 es una medida plenamente razonable, tendente a solucionar una situación excepcional y transitoria. En efecto, concebida la integración como una medida excepcional —aunque admitida en la legislación básica— de acceso a Cuerpos o Escalas con motivo, básicamente, de su creación (v. gr. Disposición adicional novena de la Ley

30/1984) o de la extinción (v. gr. art. 27.2 y Disposición adicional decimoquinta, apartado séptimo, de la misma Ley) de Cuerpos preexistentes, su articulación en un supuesto determinado sólo puede afectar a aquel personal que ostentara la condición de funcionario al tiempo de la creación o extinción del Cuerpo en o desde el cual dicha integración se opera. Creado, de acuerdo con lo anterior, el Cuerpo de Gestión por la citada Ley 2/1987 (Disposición adicional primera, apartado 3) en el seno de la Administración autonómica, la integración en el mismo, como técnica expresamente reconocida en la Ley 30/1984 (art. 22.1.5) sólo es admisible y plenamente razonable en relación al personal que ostentaba la condición de funcionario de carrera con anterioridad a la creación del propio Cuerpo, ya que, en relación con el personal de ingreso posterior, operarían los procedimientos regulares de ingreso y promoción interna. La fijación de la antedicha circunstancia temporal como requisito de aquella integración ya se contempla expresamente en la Disposición adicional segunda de la Ley 30/1984, cuyo paralelismo con la Disposición adicional vigesimoquinta de la Ley ahora recurrida es más que evidente, lo cual asevera la razonabilidad de ambas medidas de integración y la objetividad de su proyección al personal existente al tiempo de la creación del Cuerpo funcional en el que se opera tal integración.

La excepcionalidad y transitoriedad de la medida reseñada viene, además, fundamentada en que la integración proyectada tiende a la promoción de aquellos colectivos funcionariales que accedieron a la Administración autonómica procedentes de otras Administraciones (Estado y Entidades Locales) en virtud de los procesos de transferencia y asunción de competencias, colectivos éstos respecto de los cuales la Comunidad Autónoma no pudo realizar originariamente ninguna función de organización, ya que fueron asumidos *ope legis*, con lo cual el desequilibrio estructural de la pirámide organizativa deriva, en gran parte, de dichos procesos de transferencia, inherentes a la constitución del Estado de las Autonomías y, por tanto, subsumibles en un supuesto transitorio, único e irrepetible, en el que se justifica, según la jurisprudencia de este Tribunal, la adopción de medidas singulares (STC 27/1991).

En segundo lugar, prosigue el escrito de alegaciones, la fijación de un límite temporal razonable para acceder a la integración ha sido plenamente admitida por este Tribunal Constitucional, que lo reconduce a una opción del legislador (ATC 541/1985, reiterado por la STC 9/1995), también por lo que respecta a pruebas restringidas de acceso (STC 27/1991, reiterada por la STC 11/1996). Admitida, por tanto, una diferenciación entre el personal que puede acceder a la integración y aquel que está excluido de ésta, dicha diferenciación ha de reputarse plenamente constitucional, al estar fundamentada en parámetros razonables y objetivos, sin que sea factible, por tanto, la equiparación absoluta. Tal consideración ha sido reconocida expresamente por este Tribunal Constitucional en su STC 27/1991 en relación a pruebas restringidas de acceso a la Administración cuando concurrieran circunstancias transitorias irrepetibles, criterio éste que ha de reputarse plenamente aplicable al supuesto analizado, no sólo por afrontarse en el mismo una situación transitoria y ad hoc, derivada de la creación de un Cuerpo funcional específico, sino porque, además, como ha señalado la STC 50/1986, dicha singularidad es aún más admisible en relación a la promoción interna de quienes ya ostentan la condición de funcionarios de carrera.

En relación con el segundo motivo de impugnación por razones de fondo de la Disposición adicional quinta al que se hace referencia en el recurso del Defensor del Pueblo, consistente en una hipotética discriminación entre quienes ostentaran la condición de funcionario de

carrera de la Comunidad Autónoma a la entrada en vigor de la Ley 2/1987 y quienes pertenecieran a otras Administraciones en dicha fecha y hubieran sido transferidos ulteriormente a la Comunidad Autónoma de Canarias, el representante del Gobierno de dicha Comunidad niega que el precepto impugnado opere tal discriminación. Por el contrario, y en una interpretación con otros preceptos legales tanto estatales como autonómicos (Disposición transitoria primera de la Ley 2/1987 y arts. 25.1 y 26.1 de la Ley 12/1983, del Proceso Autonómico), considera que han de entenderse equiparados el personal funcionario de la Comunidad Autónoma de Canarias y el personal transferido. Así, de acuerdo con dicha interpretación contextual de la Disposición adicional vigesimoquinta de la Ley 5/1996, ha de sostenerse que la referencia que en el apartado a) de la Ley se hace al requisito de ostentar la «condición de funcionario de la Comunidad Autónoma de Canarias» comprende tanto a los funcionarios originarios de la Comunidad Autónoma como a los funcionarios del Estado y otras Administraciones Públicas que ostentaran idéntica antigüedad en sus respectivas Administraciones de origen y que hayan sido transferidos a la Comunidad Autónoma con anterioridad o posterioridad a la Ley 2/1987, con lo cual no existe ningún tipo de discriminación entre ambos colectivos. Tal equiparación es igualmente contemplada en la Orden de 7 de abril de 1997 de la Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Canarias, que ejecuta la Disposición adicional vigesimoquinta (base segunda.2 de los anexos I y II).

Pasa ya finalmente el escrito de alegaciones del Gobierno de Canarias a analizar la adecuación de la Disposición adicional vigesimoquinta de la Ley 5/1996 a la legislación básica estatal. En este sentido se señala, ante todo, que del contenido literal de ésta no se deduce ninguna de tales supuestas vulneraciones de la CE y la legislación básica estatal, encontrándonos ante una especie de impugnación virtual o hipotética, ya que el fundamento de la impugnación descansa en una previsión de futuro e incierta de cuál pueda ser el alcance y ejecución del proceso de integración, previsión que no sólo no se deduce de la Disposición adicional vigesimoquinta, sino que, además, ha sido claramente desvirtuada por la propia ejecución y desarrollo que del mentado proceso de integración ha realizado la Comunidad Autónoma de Canarias a través de la Orden de integración de 7 de abril de 1997, antes citada. Entrando ya en el análisis de los concretos motivos de impugnación invocados, se destacan los siguientes extremos:

En primer lugar, en relación con la no previsión de una antigüedad mínima de dos años en el Grupo inferior para acceder al superior, se señala que la no mención expresa de tal requisito en la Disposición recurrida no constituye, per se, una vulneración de la legislación básica estatal, sin que pueda hablarse de una especie de «inconstitucionalidad por omisión» (STC 87/1989). Por el contrario, al ser tal legislación en la materia de directa aplicación no es necesaria su reiteración por la norma estatal, aunque sí en el proceso de ejecución [Base segunda.1 c) de los anexos I y II de la Orden de 7 de abril de 1997, ya citada].

En segundo lugar, en cuanto a la equivalencia entre la titulación académica exigida para el Grupo C y la existencia de una antigüedad de diez años sin titulación o de cinco años y superación de un curso de formación prevista en la Disposición adicional vigesimoquinta de la Ley 30/1984, señala el representante del Gobierno de Canarias que dicha equiparación no es aplicable al supuesto analizado, toda vez que la norma básica estatal se está refiriendo al acceso por promoción interna, mientras que la Disposición adicional vigesimoquinta objeto del presente recurso viene a regular un proceso de inte-

gración de naturaleza obviamente distinta a la promoción interna reseñada.

Procede apuntar finalmente, según el Gobierno de Canarias, que la plena constitucionalidad de la Disposición adicional vigesimoquinta de la Ley 5/1996, en cuanto a su adecuación a la legislación básica estatal, queda patentizada por la presunción de dicha constitucionalidad que se deriva del desistimiento parcial, respecto a la indicada Disposición, formalizado por el Presidente del Gobierno de la Nación en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.297/97; presunción que se enfatiza, si cabe, por ser la Administración del Estado y, en concreto, la Presidencia del Gobierno, el órgano legitimado por naturaleza para esgrimir ante este Tribunal Constitucional cualquier vulneración por la normativa autonómica del ámbito competencial estatal y de la legislación básica del Estado.

Conforme a lo expuesto, el escrito de alegaciones del Gobierno de Canarias concluye solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo, en los términos indicados en el mismo.

8. El 29 de mayo de 1997 el Letrado-Secretario General del Parlamento de Canarias comunica en representación de éste, a través del pertinente escrito, su adhesión a las alegaciones efectuadas por el Gobierno de Canarias en el presente recurso. El siguiente día 30 del mismo mes y año se registró escrito del Abogado del Estado por el que manifiesta su intención de no formular alegaciones, si bien rogando que le fuera notificada en su día la Sentencia que ponga fin al proceso.

9. Por providencia de 13 de noviembre de 2000, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Interpone el Defensor del Pueblo el presente recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 36, 37, 41.2 y Disposiciones adicionales decimocuarta, decimoquinta, decimosexta, decimonovena, vigesimoprimera, vigesimoquinta y vigesimosexta de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997. A juicio del órgano recurrente, los preceptos impugnados vulneran el art. 9.3 C.E., el art. 61.1 b) del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan) y el art. 21.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (L.O.F.C.A.), estos dos últimos conforme a lo establecido en el art. 28.1 LOTC. Además, y ya por lo que atañe exclusivamente a la Disposición adicional vigesimoquinta de la Ley 5/1996, entiende el Defensor del Pueblo que la misma vulnera, además, el art. 23.2 C.E. en relación con el art. 103.3 C.E., y el art. 149.1.18 C.E. en relación con la Disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Administración Pública.

2. Centrado el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, debemos pronunciarnos antes de nada sobre la cuestión previa planteada por el Director General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, que interviene en el presente proceso en representación de éste (y a cuyo escrito de alegaciones se ha adherido el Parlamento de Canarias, representado por su Letrado-Secretario General) en torno a la posible falta de legitimación activa parcial del Defensor del Pueblo para la interposición del recurso, concretamente por lo que se refiere a esa primera parte del mismo a la que acabamos de hacer referencia. En efecto, a juicio de aquella representación procesal, la pretensión impugnatoria ejercitada

en ese caso por el Defensor del Pueblo aparece desconectada de los derechos comprendidos en el Título I de la C.E. cuya defensa le atribuye el art. 54 del texto constitucional, precepto éste que delimitaría su ámbito de actuación y competencias, incluida la facultad de interponer el recurso de inconstitucionalidad que le atribuye el art. 162.1 a) C.E.

Esta misma cuestión ya fue planteada y resuelta en la STC 150/1990, de 4 de octubre, a la que hace referencia el propio Gobierno de Canarias, sin que sus alegaciones en el presente recurso sirvan para desvirtuar lo dicho entonces en el sentido de que «los arts. 116.1 a) [quiere decir art. 162.1 a)] de la Constitución y 32.1 LOTC reconocen la legitimación del Defensor del Pueblo para interponer recursos de inconstitucionalidad sin sujetarla a límites o condiciones objetivas de ningún tipo» (F.J. 1). Ciertamente, en esa ocasión, y a efectos meramente dialécticos, poníamos de manifiesto que el recurso entonces interpuesto perseguía también, como podía inferirse del escrito de interposición, la defensa de uno de los derechos previstos en el Título I de la C.E. (concretamente, a un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad sin alcance confiscatorio, enunciado en el art. 31.1 C.E.). Hay que reiterar no obstante que, con independencia de la cualidad del Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I, su legitimación al respecto ha de entenderse en los mismos términos y con la misma amplitud que la del resto de los sujetos contemplados conjuntamente en los arts. 162.1 a) C.E. y 32.1 LOTC, pues, como afirmamos en la temprana STC 5/1981, de 13 de febrero, dicha legitimación les ha sido reconocida a cada uno de ellos «no en atención a su interés, sino en virtud de la alta cualificación política que se infiere de su respectivo cometido constitucional» [F.J. 3; también, recientemente, STC 180/2000, de 19 de junio, F.J. 2 a)].

3. Despejado este primer óbice procesal, hemos de hacer referencia también al hecho de que, durante la tramitación del presente recurso de inconstitucionalidad, la Disposición adicional vigesimoquinta de la Ley 5/1996 ha sido derogada por la Ley del Parlamento de Canarias 8/1998, de 20 de julio («Boletín Oficial de Canarias» núm. 91, de 23 de julio de 1998, y «Boletín Oficial del Estado» núm. 185, de 4 de agosto de 1998).

En relación con los efectos del cambio legislativo sobrevenido durante el curso de un procedimiento de declaración de inconstitucionalidad, este Tribunal ha distinguido entre el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad como manifestaciones procesales distintas aunque con un sustrato común, ya que ambas tienen por objeto el enjuiciamiento de normas, en un caso mediante su impugnación directa e indirecta en el otro (STC 385/1993, de 23 de diciembre, F.J. 2). Así, en las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación o modificación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que, tras esa derogación o modificación, resulte o no aplicable dicha norma en el proceso a quo y de su validez dependa la decisión a adoptar en éste (SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, F.J. 2; 199/1987, de 16 de diciembre, F.J. 3; 385/1993, citada, F.J. 2). En cambio, por lo que al recurso de inconstitucionalidad se refiere, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado habrá de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva la exclusión de toda la aplicabilidad de la Ley pues, si así fuera, no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en

la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la Ley, acaso inconstitucional (art. 40.1 LOTC) (STC 199/1987, citada, F.J. 3). Por ello, carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya del Ordenamiento. Como concluíamos en la STC 196/1997, de 13 de noviembre, «la regla general en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad es, pues, que la derogación extingue su objeto» (F.J. 2).

En el presente caso, la Exposición de Motivos de la Ley 8/1998 que deroga la Disposición adicional vigesimoquinta de la Ley 5/1996 viene a reconocer de forma implícita, como motivo fundamental de tal derogación, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo contra dicha Disposición adicional y los recursos contencioso-administrativos presentados por personal interesado de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, la cual, a su vez, ha planteado al respecto cuestión de inconstitucionalidad (núm. 979/98) pendiente aún de resolución por este Tribunal. La derogación del precepto legal conlleva lógicamente la de aquellas normas de carácter reglamentario dictadas en ejecución del mismo (art. único de la Ley 8/1998, párrafo segundo). Por lo demás, la Disposición adicional única de la Ley 8/1998 autoriza al Gobierno de Canarias para que, en el plazo de tres meses desde su entrada en vigor, apruebe mediante Decreto, del que dará cuenta al Parlamento de Canarias, las medidas coyunturales específicas para la racionalización y optimización de los recursos humanos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, mediante un plan de empleo específico que viabilice el derecho a la promoción interna de los funcionarios públicos.

Por consiguiente, y sobre la base de las anteriores circunstancias, cabe apreciar en el presente caso —sin que ello signifique prejuzgar en este momento, conforme a la doctrina expuesta, la suerte que haya de correr la cuestión de inconstitucionalidad planteada contra el mismo precepto— la pérdida de objeto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo respecto a la Disposición adicional vigesimoquinta de la Ley 5/1996 de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1997.

4. Una vez resueltas las anteriores cuestiones previas, debemos pasar ya al examen de la cuestión principal que se nos plantea en este recurso, y que hace referencia a la problemática relacionada con el contenido material de las Leyes de Presupuestos.

Sobre dicho contenido material este Tribunal fue elaborando progresivamente una doctrina desde sus inicios, a través de diversas Sentencias (SSTC 27/1981, de 20 de julio; 84/1982, de 23 de diciembre; 63/1986, de 21 de mayo; 65/1987, de 21 de mayo; 126/1987, de 16 de julio; 134/1987, de 21 de julio; 65/1990, de 5 de abril), doctrina que fue finalmente recopilada y sistematizada en la STC 76/1992, de 14 de mayo, la cual resolvió la cuestión de inconstitucionalidad planteada contra el art. 130 de la Ley General Tributaria, en la nueva redacción dada al mismo por el art. 110 de la Ley 33/1987, de Presupuestos Generales del Estado para 1988. En el F.J. 4 a) de dicha STC 76/1992 decíamos, en efecto, lo siguiente:

«Desde la primera Sentencia en la que abordó el tema de la Ley de Presupuestos, este Tribunal dio por sentado que se trata de una verdadera ley, considerando así superada la cuestión de su carácter formal o material de ley (STC 27/1981, F.J. 2). No obstante la afirmación reiterada (SSTC 27/1981, F.J. 2; y 65/1987, F.J. 3),

de que el Parlamento aprueba los Presupuestos Generales que el Gobierno elabora (art. 134.1 C.E.) en el ejercicio de una función o competencia específica, desdoblada de la genérica potestad legislativa (art. 66.2 C.E.), hemos sostenido que los Presupuestos —en el sentido estricto de previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos— y el articulado de la ley que los aprueba integran un todo, cuyo contenido adquiere fuerza de ley y es objeto idóneo de control de constitucionalidad (STC 63/1986, F.J. 5).

También desde la primera Sentencia recaída en esta materia (STC 27/1981, F.J. 2), este Tribunal ha subrayado la peculiaridad de las Leyes de Presupuestos, peculiaridad consistente en 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 C.E. (STC 65/1987, F.J. 3), y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los Reglamentos de las Cortes (STC 27/1981, F.J. 2). Estas circunstancias que hemos calificado de “peculiaridades” (STC 65/1987) o “singularidades” (STC 27/1981, F.J. 2), de las Leyes de Presupuestos derivan 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. Según este precepto, se trata de la ley que cada año aprueba los Presupuestos Generales del Estado incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Y puesto que el Presupuesto es un instrumento de la política económica del Gobierno, la Ley de Presupuestos ha sido calificada por este Tribunal además como “vehículo de dirección y orientación de la política económica” (STC 27/1981, F.J. 2 y 65/1987, F.J. 4).

Tratándose de una ley que no es sólo un conjunto de previsiones contables (STC 65/1987, F.J. 4), sino un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno, no sólo puede —y debe— contener la previsión de ingresos y las autorizaciones del gasto, sino que también puede establecer “disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7 del art. 134 C.E.) que guardan 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, F.J. 12). Así pues, las leyes anuales de Presupuestos tienen un contenido mínimo, necesario e indispensable (STC 65/1987, F.J. 4), 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 constituido por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos.

Pues bien, aun aceptando —en los términos que han quedado expuestos— la posibilidad de que las leyes anuales de Presupuestos puedan contener disposiciones de esa naturaleza, este Tribunal ha declarado igualmente que este contenido eventual sólo tiene cabida dentro de límites estrictos y que ni tal inclusión puede desvirtuar el contenido primordial que caracteriza a dicha ley, ni de ella se sigue que dichas materias hayan de formar necesariamente parte de su contenido y no puedan ser reguladas por una ley ordinaria (STC 126/1987, F.J. 5). Para delimitar el ámbito dentro del cual debe moverse necesariamente la inclusión, en las Leyes de Presupuestos, de las materias que no constituyen el núcleo esencial, mínimo e indispensable de las mismas, el Tribunal ha establecido dos condiciones: la conexión de la materia con el contenido propio de este tipo de leyes y la justificación de la inclusión de esa materia conexas en la ley que aprueba anualmente los Presupuestos Generales.

En cuanto a la primera condición hemos declarado con reiteración que ha de ser una relación directa con los gastos e ingresos que constituyen estrictamente el Presupuesto o con los criterios de política económica general del que dicho Presupuesto es el instrumento (SSTC 63/1986, FJ 12; 65/1987, F.J. 4; y 65/1990, F.J. 3). En cuanto a la segunda condición, hemos sostenido que la inclusión injustificada de estas materias en la ley anual de Presupuestos puede ser contraria a la Constitución por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional (STC 65/1987, FJ 5) y por afectar al principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que una regulación de ese tipo origina (STC 65/1990, F.J. 3). Como vemos en ambas Sentencias se hizo constar por una u otra razón —seguridad jurídica y restricción de facultades a la competencia del poder legislativo—, lo mismo que en la STC 63/1986 que se recuerda en el Auto de planteamiento, que no cabe descartar la posible inconstitucionalidad de incluir en las Leyes de Presupuestos materias extrañas a la disciplina presupuestaria.

En suma y con base en la doctrina expuesta debemos concluir que para que la regulación, por una Ley de Presupuestos, de una materia distinta a su núcleo mínimo, necesario e indisponible (previsión de ingresos y habilitación de gastos) sea constitucionalmente legítima es necesario 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 el 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.

El cumplimiento de estas dos condiciones resulta, pues, necesario para justificar la restricción de las competencias del poder legislativo, propia de las Leyes de Presupuestos, y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 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 corresponde a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE).»

Esta doctrina ha sido reiterada con posterioridad en las SSTC 178/1994, de 16 de junio; 195/1994, de 28 de junio; 16/1996, de 1 de febrero; 61/1997, de 20 de marzo; 174/1998, de 23 de julio; 203/1998, de 15 de octubre; 130 y 131/1999, de 1 de julio; 234/1999, de 16 de diciembre; 32/2000, de 3 de febrero; y 180/2000, de 29 de junio.

5. Como puede observarse, la doctrina constitucional ahora expuesta fue formulada respecto de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. En este sentido, afirmamos en la STC 116/1994, de 18 de abril (F.J. 5), que de la literalidad del art. 134 C.E. se deduce que las reglas allí contenidas tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal, en concreto, de una fuente normativa del Estado, entendido este último término en sentido estricto, es decir, como sinónimo de organización central o general del Estado. A esta primera constatación añadimos la precisión, ya formulada con anterioridad, según la cual 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.

De esta doble consideración dedujimos entonces que la regulación aplicable a las instituciones autonómicas (en este caso, a sus fuentes normativas), desde la pers-

pectiva constitucional propia del presente proceso, es la contenida en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio y en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas, en las leyes estatales —singularmente la L.O.F.C.A.— que, dentro del marco constitucional, se hayan dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas y, por supuesto, en los respectivos Estatutos de Autonomía de éstas. Todo ello nos llevó a afirmar en aquella ocasión, y por referencia a la concreta cuestión entonces examinada, que del segundo inciso 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. En consecuencia, desestimamos las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en relación con el art. 46.1 de la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre, por la que se aprobaban los Presupuestos Generales de Navarra para 1985, y que modificaba la bonificación en la Contribución Territorial Urbana de las viviendas de protección oficial, ya que en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Foral de Navarra ninguna disposición integrada en el bloque de la constitucionalidad impide que su Parlamento, mediante Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad, pueda modificar los tributos.

De conformidad con lo anterior, debemos dilucidar a continuación si las conclusiones alcanzadas en la STC 116/1994 son trasladables al supuesto ahora examinado o si, por el contrario, —como sucediera en las SSTC 174/1998, 130/1999 y 180/2000, a propósito de las Comunidades Autónomas de Aragón, Cantabria y La Rioja, respectivamente— cabe inferir del bloque de la constitucionalidad aplicable a la Comunidad Autónoma de Canarias la existencia de límites materiales para sus Leyes de Presupuestos análogos a los que se derivan del art. 134.2 C.E. para las Leyes de Presupuestos Generales del Estado en sentido estricto.

A este respecto, el Defensor del Pueblo considera que la regulación constitucional y legal de la institución estatal del Presupuesto guarda con la correspondiente de la Comunidad Autónoma de Canarias un paralelismo prácticamente total, por lo que le resultaría de aplicación nuestra doctrina general formulada a propósito de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. Por el contrario, el representante del Gobierno de Canarias mantiene que de dicho bloque de constitucionalidad no se desprende en absoluto la configuración de la Ley de Presupuestos autonómica como una categoría jurídica singular llamada a desempeñar una función normativa específica con un contenido reservado de manera exclusiva, regulando el Reglamento del Parlamento de Canarias (en adelante, R.P.C.) dicha Ley de Presupuestos de manera diferenciada a los únicos efectos de establecer determinadas singularidades respecto del procedimiento legislativo común, pero sin introducir por ello un tipo normativo específico. En cualquier caso, según el representante del Gobierno de Canarias, las restricciones a las iniciativas parlamentarias típicas de la tramitación de las Leyes de Presupuestos y que justifican las limitaciones al contenido material de este tipo de leyes no concurren en el caso de los preceptos impugnados. Ello resulta evidente, a su juicio, respecto de aquellas disposiciones que han sido introducidas en fase parlamentaria por vía de enmienda (Disposiciones adicionales decimosexta, decimovena, vigesimoprimeras, vigesimoquinta y vigesimosexta). Pero también, de manera general, respecto de todas las demás, ya que las singularidades procedimentales contempladas en el R.P.C. para la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos

no limitan las facultades del Parlamento en el procedimiento ordinario.

6. Entrando ya en el examen de las normas que integran el bloque de constitucionalidad de la Comunidad Autónoma de Canarias por lo que al contenido material de las Leyes autonómicas de Presupuestos se refiere, el art. 21 L.O.F.C.A. dispone que:

«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.»

De otro lado, el art. 13 del Estatuto de Autonomía de Canarias (aprobado por la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificada por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre; en adelante, E.A.Can.) establece, como funciones del Parlamento, entre otras:

«a) Ejercer la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma.

b) Aprobar los presupuestos de la misma.»

Por su parte, el art. 61.1 E.A.Can. indica lo siguiente:

«a) Corresponde al Parlamento la aprobación y fiscalización de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, así como controlar las consignaciones de los Presupuestos de las Islas destinados a financiar competencias transferidas o delegadas de las mismas.

b) Los Presupuestos, que tendrán carácter anual e igual período que los del Estado, incluirán la totalidad de los ingresos y gastos corrientes y de inversión.

c) Si los presupuestos no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, los anteriores quedarán automáticamente prorrogados en sus respectivas vigencias.»

Como puede verse, y al igual que ocurría en el caso de las Comunidades Autónomas de Aragón, Cantabria y La Rioja, la lectura conjunta de los preceptos reproducidos pone de manifiesto la existencia de una sustancial identidad entre las normas integrantes del bloque de constitucionalidad concretamente aplicables a la Comunidad Autónoma de Canarias y lo dispuesto, respecto del Estado, en el art. 134.2 C.E., precepto del que precisamente este Tribunal Constitucional ha inferido, como quedó expuesto en su momento, la existencia de límites materiales al contenido normativo de las Leyes estatales de Presupuestos. En consecuencia, ha de inferirse igualmente, ahora por lo que atañe a la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, la existencia de un principio general conforme al cual el contenido de dicha Ley autonómica de Presupuestos ha de adecuarse «a la función institucional que le es propia, sin que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y de gastos o con los criterios de la política económica en que se sustentan, o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto» (SSTC 174/1998, F.J. 6; 130/1999, F.J. 5).

7. Ciertamente, el Gobierno de Canarias destaca también, en defensa de la constitucionalidad de la inclusión de los preceptos recurridos en la Ley de Presupuestos Generales para 1997 de la Comunidad Autónoma de Canarias, la inexistencia en el R.P.C. de singularidades procedimentales relevantes para la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos respecto al procedimiento común, sin olvidar además el hecho de que la incorporación de alguno de aquellos preceptos a la Ley de Presupuestos finalmente aprobada se ha producido en algunos casos vía enmienda parlamentaria. Ahora bien, la existencia de algunas de esas singularidades en el R.P.C. a la sazón vigente [de fecha 17 de abril de 1991, reformado el 29 de marzo de 1995 («Boletín Oficial de Canarias» núm. 49, de 21 de abril de 1995)] en detrimento de las facultades de los órganos legislativos en relación con el resto de proyectos de ley, y que el propio representante del Gobierno de Canarias menciona, no puede ser soslayada. Éste es el caso, por ejemplo, del plazo para la presentación de enmiendas a la totalidad (diez días en el caso del proyecto de Ley de Presupuestos, frente a los quince establecidos con carácter general: arts. 129.4 y 112.1 R.P.C.; actuales arts. 134.4 y 117.1, respectivamente). Pero, sobre todo, de aquellas enmiendas al articulado que suponen aumento de créditos o modificación sustantiva y alternativa de ingresos, las cuales no pueden ser tramitadas, a no ser que, además de cumplir con los requisitos generales (entre los cuales ha de entenderse comprendido también el de la conformidad del Gobierno, prevista con carácter general en el procedimiento legislativo ordinario: art. 115.1, actual art. 120.1), propongan una baja de igual cuantía en la misma sección, produciéndose la correspondiente modificación en los programas afectados (art. 129.5 R.P.C.; actual art. 134.5).

En cualquier caso, la existencia de límites materiales en el contenido de la Ley de Presupuestos posee, esencialmente, como se indicaba ya en la STC 76/1992, un doble fundamento constitucional: de un lado, el tenor y finalidad del art. 134.2 C.E., en el caso del Estado, y del art. 61.1. b) E.A.Can. y 21.1 L.O.F.C.A., en el de la Comunidad Autónoma de Canarias, preceptos que hacen referencia expresa a dicho contenido; de otro lado, la necesidad, por exigencias del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.), de que tales leyes, dada la diversidad de sectores materiales y ámbitos de la realidad que son susceptibles de afectar, se atengan al contenido que les corresponde según su función constitucional. Por lo demás, en los casos en los que se plantea la inconstitucionalidad de disposiciones contenidas en las Leyes de Presupuestos, precisamente por su falta de relación con los ingresos y gastos públicos, no suele resultar particularmente relevante la existencia o no de restricciones específicas a las facultades parlamentarias pensadas, en la mayoría de los casos, para aquellas enmiendas de contenido netamente presupuestario al objeto de evitar el desequilibrio en las cuantías globales que integran el Presupuesto (STC 27/1981, F.J. 2; 65/1987, FF.JJ. 4 y 5).

Efectuadas la consideraciones anteriores debemos proceder a continuación al examen de las distintas Disposiciones de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de Presupuestos para la Comunidad Autónoma para 1997, que son objeto del presente recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo: concretamente, los arts. 36, 37 y 41.2, y las Disposiciones adicionales decimocuarta, decimoquinta, decimosexta, decimonovena, vigesimoprimera y vigesimosexta, sin que proceda efectuar ya ningún tipo de enjuiciamiento en relación con la Disposición adicional vigesimoquinta por las razones que indicamos en el F.J. 3. A tal efecto, y en aras de la cohesión argumental y la claridad expositiva, analizaremos las mismas agrupándolas básica-

mente conforme al criterio seguido por el Director General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias en su escrito de alegaciones a fin de justificar la correcta inserción, a su juicio, de cada una de ellas en la Ley de Presupuestos autonómica.

8. Un primer grupo de preceptos recurridos guardan directa relación, según el representante procesal del Gobierno de Canarias, con las restricciones de personal de nuevo ingreso establecidas a nivel nacional —al amparo de los arts. 149.1.13 y 156.1 C.E.— en el art. 17.4 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997, norma de carácter básico vinculante, pues, para todas las Comunidad Autónomas. Tales preceptos serían el art. 36 y las Disposiciones adicionales decimosexta y vigesimosexta, cuyo tenor literal es el siguiente:

«Artículo 36. Reasignación de efectivos.

1. El Gobierno, a propuesta del Departamento afectado y previo informe de las Direcciones Generales de Función Pública y de Planificación, Presupuesto y Gasto Público, podrá efectuar las reasignaciones de efectivos que fuesen precisas para el funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

2. El personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma Canaria, cuyo puesto de trabajo esté incluido en la propuesta de medios personales que deban ser objeto de traspaso a los Cabildos Insulares, de conformidad con los procesos de transferencias amparados en la Ley Territorial 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, siempre que ello conlleve cambio de isla donde desempeñe su puesto de trabajo, podrá ser destinado, cuando existieran vacantes, a otro puesto por el procedimiento de reasignación de efectivos.

La reasignación de efectivos se efectuará a puestos vacantes con igual localización territorial que los puestos de procedencia de conformidad con los requisitos exigidos para su desempeño en las relaciones de puestos de trabajo.

La adscripción tendrá carácter provisional y las retribuciones que se le asignen serán las correspondientes al puesto de adscripción.

La reasignación de efectivos la efectuará la Secretaría General Técnica de la Consejería donde estuviera destinado el personal afectado, cuando sea en el ámbito de la misma. Si la reasignación fuera a un puesto de otra Consejería, se efectuará por la Dirección General de la Función Pública.

La reasignación de efectivos tendrá carácter obligatorio para puestos de similares características e iguales retribuciones y voluntario en los demás casos.»

«Disposición Adicional Decimosexta.

1. Las convocatorias de procedimientos selectivos de carácter excepcional que se realicen en el presente ejercicio, para adquirir la condición de personal laboral fijo en los puestos vacantes sujetos a régimen jurídico laboral en la Comunidad Autónoma de Canarias, se efectuarán por el sistema de concurso de méritos, en el que se tendrán en cuenta preferentemente los servicios prestados en la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias.

2. Las relaciones de empleo de quienes desempeñen con carácter temporal las plazas vacantes incluidas en los procesos selectivos anteriormente mencionados se podrán prolongar hasta que finalicen los procesos selectivos correspondientes a la convocatoria de las plazas de carácter fijo.

3. Los concursos de traslados convocados se resolverán conjuntamente con los procedimientos selectivos anteriormente mencionados.

4. La presente disposición no está sujeta a lo establecido en lo dispuesto en el artículo 38 de la presente Ley, dentro de los límites de la oferta pública de empleo de 1992 aún no resuelta.»

«Disposición Adicional Vigésimosexta

1. Los funcionarios del Parlamento, del Consejo Consultivo, del Diputado del Común y de la Audiencia de Cuentas de Canarias podrán proveer los puestos de trabajo reservados a funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con los requisitos que se establecen en las relaciones de puestos de trabajo.

2. Los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias podrán proveer los puestos de trabajo reservados a funcionarios de las instituciones referidas en el apartado 1, de acuerdo con los requisitos que se establezcan en sus correspondientes normas de gobierno interior y en las relaciones de puestos de trabajo.»

Frente a la afirmación del Defensor del Pueblo de que tales preceptos poseen un contenido incompatible con el propio de los que han de contenerse en las Leyes de Presupuestos, el Gobierno de Canarias considera que el art. 36 y la Disposición adicional vigésimosexta de la Ley 5/1996 se limitan a prever una reasignación de efectivos en el seno de la Administración Pública canaria, medida ésta directamente relacionada con la limitación al nuevo ingreso de personal y, por tanto, estrechamente conectada con las medidas de política económica plasmada en los Presupuestos. Y otro tanto cabría decir, en su opinión, respecto de la Disposición adicional decimosexta, esta vez por cuanto la misma constituye una excepción puntual al límite de ingreso de nuevo personal previsto de manera general en el art. 38.1, párrafo segundo, de la citada Ley.

a) El apartado 4 del art. 17 de la Ley 12/1996, de Presupuestos Generales del Estado para 1997, aprobado con el carácter de básico (apartado 5), estableció una serie de medidas tendentes a la restricción del personal de nuevo ingreso en el sector público, disponiendo de manera general, para la Administración civil estatal y autonómica, la concentración de las convocatorias de plazas para ingreso de nuevo personal en los sectores, funciones y categorías profesionales considerados absolutamente prioritarios y debiendo en todo caso ser el número de tales plazas inferior al 25 por 100 que resultare por aplicación de la tasa de reposición de efectivos. De tales medidas se hizo un eco prácticamente literal el art. 38.1 (párrafo primero) de la Ley 5/1996, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias de 1997, dejando a salvo de su aplicación las convocatorias de empleo público anteriores a dicho ejercicio (art. 38.1, párrafo segundo).

Ciertamente, como indicamos en la STC 203/1998 —a propósito del establecimiento de reglas para la cobertura de plazas de personal sanitario en el art. 39.5 a) de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, y en el art. 34.4 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990— «el que prima facie no pueda apreciarse la existencia de vinculación directa entre la medida adoptada y los ingresos y gastos o los criterios de política económica del Gobierno no significa, sin embargo, que, en un caso concreto, una reestructuración como la que estamos examinando no pueda tener efectivamente esa relación, pero entonces resulta especialmente relevante la exigencia de la segunda de las condiciones antes señaladas, es decir, la justificación de la medida, de manera que efectivamente aparezca como un complemento necesario de la política econó-

mica del Gobierno o para la mayor inteligencia y mejor ejecución del Presupuesto. No cabe, por tanto, descartar a priori que la decisión sobre una reestructuración administrativa concreta venga motivada por razones de índole económica» (F.J. 5). Al contrario de lo que apreciamos en aquella ocasión, la inserción en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1997 de medidas como las previstas en su art. 36 ha de considerarse suficientemente justificada a partir de las normas antes mencionadas y de la política económica en materia de oferta de empleo público expresada a través de las mismas, debiendo considerarse por tanto que el citado art. 36 guarda directa relación con los criterios de la política económica del Gobierno central y autonómico, resultando un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto de la Comunidad Autónoma. Así lo evidencia el hecho de que dicha reasignación de efectivos, de carácter provisional, tenga por finalidad el funcionamiento de los servicios públicos esenciales, lo que se explica en el marco de una política restrictiva de empleo público que impide satisfacer el funcionamiento de tales servicios mediante la creación de nuevas plazas. Además, para proceder a la misma resulta necesario el previo informe no sólo de la Dirección General de Función Pública, sino también de la Dirección General de Planificación, Presupuesto y Gasto Público, poniéndose de manifiesto el control al que se someten las incidencias presupuestarias en materia de gastos de personal que tuvieran su origen en las modificaciones retributivas consecuencia de las medidas reasignadoras. Finalmente, su carácter obligatorio para puestos de similares características e iguales retribuciones alejan estas medidas de aquellas otras dirigidas a la promoción interna del personal al servicio de la Administración autonómica que, por su naturaleza netamente funcionarial, sí habrían de considerarse al margen de las decisiones de política económica que pueden tener reflejo normativo en las Leyes de Presupuestos.

b) Otro tanto cabe decir de la Disposición adicional decimosexta de la Ley 5/1996, que al establecer las condiciones básicas bajo las que se regirán las convocatorias de procedimientos selectivos para adquirir la condición de personal laboral fijo que excepcionalmente se realicen durante el ejercicio presupuestario de 1997 (sistema de concurso de méritos con valoración preferente de los servicios prestados en la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias; permanencia en las plazas sometidas a concurso de quienes las vengán ocupando hasta la finalización del proceso selectivo; convocatoria conjunta de los procesos de traslados y los procedimientos selectivos), se limita a prever la posibilidad, para el presente ejercicio, de una determinada y concreta oferta de empleo público en el ámbito laboral con unas características singulares, apareciendo estrechamente conectada, aunque suponga una cierta excepción a la directriz general marcada por el art. 38.1 de la Ley 5/1996, con la oferta pública general de empleo para el mencionado ejercicio presupuestario. Por ello, la Disposición adicional decimosexta ha de entenderse también directamente vinculada con la política económica del Gobierno de Canarias sobre la materia, siendo su inserción en la Ley de Presupuestos necesaria para la mejor inteligencia y ejecución de la misma.

c) Distinta ha de ser, en cambio, nuestra conclusión respecto de la Disposición adicional vigesimosexta de la Ley 5/1996. En efecto, desde el momento en que dicha norma se limita a contemplar un supuesto de movilidad interadministrativa de los funcionarios de las distintas instituciones públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias (Parlamento, Consejo Consultivo, Diputado del Común, Audiencia de Cuentas de Canarias, Administración de la Comunidad Autónoma), a iniciativa o

con el consentimiento de éstos («... podrán proveer...»), resulta evidente que la misma carece de vinculación alguna con la previsión de gastos en materia de personal de la Comunidad Autónoma ni con la política general del ejecutivo autonómico al respecto, tratándose en realidad de una típica norma que se integra dentro de la materia de función pública (STC 174/1998, F.J. 7) con vocación de permanencia en el tiempo y cuya ubicación natural sería, en consecuencia, la legislación específica que regula dicha materia. Por ello, la referida Disposición adicional vigesimosexta ha de reputarse inconstitucional por exceder los límites materiales propios de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias con arreglo a lo indicado en el F.J. 6.

9. El segundo bloque de preceptos impugnados cuya constitucionalidad debemos seguidamente enjuiciar viene constituido por los arts. 37 y 41.2, y las Disposiciones adicionales decimonovena y vigesimoprimera de la Ley 5/1996. Su tenor es el siguiente:

«Artículo 37. Jornada de trabajo. Incumplimiento.

1. La diferencia, en cómputo mensual, entre la jornada reglamentaria de trabajo y la efectivamente realizada por el personal al servicio de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma llevará aparejada, salvo que concurra causa justificada, la correspondiente deducción de haberes con independencia de que el incumplimiento del horario o la inasistencia al trabajo injustificados pueda dar lugar a la adopción de las medidas disciplinarias correspondientes.

2. Para el cálculo del valor hora aplicable a dicha deducción se tomará como base la totalidad de las retribuciones íntegras mensuales que perciba el funcionario dividida por 30 y, a su vez, este resultado por el número de horas que el funcionario tenga obligación de cumplir, de media, cada día.»

«Artículo 41. Relaciones de puestos de trabajo.

2. Las retribuciones complementarias que, durante un plazo máximo de tres meses, puedan percibir los funcionarios a partir de su cese en el desempeño de los puestos de trabajo, por alteración de su contenido o por su supresión en la relación de puestos de trabajo, tendrán el carácter de «a cuenta» de las que les correspondan por el nuevo que ocupen. No procederá reintegro alguno en el caso de que las cantidades percibidas a cuenta fueran superiores a las correspondientes al puesto finalmente ocupado.»

«Disposición Adicional Decimonovena.

Se modifica el apartado 1 del art. 42 de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, que queda redactado en los términos siguientes:

Artículo 42.

1. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Canarias que sean elegidos miembros del Parlamento de Canarias o de las Corporaciones Insulares o Municipales de esta Comunidad Autónoma, en este último supuesto en municipios con más de 20.000 habitantes, podrán acceder a la situación de servicios especiales y continuar percibiendo sus haberes de la Administración de la Comunidad Autónoma. Los funcionarios docentes de las Universidades canarias, en el caso de ser elegidos miembros del Parlamento de Canarias, también podrán acceder a la situación de servicios especiales y continuar percibiendo sus retribuciones de la Universidad donde vinieran desempeñando su actividad docente. El Gobierno de Canarias transferirá, en su caso, a la Universidad correspondiente, cuando no existan vacantes de perso-

nal docente dotadas presupuestariamente que permitan la contratación de personal sustituto, y previa petición trimestral de aquélla, el importe de las nóminas realmente devengadas por esos funcionarios docentes con cargo a una partida presupuestaria ampliable, que deberá establecerse anualmente dentro de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma.»

«Disposición Adicional Vigésimoprimera.

1. Una vez aprobado el Decreto de homogeneización de niveles mínimos de complemento de destino y específico de los puestos de trabajo adscritos a los cuerpos de Subalterno, Auxiliar y Administrativo, y con efectos de la fecha de publicación en el B.O.C. de dicho Decreto, los funcionarios de carrera de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias pertenecientes a los citados cuerpos, como consecuencia del ingreso en los mismos, quedarán adscritos definitivamente a los puestos que se hallen desempeñando en régimen de adscripción provisional, salvo que tales puestos tengan asignadas unas retribuciones complementarias superiores a las mínimas establecidas por el referido Decreto de homogeneización.

2. Los funcionarios en adscripción provisional no afectados por lo dispuesto en el apartado anterior continuarán ocupando los puestos de trabajo a que se hallen adscritos con el mismo carácter provisional, en tanto no se proceda a su provisión definitiva por concurso.

3. Los funcionarios adscritos definitivamente en aplicación de lo dispuesto en el apartado primero podrán tomar parte en las convocatorias de concursos que se celebren con anterioridad al 31 de diciembre de 1997.»

A juicio del Gobierno de Canarias todos estos preceptos de la Ley 5/1996 poseen igualmente una conexión directa con la materia presupuestaria y con los criterios de política económica a los que sirve el Presupuesto, al regular aspectos puntuales del régimen retributivo del personal al servicio de la Administración autonómica.

a) Ante todo, es evidente, como pone de manifiesto el Defensor del Pueblo, que el art. 37, si bien no es una norma propiamente sancionadora, pues deja expresamente a salvo la adopción de las medidas disciplinarias que puedan corresponder como consecuencia del incumplimiento injustificado del horario de trabajo, sí constituye sin duda una norma que, lejos de incardinarse en el entramado normativo que regula el sistema de retribuciones del personal al servicio de la Administración Pública autonómica, tiene por finalidad predominante la de propiciar el efectivo cumplimiento por parte de dicho personal de la jornada de trabajo reglamentariamente establecida, en relación directa con las exigencias derivadas del principio de eficacia que ha de regir la actividad administrativa por imperativo del art. 103.1 C.E. En consecuencia, es clara la desconexión de este art. 37 con cualquier finalidad estrictamente retributiva del personal al servicio de la Administración Pública (STC 234/1999, F.J. 5) y, por ende, con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con la política económica de la que el mismo es instrumento, sin que su eventual incidencia en aquellos ingresos o gastos, por lo demás ajena a la finalidad del precepto, pueda justificar su inclusión en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias, salvo que 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). Ello ha de conducirnos indefectiblemente a declarar su inconstitucionalidad por exceder los límites materiales propios de la referida Ley de Presupuestos.

b) A igual conclusión ha de llegarse respecto al apartado segundo del art. 41, que reputa «a cuenta» las retribuciones complementarias que sigan percibiendo los funcionarios de la Comunidad una vez producido el cese en los puestos de trabajo a los que aquellas retribuciones correspondían, pues no se trata de una norma que tenga por objeto inmediato la regulación de un aspecto concreto de las retribuciones de los funcionarios, ni está directamente conectada con la previsión de gastos que por tal concepto hayan de figurar en el Presupuesto y, por ello, susceptible de figurar en la Ley 5/1996 en cuanto que facilita la mejor inteligencia o ejecución del mismo.

c) Por el contrario cabe apreciar una vinculación económica con los Presupuestos Generales en el caso de la Disposición adicional decimonovena. Dicha Disposición adicional, en efecto, modifica el art. 42.1 de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, pero lo hace con la exclusiva finalidad de extender a los funcionarios docentes de las Universidades canarias, en el caso de ser elegidos miembros del Parlamento de Canarias y de manera análoga a lo inicialmente previsto en el caso de los funcionarios de la Comunidad Autónoma, la posibilidad de acceder a la situación de servicios especiales y continuar percibiendo sus retribuciones en su Administración de origen, en este caso la Universidad donde vinieran desempeñando su actividad docente. La indudable repercusión presupuestaria que conlleva el reconocimiento de esta facultad se pone de manifiesto en el inciso final del precepto donde expresamente se prevé la creación de una partida presupuestaria ampliable que deberá establecerse anualmente para hacer posible que el Gobierno de Canarias transfiera a la Universidad correspondiente, cuando no existan vacantes de personal docente dotadas presupuestariamente que permitan la contratación de personal sustituto, el importe de las nóminas realmente devengadas por esos funcionarios docentes en situación de servicios especiales. Por consiguiente, y de acuerdo con lo indicado, ninguna tacha de inconstitucionalidad puede merecer la Disposición adicional decimonovena de la Ley 5/1996.

d) Las anteriores consideraciones no pueden resultar extensibles, sin embargo, a las previsiones contenidas en la Disposición adicional vigésimoprimera. En efecto, al amparo de unos criterios de homogeneización de niveles mínimos de complemento de destino y específico de los puestos adscritos a determinados cuerpos administrativos (Subalterno, Auxiliar y Administrativo), cuyo establecimiento se remite por lo demás a un Decreto, el apartado primero de la citada Disposición adicional establece la adscripción definitiva de los funcionarios de carrera de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias pertenecientes a los citados cuerpos, como consecuencia del ingreso en los mismos, a los puestos que se encontraran desempeñando en régimen de adscripción provisional, salvo que tales puestos tuvieran asignadas unas retribuciones complementarias superiores a las mínimas establecidas por el referido Decreto de homogeneización. Con independencia de las consecuencias económicas que para el Presupuesto de la Comunidad puedan tener en su día estas medidas homogeneizadoras en los complementos retributivos de los Cuerpos funcionariales afectados que en su momento se establezcan por vía reglamentaria, el apartado primero de la Disposición adicional vigésimoprimera tiene como efecto principal el establecimiento de un sistema de adscripción definitiva de puestos de trabajo entre funcionarios de la Administración autonómica de Canarias, sistema que aparece en sí mismo absolutamente desconectado de la previsión presupuestaria de ingresos y gastos o de la política económica que a través de dicha previsión presupuestaria se expresa, por lo que debemos

declarar su inconstitucionalidad. Esta declaración de inconstitucionalidad del apartado primero de la Disposición adicional vigesimosexta ha de conllevar también, por conexión o consecuencia (art. 39.1 LOTC), la de los apartados segundo y tercero de la misma. En el caso del apartado segundo, por establecer una remisión al sistema general de provisión definitiva de puestos por concurso para el caso de los funcionarios en adscripción provisional no afectados por el apartado anterior, diferenciación ésta que carece ya de sentido una vez anulado éste. Y, en el caso del apartado tercero, por partir igualmente de la validez de la adscripción definitiva contemplada en el apartado primero para reconocer a los funcionarios beneficiados por la misma la posibilidad de tomar parte en las convocatorias de concursos a celebrar con anterioridad al 31 de diciembre de 1997.

10. Nos quedan finalmente por analizar las Disposiciones adicionales decimocuarta y decimoquinta de la Ley 5/1996, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1997, también objeto de impugnación en el recurso de inconstitucionalidad del Defensor del Pueblo y cuyo tenor literal es el siguiente:

«Disposición Adicional Decimocuarta.

Se crea en el seno de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, dentro del grupo A, "Cuerpo Superior Facultativo", la "Escala de Inspectores Farmacéuticos".

Disposición Adicional Decimoquinta.

El acceso a la condición de funcionario del Cuerpo Superior Facultativo, escala Titulados Sanitarios de la especialidad de Farmacia Asistencial no comportará obligación ni derecho alguno a disponer de oficina de farmacia.»

Basta la mera lectura de ambas disposiciones adicionales para constatar que nos encontramos ante normas de neto contenido funcional, una vez que la primera de ellas se limita a crear un nueva Escala dentro de uno de los Cuerpos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias—sin especificación alguna del número de plazas de las que habrá de constar ni tampoco de su dotación—, mientras que la segunda establece una consideración aclaratoria sin incidencia económica alguna que afectaría, en todo caso, al estatuto jurídico de otro cuerpo administrativo. En consecuencia, las mismas carecen absolutamente de conexión con los ingresos y gastos que conforman el Presupuesto, de modo que si bien, al menos en el primer caso, podrían tener en el futuro repercusiones presupuestarias, no pueden reputarse complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del actual Presupuesto (STC 130/1999, F.J. 7). Ciertamente, el Gobierno de Canarias reconoce en sus alegaciones aquella falta de conexión, justificando no obstante su inclusión en la Ley de Presupuestos en que la exigencia para este tipo de disposiciones, dado su exiguo contenido, de la tramitación de una Ley ad hoc resultaría desmesurada. Es obvio, sin embargo, que la mayor o menor extensión de los preceptos jurídicos nada tiene que ver con su trascendencia material ni tampoco constituyen dato relevante que pueda justificar la aprobación de los mismos fuera de las categorías normativas que constitucionalmente le corresponden y al margen de las garantías que las mismas llevan aparejadas. Pero es que, además, la figura de los proyectos o proposiciones de ley en lectura única, típica del derecho parlamentario y que se contempla también en el R.P.C. (art. 137 en el texto entonces vigente; art. 142 en la actualidad), tiene precisamente su razón de ser en iniciativas legislativas cuya naturaleza o simplicidad de formulación per-

miten una tramitación abreviada de las mismas. Por ello, debemos concluir declarando también la inconstitucionalidad de las Disposiciones adicionales decimocuarta y decimoquinta, dado su contenido ajeno al propio de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma según la doctrina constitucional reiteradamente expresada a lo largo de la presente Sentencia.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar la pérdida sobrevenida de objeto en lo que respecta a la Disposición adicional vigesimoquinta de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997.

2.º Estimar parcialmente el presente recurso y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 37 y 41.2 y de las Disposiciones adicionales decimocuarta, decimoquinta, vigesimoprimera y vigesimosexta de la mencionada Ley 5/1996, de 27 de diciembre, del Parlamento de Canarias.

3.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

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

22614 *Pleno. Sentencia 275/2000, de 16 de noviembre de 2000. Conflicto positivo de competencia 2.143/93. Promovido por el Gobierno Valenciano contra diversas disposiciones del Reglamento de Cooperativas de Crédito, aprobado por el Real Decreto 84/1993, de 22 de enero. Competencias sobre cooperativas de crédito (STC 155/1993).*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia 2143/93, promovido por el Gobierno Valenciano, representado por el Letrado de la Generalidad Valenciana, contra la Disposición final cuarta del Reglamento de Cooperativas