

resultado consecuencias objetivamente limitativas en el derecho fundamental.

No es que el empresario decidiera readmitir a los trabajadores sin reciprocidad o transacción, sino que sólo lo hizo a cambio de la citada desconvocatoria y tras conseguir alterar, al menos en parte, los intereses concernidos en el conflicto, así como el objeto de la negociación que en su curso se desarrolló. Por tanto, que la medida extintiva tuviera o no fundamento causal admisible en Derecho (lo que no deja de estar en duda cuando las causas objetivas que pretendían amparar los despidos —en concreto, la reorganización del área en la que los despedidos trabajaban para la mejora de los costes— dejaron de ser perentorias a posteriori) no excusa la utilización desviada de la facultad legal, cosa que aquí ha acontecido. Fuera o no una estrategia de negociación en el conflicto, de lo que no cabe duda es de que, objetivamente valorado, se ha producido un menoscabo del ejercicio del derecho fundamental y de los propósitos que con el mismo se perseguían.

En otros términos, traídos a colación los indicios, el empresario debía probar la desconexión entre sus actos extintivos y el conflicto, para lo que no era suficiente la existencia de habilitación legal para llevarlos a cabo, salvo que de ello, o de otros datos, se concluyera abiertamente la disociación patente entre el empleo de sus facultades legales resolutorias y el derecho fundamental. No siendo éste el caso por lo expuesto, habiéndose hecho valer el poder empresarial frente a la presión legítima de la huelga, hasta el punto de lograr la desconvocatoria de uno de los llamamientos y de incidir en el objeto de las negociaciones, el recurso de amparo deberá estimarse en este punto.

Como ya decíamos en la STC 90/1997, antes citada, la denominada prueba indiciaria atiende sobremanera a «la necesidad de garantizar que los derechos fundamentales del trabajador no sean desconocidos por el empresario bajo la cobertura formal del ejercicio por parte de éste de los derechos y facultades reconocidos por las normas laborales para organizar las prestaciones de trabajo» lo que nos conduce a ese esquema de distribución de cargas probatorias al objeto de desvelar las lesiones constitucionales muchas veces encubiertas tras la legalidad sólo aparente del acto empresarial. El ejercicio de las facultades del empleador no puede servir en ningún caso a la producción de resultados inconstitucionales, lesivos de los derechos fundamentales del trabajador.

9. Se impone, por lo expuesto, el otorgamiento del amparo, siendo necesario previamente precisar el alcance de nuestro fallo en lo relativo a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que, como se dijo, había estimado parcialmente el recurso de suplicación por razón del cierre patronal adoptado en la última convocatoria de huelga.

La pretensión de los recurrentes en orden a la anulación de dicha Sentencia habrá de quedar satisfecha mediante la declaración de la lesión del derecho de huelga en cuanto que el Tribunal Superior no apreció su vulneración al efectuarse el despido de tres trabajadores. No procede hacer declaración alguna en lo referente a la indemnización solicitada.

#### FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de amparo promovido por don Juan Antonio Postigo Martínez, don Félix del Cura Martínez, don Agustín Pachón Carazo, don

Roberto Cervero Romero y don Jesús Vicente Mamolar, y, en su virtud:

1.º Reconocer el derecho de huelga de los demandantes de amparo (art. 28.2 CE).

2.º Declarar la nulidad de la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en su sede de Burgos, de 2 de junio de 1997, recaída en el recurso de suplicación núm. 275/97, en cuanto no apreció la vulneración del derecho fundamental al efectuarse el despido de tres trabajadores.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de marzo de dos mil dos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—Fernando Garrido Falla.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Firmando y rubricado.

**7195** *Pleno. Sentencia 67/2002, de 21 de marzo de 2002. Cuestión de inconstitucionalidad 4170/98. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, en relación con el artículo 16.4 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas, introducido por la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992.*

*Límites constitucionales al contenido material de las leyes de presupuestos. Validez del precepto. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, 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, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Eugeni Gay Montalvo, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4170/98, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en relación con la supuesta inconstitucionalidad del art. 16.4 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas, introducido por el art. 34 de la ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, por poder vulnerar los arts. 9.3 y 134.2 de la Constitución. Han comparecido y formulado alegaciones el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El día 7 de octubre de 1998 tuvo entrada en el Registro del Tribunal un escrito de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia

de Cantabria al que se acompañaba, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento, un Auto dictado por este órgano judicial el día 24 de septiembre de 1998 en el cual se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 16.4 de la Ley 53/1984, reguladora de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas (en adelante, LIPAP), introducido por el art. 34 de la Ley 31/1991, de Presupuestos Generales del Estado para 1992.

2. Del conjunto de las actuaciones remitidas por el órgano judicial proponente resulta que los hechos que dan lugar al planteamiento de la cuestión son, sucintamente expuestos, los que siguen:

a) Un Profesor Titular de Escuela Universitaria de la Universidad de Cantabria solicitó del Rectorado de esta Corporación Académica la pertinente autorización para compatibilizar su actividad pública con el ejercicio de la abogacía. Su petición fue denegada por Resolución de 15 de junio de 1997. Para el Rector, los profesores universitarios a tiempo completo (como era el caso del solicitante) no pueden ser autorizados para la realización de otras actividades públicas o privadas; así se desprende de la legalidad aplicable, que, para el Rector, consistía en los arts. 11 y 45.1 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, los arts. 16 y 17.2 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, el art. 15.1 del Real Decreto 589/1985, de 30 de abril, y los Estatutos de la Universidad de Cantabria.

b) El Profesor interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Resolución del Rector ante el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria. El recurso fue turnado con el núm. 2073/97.

c) Seguido el proceso por sus trámites, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del referido Tribunal, mediante providencia de 4 de marzo de 1998, acordó oír a las partes por término de 10 días sobre «la posible inconstitucionalidad del apartado 4 del art. 16 de la Ley 53/84, introducido por la Ley de Presupuestos Generales para 1992, por tratarse de una cuestión de derecho material, que excede del contenido que a las leyes anuales de presupuestos atribuye el art. 134.2 de la Constitución».

d) El recurrente *a quo* sostuvo en su escrito de alegaciones que el hecho de que el art. 16, apartado 4, de la Ley 53/1984 haya sido reformado por una Ley de Presupuestos «puede ser, ... a la vista del art. 134.2, un defecto formal, pero discutible, pues, por otro lado, la única limitación que la Constitución establece con respecto a estas leyes anuales se encuentra en el art. 134.7, donde se recoge la prohibición de crear nuevos tributos, pero en absoluto la regulación de otras materias». En la súplica del escrito no se interesaba nada en relación con el posible planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad.

e) El Fiscal se opuso al planteamiento de la cuestión, pues, a su juicio, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992 no excede en su contenido de lo previsto en el art. 134.2 de la Constitución.

A la luz de la doctrina sentada en la STC 65/1987, sostuvo el Ministerio Público que la adición al art. 16 de la Ley 53/1984 de un apartado, 4, en el cual se contempla la posibilidad del reconocimiento excepcional de compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas al personal que desempeñe puestos de trabajo que comporten la percepción de complementos específicos o conceptos equiparables cuya cuantía no supere el 30 por 100 de la retribución básica, puede estimarse constitucionalmente correcta por cuanto se trata de una previsión que incide sobre los gastos del personal activo al servicio del sector público. De otro lado, la cuestión relativa a si la Ley de Presupuestos, por su carácter temporal, puede establecer una regulación de carácter per-

manente tampoco afecta, en opinión del Fiscal, a la constitucionalidad del precepto, pues el art. 134 de la Constitución sólo establece una exclusión respecto al contenido de aquella Ley: la contenida en el apartado séptimo respecto a la creación de tributos.

En consecuencia, el Ministerio Público interesó de la Sala que no elevara cuestión de inconstitucionalidad a este Tribunal.

f) Mediante Auto de 24 de septiembre de 1998 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cantabria acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el apartado 4 del art. 16 de la Ley 53/1984 (norma introducida en virtud de lo dispuesto en el art. 34 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992) por posible infracción del art. 134.2 de la Constitución.

3. Sostiene la Sala proponente que el apartado 4 del art. 16 de la Ley 53/1984, de Incompatibilidades, fue introducido por la Ley de Presupuestos para 1992, que vino a suponer la derogación del Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, que desarrollaba parcialmente la Ley 53/1984. El art. 15 del mencionado Decreto contenía un régimen especial de incompatibilidades para el personal docente universitario, señalando que quien tuviera «dedicación a tiempo completo no podía ser autorizado para la realización de otras actividades en el sector público o privado, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 11 de la Ley de Reforma Universitaria y 19 de la Ley 53/1984».

La introducción por la Ley de Presupuestos para 1992 (continúa la Sala) de una modificación de dicho régimen, al añadir un apartado 4 al art. 16 de la Ley 53/1984, abre la posibilidad a todos los funcionarios públicos, incluyendo a aquéllos que presten sus servicios en el ámbito docente universitario, de compatibilizar sus tareas al servicio de la Administración con el ejercicio de actividades privadas, siempre y cuando se cumpla el requisito que establece el referido apartado 4: que los complementos específicos, o conceptos equiparables, que perciban no superen el 30 por 100 de las retribuciones básicas que les correspondan. Esta condición se cumple en el supuesto de autos, ya que el recurrente percibe un sueldo base de ciento cincuenta y dos mil treinta y siete pesetas, siendo su complemento específico de veintidós mil seiscientos noventa y cinco pesetas. En consecuencia, entiende la Sala que la estimación o la desestimación del recurso dependen de que el apartado 4 del art. 16 de la Ley 53/1984 deba ser considerado conforme con la Constitución o vulnerador de ésta.

Explica a continuación la Sala que, dado que la modificación del régimen de incompatibilidad para todos los funcionarios, incluidos los docentes universitarios, se ha introducido a través de la Ley de Presupuestos Generales para 1992, es este extremo el que suscita la duda que se plantea al Tribunal Constitucional. Para la Sala, la norma cuestionada se encuentra extramuros del contenido eventual constitucionalmente admisible en una Ley de Presupuestos.

Entiende el órgano judicial que en esta materia es perceptible una progresiva tendencia de la jurisprudencia constitucional hacia la reconducción del contenido de las Leyes anuales de Presupuestos a los límites materiales que marca el art. 134.2 de la Constitución; tendencia que, acompañada asimismo por una creciente preocupación doctrinal, propende a evitar que, como se ha dicho, las Leyes de Presupuestos constituyan una especie de *totum revolutum*, en el cual se anuncia algo así como el anual Edicto del Pretor. En este sentido, mientras en las SSTC 63/1986 y 65/1987 se mantuvo un criterio relativamente amplio en relación con el contenido constitucionalmente lícito de estas Leyes, la ten-

dencia contraria se ha hecho evidente a partir de la STC 76/1992, confirmada por las SSTC 178/1994 y 195/1994.

Para la Sala, atendida esa evolución jurisprudencial, podría resultar necesario entender contrario a la Constitución el apartado 4 del art. 16 de la Ley 53/1984. En efecto, la determinación del *status* funcional y del régimen de incompatibilidades inherente a los funcionarios constituye materia propia de una ley de contenido funcional, y no de una norma llamada a prever la totalidad de los ingresos y gastos del Estado. Por sí mismo ello no es determinante de infracción constitucional alguna, toda vez que, superado el círculo del contenido mínimo e indisponible de este tipo de Leyes, hay que verificar si, no obstante, resulta posible regular en ellas una cuestión como la que ahora nos ocupa por guardar directa relación con los gastos e ingresos o con los criterios de política económica general de la que el Presupuesto es instrumento. La Sala avanza, sin embargo, que una y otra condiciones difícilmente se cumplen en el supuesto de autos.

En relación con la primera de las condiciones sostiene el órgano judicial que no puede considerarse que una norma relativa al personal al servicio de la Administración Pública, y claramente relacionada con el *status* funcional y el desarrollo de la prestación de servicios inherente a los funcionarios, guarde relación directa suficiente con los gastos e ingresos del Estado para 1992. El establecimiento de un determinado régimen de incompatibilidades y la supresión de determinadas restricciones para los funcionarios públicos, autorizándoles a compatibilizar su actividad pública con el desarrollo de actividades privadas, puede tener, desde luego, alguna futura repercusión presupuestaria, en la medida en que cabe que afecte a los gastos de personal, pero no sería sencillo sostener que una previsión como la que aquí se cuestiona encaja sin ninguna violencia en el contenido constitucionalmente admisible de una Ley de Presupuestos.

La jurisprudencia del Tribunal, continúa la Sala, es bastante restrictiva a la hora de admitir la existencia de esa relación directa, y no la ha apreciado en casos en los que, al menos en una aproximación inicial, pudiera parecer que concurría tal relación por tratarse de previsiones relativas a la comprobación e investigación tributarias y a la recaudación de tributos (SSTC 76/1992 y 195/1994).

Entrando en otro orden de consideraciones, tampoco acaba de vislumbrar el órgano judicial las razones de política económica en que puede ampararse la regulación del régimen de incompatibilidades dentro de una ley de contenido presupuestario, toda vez que la política económica apela al conjunto de actuaciones tendentes a la consecución de los objetivos de carácter económico constitucionalmente fijados en el marco de los principios rectores de la actividad económica de los poderes públicos, todo ello cristalizado en las Leyes de Presupuestos. La inadecuación de la previsión cuestionada a esta segunda condición es, para la Sala, patente, pues no se aprecia ninguna conexión entre el régimen de incompatibilidades de los funcionarios y los criterios de política económica que pueda trazar el Estado.

Conectado con lo anterior aflora en este momento la posible vulneración, por parte de la norma cuestionada, del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), fundando la Sala esta apreciación en la doctrina sentada sobre el particular en las SSTC 76/1992 y 195/1994. No contribuye precisamente a clarificar el régimen de incompatibilidades (concluye el órgano judicial) su regulación en una norma presupuestaria.

En atención a todo lo expuesto, la Sala plantea la presente cuestión de inconstitucionalidad.

4. Mediante providencia de la Sección Segunda, de fecha 14 de octubre de 1998, se admitió a trámite la

cuestión de inconstitucionalidad y, conforme a lo establecido en el art. 37.2 LOTC, se acordó dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran, si lo deseasen, personarse en el procedimiento, así como ordenar la publicación de la incoación de éste en el «Boletín Oficial del Estado».

5. Mediante escrito registrado en el Tribunal el día 6 de noviembre de 1998, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, compareció y formuló las alegaciones que a continuación se sintetizan.

a) Como argumentación principal manifiesta que la cuestión planteada no es relevante para resolver el procedimiento jurisdiccional del que resulta. En tal sentido indica que la finalidad del recurso contencioso-administrativo que da origen a este procedimiento es la de dilucidar si el recurrente tiene derecho a obtener la declaración de compatibilidad con el ejercicio de una actividad profesional privada en su condición de funcionario docente de la Universidad de Cantabria con un complemento específico que no supera el 30 por 100 de su retribución básica. Esta cuestión ya ha sido resuelta por diversas resoluciones judiciales, entre ellas las Sentencias de la Audiencia Nacional, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, de 11 de marzo de 1997 (recurso núm. 557/95) y de 8 de julio de 1997 (recurso núm. 151/95). En dichas Sentencias se establece de una manera clara y terminante que el art. 16.4 LIPAP no es aplicable al personal docente universitario, porque dicho personal se rige por una normativa especial, contenida en el art. 16.1 del Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, así como en diversos preceptos de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria. Es decir, resulta irrelevante que el art. 16.4 LIPAP sea o no constitucional, pues no es el precepto aplicable al supuesto controvertido.

A mayor abundamiento, la cuestión objeto del recurso contencioso-administrativo fue ya especialmente resuelta en relación con el recurrente en la citada Sentencia de 8 de julio de 1997, en la cual se planteó idéntico supuesto al del recurso en el proceso *a quo* y se desestimó la pretensión del recurrente. Nos encontramos, pues, con una conducta de mala fe procesal, pues el recurrente, al formalizar la demanda en el proceso *a quo*, no hizo manifestación alguna sobre la existencia del otro recurso. Ello tiene evidentes consecuencias en la tramitación de la presente cuestión, pues puede conllevar, o su inadmisión, o la toma en consideración de la doctrina mantenida por la Audiencia Nacional.

b) Con carácter subsidiario, para el caso de que no se estime lo antes expuesto, el Abogado del Estado se opone a la cuestión de fondo.

El Auto de planteamiento de la cuestión basa sus dudas acerca de la constitucionalidad del art. 16.4 LIPAP en que dicho precepto no regula materia propia de las Leyes de Presupuestos, mientras que resulta cobijado por una de ellas. Sin embargo, la representación estatal considera que el contenido de dicho artículo permite su inclusión en la Ley de Presupuestos, ya que no se refiere al «*status* funcional», sino que lo hace primordialmente al sistema de retribuciones de la función pública. Existe, por ello, una importante repercusión económica que justifica su inclusión en la Ley de Presupuestos.

El art. 16.4 afecta a un elemento del sistema de retribuciones, el complemento específico que se regula en el art. 23.3 b) de la Ley 30/1984, siendo definido como el «destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompa-

tibilidad, peligrosidad o penosidad». El art. 16.4 persigue, pues, configurar el complemento específico en relación con la exigencia de incompatibilidad.

Destaca el Abogado del Estado que, hasta la modificación operada precisamente por el art. 16.4, la percepción del complemento específico impedía cualquier compatibilidad. Ello se fundamenta en que el complemento específico, que en la Ley 30/1984 no se configuraba como norma básica, de hecho se generalizó para todos los puestos, lo que determinó la necesidad de modular las consecuencias de su percepción en relación con el sistema de incompatibilidades. El cambio normativo tiene una indudable proyección económica sobre los gastos e ingresos públicos, pues determinados puestos dotados con un complemento específico que no supone el 30 por 100 de su retribución básica pueden ser cubiertos por funcionarios que realicen otra actividad privada, bien procediendo de otros puestos, con o sin complemento específico, bien procediendo de la excedencia. Ello tiene una repercusión económica sobre el gasto al permitir la compatibilidad reducir la aportación pública en cuanto al complemento específico, de un lado, y, de otro, cubrir mejor ciertos puestos vacantes mediante la reducción de dicho complemento.

La referida repercusión económica se manifiesta también en el hecho de que la Administración va a contar con puestos de trabajo con mejores condiciones para los funcionarios sin producirse un aumento de las retribuciones dinerarias, es decir, se consigue potenciar la disponibilidad del personal funcionario sin incrementar el gasto público. Sin duda esta actuación debe encuadrarse dentro de la dirección de la política económica y de las decisiones relativas a los gastos en materia de función pública, en concreto, en relación con la oferta de empleo público, pues permite recuperar para la Administración a funcionarios excedentes reconociéndoles la compatibilidad. No puede olvidarse que la materia de oferta de empleo público es típicamente presupuestaria y se contiene en las Leyes de Presupuestos. En suma, se trata de un caso similar al de la regulación en Ley de Presupuestos de la incompatibilidad de la percepción de pensiones con el desempeño de cargos o actividades remunerados por las Administraciones Públicas, según se pone de manifiesto en la STC 67/1990. Aunque las medidas referenciadas no sean idénticas, resultan similares en cuanto a sus efectos y, por tanto, permiten su acogida en Ley de Presupuestos.

c) Por último, el Abogado del Estado rechaza la infracción del principio de «seguridad jurídica» (art. 9.3 CE), pues la regulación en cuestión se ha incorporado con carácter general y permanente a la LIPAP.

6. El Fiscal General del Estado formuló sus alegaciones mediante escrito registrado el día 17 de noviembre de 1998.

En ellas indica que ya la STC 27/1981 ponía de relieve las limitaciones materiales que impiden al legislador fijar libremente el contenido de las Leyes de Presupuestos, pues el art. 134.2 CE obliga a que dicho contenido guarde relación directa con la previsión de ingresos y la habilitación de los gastos públicos o con los criterios de política económica general. Por tanto, existe en las Leyes de Presupuestos un contenido mínimo e indisponible, relativo a la previsión de ingresos y a la autorización de gastos públicos, y otro contenido eventual, que incluye la regulación de materias que guarden relación con la previsión y autorización de gastos e ingresos o con la orientación de la política económica, con la única excepción de las normas creadoras de tributos, directamente excluidos de las Leyes de Presupuestos por el art. 34.7 CE. Tal doctrina ha sido progresivamente matizada en posteriores resoluciones, limitando el contenido eventual de las Leyes de Presupuestos, de modo

que las materias que se incluyan en ellas, no sólo deben guardar relación directa con las previsiones de ingresos y gastos o con la política económica, sino que han de ser complemento necesario para la mayor inteligencia y más eficaz ejecución del Presupuesto y de la política económica del Gobierno.

La regulación objeto de la cuestión de inconstitucionalidad es claro que no puede ser calificada de presupuestaria en sentido estricto, al no consistir en previsión de ingresos o autorización de gastos. Desde esta premisa cabría discutir si la compatibilidad funcional regulada en el art. 16.4 LIPAP, al suponer una eventual reducción en las nóminas del personal que se acogiera a lo allí dispuesto, podría o no ser incluida en el llamado contenido eventual de los presupuestos por su repercusión en el gasto público. La respuesta a este interrogante debe ser negativa, ya que, de una parte, se desprende del propio contexto de la Ley reformada y del precepto introducido que ambos se dirigen a regular un aspecto concreto del régimen profesional de los funcionarios públicos, con independencia de su repercusión económica, sobre la que calla el precepto, y, de otra parte, la alusión del art. 16 LIPAP a los complementos retributivos de aquellos funcionarios a los que puede aplicarse la compatibilidad no aparece como una consecuencia de ésta, sino como un requisito previo para su concesión, por lo que no puede sostenerse que mantenga relación con la orientación de la política económica.

Finalmente, ha de observarse que la norma cuestionada no permite establecer previsiones presupuestarias, ya que no autoriza un régimen general y necesario de compatibilidades, sino que concede una mera potestad a los órganos administrativos para autorizar o denegar la compatibilidad en cada caso concreto.

Por todo ello, el Fiscal General del Estado considera que el precepto objeto de la cuestión de inconstitucionalidad sólo tiene una incidencia presupuestaria indirecta, lo que obliga a concluir que la reforma operada en la LIPAP debió realizarse a través de una ley ordinaria no presupuestaria, y que, al no haberse hecho así, se ha vulnerado el art. 134.2 CE, con menoscabo del principio de seguridad jurídica. En razón a todo lo cual interesa del Tribunal que dicte Sentencia estimatoria de la cuestión de inconstitucionalidad.

7. Por providencia de 20 de marzo de 2002, se acordó para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria suscita el problema de la conformidad o no con los arts. 9.3 y 134.2 de la Constitución del art. 16.4 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas (LIPAP), precepto introducido en dicha Ley por el art. 34 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992.

El citado art. 16.4 dispone lo siguiente:

«Asimismo, por excepción y sin perjuicio de las limitaciones establecidas en los arts. 1.11, 12 y 13 de la presente Ley, podrá reconocerse compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas al personal que desempeñe puestos de trabajo que comporten la percepción de complementos específicos, o concepto equiparable, cuya cuantía no supere el 30 por 100 de su retribución básica, excluidos los conceptos que tengan su origen en la antigüedad.»

Para la Sala proponente, el precepto reproducido abre la posibilidad a todos los funcionarios públicos, incluidos

los funcionarios docentes de la enseñanza universitaria, de compatibilizar la actividad expresada con el ejercicio de actividades privadas cuando se cumplan los requisitos allí regulados acerca de la cuantía de su complemento específico en relación con sus retribuciones básicas, excluida la antigüedad.

Se trata, por tanto, de un precepto que regula una dimensión propia del estatuto funcional, concretamente el régimen de incompatibilidades de los funcionarios públicos, por lo que, de acuerdo con la doctrina constitucional recaída en relación con el contenido de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (SSTC 76/1992, de 14 de mayo; 178/1994, de 16 de junio, y 195/1994, de 28 de junio, entre otras), resultaría ilegítima la inclusión de la norma considerada en este instrumento normativo al no resultar reconducible a su contenido necesario, la relación de gastos e ingresos públicos, ni tampoco a su contenido eventual, es decir, el vinculado con los criterios de política económica. Por ello podría resultar vulnerado el art. 134. 2 CE, relativo al contenido de las Leyes de Presupuestos y, como consecuencia, el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), dada la localización inadecuada del precepto puesto en cuestión.

El Abogado del Estado suscita, como cuestiones previas, la necesidad de acordar la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad en razón, por un lado, a que el artículo cuestionado no sería el aplicable al caso en el proceso judicial previo, y, por otro, a la mala fe procesal del recurrente en dicho proceso, que fundamenta en las circunstancias detalladas en el antecedente quinto. Subsidiariamente aduce que procedería la desestimación de la cuestión, pues el art. 16.4 LIPAP responde perfectamente al contenido normal de las Leyes de Presupuestos por su estrecha conexión con el sistema de retribuciones de la función pública.

El Fiscal General del Estado considera que el artículo objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad presenta sólo una incidencia presupuestaria indirecta, habiendo debido establecerse la normativa contenida en él a través de una ley ordinaria no presupuestaria, por lo que pueden haberse vulnerado, como expresa el auto de promoción de la cuestión de inconstitucionalidad, los arts. 134.2 y 9.3 CE.

2. Antes de abordar el examen de las posibles infracciones constitucionales que se suscitan en el Auto de planteamiento de la cuestión debemos detenernos en el enjuiciamiento de los vicios de procedibilidad aducidos por el Abogado del Estado.

a) En primer lugar, la representación estatal aduce que el art. 16.4 LIPAP no es relevante para resolver el procedimiento judicial *a quo*, puesto que las Sentencias de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, de 11 de marzo y de 8 de julio de 1997, han establecido que aquel precepto no es aplicable al personal docente universitario, dado que éste se rige por lo dispuesto en el art. 16.1 del Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, lo que llevaría a inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Existe ya una reiterada doctrina de este Tribunal acerca del alcance del denominado juicio de relevancia, determinante de la admisión a trámite de las cuestiones de inconstitucionalidad (art. 37.1 LOTC). Al efecto hemos venido manteniendo un criterio flexible de las previsiones de la LOTC, lo que se justifica por la conveniencia de que las cuestiones planteadas por los órganos judiciales encuentren, siempre que sea posible, solución por Sentencia con el objeto de contribuir a la depuración del Ordenamiento jurídico de preceptos presuntamente inconstitucionales, extendiendo así la fuerza vinculante de la Constitución gracias a la cooperación entre los órganos judiciales y el Tribunal Constitucional. En este

sentido hemos declarado también que es a los Jueces y Tribunales ordinarios que plantean las cuestiones de inconstitucionalidad a quienes, en principio, corresponde comprobar y exteriorizar la existencia del llamado juicio de relevancia, de modo que el Tribunal Constitucional no puede invadir ámbitos que, primera y principalmente, corresponden a aquéllos, adentrándose a sustituir o rectificar el criterio de los órganos judiciales proponentes, salvo en los supuestos en que «de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos se desprenda que no existe nexo causal entre la validez de los preceptos legales cuestionados y la decisión a adoptar en el proceso *a quo*, ya que en tales casos sólo mediante la revisión del juicio de relevancia es posible garantizar el control concreto de constitucionalidad que corresponde a la cuestión de inconstitucionalidad y evitar que los órganos judiciales puedan transferir al Tribunal Constitucional la decisión de litigios que pueden ser resueltos sin acudir a las facultades que este Tribunal tiene para excluir del ordenamiento las normas inconstitucionales» (SSTC 189/1991, de 3 de octubre, FJ 2; 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 4.a; 174/1998, de 23 de julio, FJ 1; 203/1998, de 15 de octubre, FJ 2.; ATC 14/1993, de 19 de enero).

Complementariamente debemos tener en cuenta, asimismo, que «no es preciso ni pertinente que, correspondiendo al órgano judicial en el ejercicio de la función que constitucionalmente le corresponde (art. 117.3 CE) interpretar los requisitos ordenadores de los procesos propios de su jurisdicción, este Tribunal Constitucional, con la excusa de constatar el carácter de norma *decidendi* de la norma legal cuestionada, se adentre a sustituir o modificar el criterio del órgano judicial proponente que, aun pudiendo ser discutible, no resulta irrazonable o radicalmente infundado. De este modo —se concluye—, siendo claro que la negación de la aplicabilidad de los preceptos legales cuestionados sólo sería posible mediando una interpretación de este Tribunal de signo contrario a la mantenida por el órgano judicial proponente y que esta interpretación, que no necesariamente es la única posible y ajustada a Derecho, sólo al órgano judicial compete en principio efectuarla, debe concluirse que no es apreciable la inexistencia de juicio de relevancia, pues, no siendo rechazable *a limine* la tesis de la aplicabilidad de los preceptos legales cuestionados, la inconstitucionalidad, en su caso, de éstos tendría incidencia en la resolución del recurso» (STC 203/1998, de 15 de octubre, FJ 2; ATC 14/1993, de 19 de enero).

En el caso que estamos examinando, el órgano judicial proponente considera que el art. 16.4, cuya constitucionalidad cuestiona, es el precepto aplicable al caso de cuya constitucionalidad depende el fallo, en la medida en que prevé que puede concederse la compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas «al personal que desempeñe puestos de trabajo que comporten la percepción de complementos específicos, o concepto equiparable, cuya cuantía no supere el 30 por 100 de su retribución básica», supuesto en el que se encuentra el demandante en el proceso *a quo*. A ello opone el Abogado del Estado la doctrina contenida en las Sentencias de la Audiencia Nacional a que hemos hecho referencia, doctrina que considera que la norma aplicable a los funcionarios docentes ha de ser el art. 15.1 del Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, que determina que «el personal docente universitario con dedicación a tiempo completo no podrá ser autorizado para la realización de otras actividades en el sector público o privado», toda vez que el recurrente se dedica a la docencia precisamente a tiempo completo.

Sin embargo, este hecho no ha escapado a la apreciación del órgano judicial, que también ha valorado la aplicabilidad al caso del citado art. 15.1 del Real Decreto

598/1985 y la ha descartado al considerar que ha sido derogado por el precepto legal cuya constitucionalidad somete al juicio de este Tribunal. No siendo irrazonable esta interpretación, y habida cuenta de nuestra doctrina acerca del juicio de relevancia a que antes hemos hecho referencia, debemos rechazar esta primera tacha de procedibilidad.

b) El Abogado del Estado se refiere también a una segunda causa de inadmisibilidad de la cuestión, derivada de la mala fe procesal del recurrente, el cual ha planteado ya su pretensión en otra vía judicial y obtenido, incluso, una Sentencia desestimatoria de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, de la Audiencia Nacional.

Este planteamiento no puede ser admitido, toda vez que aquel pronunciamiento judicial trae causa de un procedimiento diferente al del proceso *a quo* en el curso del cual se promueve la presente cuestión de inconstitucionalidad. Efectivamente, según se constata en la documentación aportada por el Abogado del Estado, el demandante en el proceso *a quo*, siendo entonces Profesor Asociado en la Universidad de Cantabria, interpuso en su día recurso contencioso-administrativo contra la Resolución de 24 de octubre de 1994, dictada por el Secretario de Estado de la Administración Pública, por la que se le denegó la compatibilidad solicitada con la actividad privada del ejercicio de la abogacía (recurso 151/95). Dicho proceso es, pues, completamente independiente del que determina la presente cuestión, ya que este último, como se ha expresado en el antecedente segundo, se traba como consecuencia del recurso contencioso-administrativo núm. 2073/97, planteado por el mismo actor, a la sazón Profesor Titular de Escuela Universitaria de la Universidad de Cantabria, frente a la Resolución del Rector de dicha Universidad de 15 de junio de 1997 que denegó su petición de compatibilidad. Se trata, consiguientemente, de dos procesos diferentes y nada impide que en el curso del segundo de ellos se promueva la presente cuestión de inconstitucionalidad.

3. Una vez descartadas las tachas de procedibilidad aducidas se ha de examinar si, efectivamente, el precepto objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad es o no conforme con los arts. 9.3 y 134.2 de nuestra Constitución. A tal efecto debemos considerar la doctrina que sobre los límites constitucionales al contenido material de las Leyes de Presupuestos ha elaborado este Tribunal:

«Dicha doctrina se contiene] en una relativamente amplia serie de resoluciones, que se inicia con la STC 27/1981, de 20 de julio, y que, tras las SSTC 84/1982, de 23 de diciembre, 63/1986, de 21 de mayo, 65/1987, de 21 de mayo, 134/1987, de 21 de julio, 126/1987, de 16 de julio, y 65/1990, de 5 de abril, culmina con la STC 76/1992, de 14 de mayo, cuya doctrina ha sido posteriormente reiterada en las SSTC 178/1994, de 16 de junio, 195/1994, de 23 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, 130/1999, de 1 de julio, 131/1999, de 1 de julio, 234/1999, de 16 de diciembre, 32/2000, de 3 de febrero, 180/2000, de 29 de junio, y 274/2000, de 15 de noviembre. Así, y con base en esta doctrina, en nuestra STC 203/1998, de 15 de octubre, FJ 3, se razonaba que la Ley de Presupuestos aparece, en primer lugar, como una verdadera ley, lo cual no ha impedido subrayar su peculiaridad consistente en que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes Generales está condicionado en estos casos por las disposiciones contenidas en los apartados 1, 6 y 7 del art. 134 CE y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los Reglamentos de las Cámaras. Estas peculiaridades derivan,

a su vez, de la función que el art. 134.2 de la Norma fundamental atribuye a estas leyes: se trata de las leyes que cada año aprueban los Presupuestos Generales del Estado, incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afectan a los tributos del Estado. De aquí que al mismo tiempo aparezcan como un instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno.

La Ley de Presupuestos tiene así un “contenido esencial” o “indisponible”, mínimo y necesario, distinguiéndola respecto de las demás Leyes del Estado, que viene expresamente recogido en el número 2 del art. 134 del Texto constitucional, y que se concreta en la previsión de ingresos y habilitación de gastos para un ejercicio económico (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2, y 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 3), y en las normas de naturaleza financiera que desarrollan y aclaran los estados cifrados para su ejecución congruente o simétrica en el respectivo período anual (STC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3). Contenido propio, mínimo y necesario que no puede considerarse como exclusivo y excluyente, de modo que impida que en las Leyes de Presupuestos se contengan disposiciones que no coincidan exactamente con dicho contenido (STC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 4). En este sentido pueden además acoger un “contenido eventual” o “disponible”, justificado en el carácter funcional de la Ley de Presupuestos como vehículo director de la política económica del Gobierno, que no se excluye en la redacción del art. 134.2 de la Constitución, y que se concreta en aquellas otras disposiciones que, no siendo estrictamente presupuestarias, están dirigidas de modo directo a ordenar la acción y los objetivos de política económica y financiera del sector público estatal o, lo que es lo mismo, inciden en la política de ingresos y gastos del sector público o la condicionan (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2; 63/1986, de 21 de mayo, FJ 12; 65/1987, de 21 de mayo, FJ 4; 134/1987, de 21 de julio, FJ 6; 65/1990, de 5 de abril, FJ 3; 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; 195/1994, de 23 de junio, FJ 2; 16/1996, de 1 de febrero, FJ 6; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 2; 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 203/1998, de 15 de octubre, FJ 3; 130/1999, de 1 de julio, FJ 4; 131/1999, de 1 de julio, FJ 2; 234/1999, de 16 de diciembre, FJ 4; 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5, y 180/2000, de 29 de junio, FJ 4). La Ley de Presupuestos puede contener, en consecuencia, disposiciones que, aun no suponiendo una previsión de ingresos o una habilitación de gastos en sentido estricto, sí guarden relación con unos o con otros. Es dentro de ese contenido “eventual” o “disponible” donde encajan aquellas otras normas que, aun no constituyendo una previsión de ingresos o habilitación de gastos, sí guardan en todo caso una relación directa con los ingresos o gastos del Estado, o responden a los criterios de política económica del Gobierno o a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto, y respetan, finalmente, tanto el límite previsto en el número 2 del art. 134 de la Constitución, como el recogido en el número 7 del mismo artículo (SSTC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 4, y 65/1990, de 5 de abril, FJ 3).

Dicho de otra manera, “el hecho de admitir que las Leyes de Presupuestos puedan tener un contenido que afecte a materias distintas de las que integran ese núcleo esencial (esto es, que no constituyen una previsión de ingresos o una habilitación de gastos), no significa que dentro de ese contenido eventual o no necesario, pueda tener cabida indistinta la regulación de cualquier materia” (STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5).

Por otra parte, la justificación de la limitación del contenido constitucionalmente posible de las Leyes de Presupuestos se halla, no sólo en la función específica que

le atribuye la Constitución (la aprobación anual de los Presupuestos Generales del Estado incluyendo la totalidad de los ingresos y gastos del sector público estatal y la consignación de los beneficios fiscales que afecten al Estado), sino también en las peculiaridades y especificidades que presenta su tramitación parlamentaria. Dicha tramitación conlleva restricciones a las facultades de los órganos legislativos en relación con la tramitación de otros proyectos o proposiciones de Ley, al tener sus trámites de enmienda y debate restringidos por las disposiciones de las Cámaras que regulan su procedimiento (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2; 65/1987, de 21 de mayo, FJ 4; 65/1990, de 5 de abril, FJ 3; 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; 178/1994, de 16 de junio, FJ 5; 195/1994, de 28 de junio, FJ 2; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 2; 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 203/1998, de 15 de octubre, FJ 3; 234/1999, de 16 de diciembre, FJ 4; 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5, y 180/2000, de 29 de junio, FJ 4).

Por estos motivos, si bien nada impide, en principio, la utilización del vehículo de la Ley de Presupuestos como un instrumento para la mera adaptación circunstancial de las distintas normas, sin embargo, la realización de una modificación sustantiva o la inclusión de disposiciones de carácter general está necesitada, para salvaguardar su legitimación constitucional conforme a lo expuesto, de una conexión económica (relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno) o presupuestaria (para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto), so pena de quedar huérfana de justificación (STC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4)» (STC 109/2001, de 26 de abril, FJ 5).

4. Entrando ya a examinar, partiendo de la doctrina reproducida, la conformidad del art. 16.4 de la Ley 53/1984, objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad, con el art. 134.2 de la Constitución, resulta evidente que aquel precepto carece de conexión con el contenido «esencial» o «indisponible» de las Leyes de Presupuestos, toda vez que no contiene determinación normativa alguna acerca de la previsión de ingresos o de la habilitación de gastos para el correspondiente ejercicio económico. Resta, pues, por analizar si puede o no conectarse con el llamado contenido «eventual» o «disponible» de dichas Leyes; es decir, si su regulación sustantiva, aun no siendo estrictamente presupuestaria, se dirige a ordenar la acción y objetivos de la política económica y financiera del sector público estatal, incidiendo en la política de ingresos y gastos del sector público. A esta cuestión responde afirmativamente el Abogado del Estado, quien defiende la existencia de una proyección del precepto cuestionado sobre los gastos y los ingresos públicos.

Para el enjuiciamiento del tema planteado ha de tenerse presente que en una ocasión precedente hemos declarado que: «Cabría, sin duda, argumentar que la sede normativa natural y técnicamente más correcta de las regulaciones de los conceptos retributivos de los funcionarios es el de las disposiciones generales que disciplinan el régimen jurídico aplicable a todos los funcionarios. Cabría argumentar también que, dada la temporalidad propia de las Leyes de Presupuestos, resulta conveniente, en el caso de haber incluido preceptos del tipo del aquí cuestionado en una Ley de Presupuestos, incorporarlos con posterioridad a la legislación funcional, como se hizo con los que fueron objeto de enjuiciamiento en la STC 65/1990. Sin embargo, debe tenerse presente, de un lado, que el criterio de temporalidad no resulta en principio determinante de la constitucionalidad o no de una norma como la cuestionada desde la perspectiva de su inclusión en una Ley de Presupuestos (STC 65/1990, FJ 3); por otro lado, el hecho de

que el precepto previsiblemente afecte a un número limitado de funcionarios puede poner de manifiesto que su regulación no incide en los criterios de política económica general, pero no es suficiente para negar la repercusión directa de los complementos retributivos regulados en los gastos presupuestados, y, finalmente, debe tenerse en cuenta que en supuestos como el presente nuestro control de constitucionalidad no es un juicio sobre la cualidad técnica del ordenamiento jurídico, ni sobre la oportunidad de las opciones adoptadas por el legislador. Dentro de los límites del contenido posible o eventual de las Leyes de Presupuestos, el legislador goza de un margen de libre configuración que este Tribunal debe respetar y en el presente caso, como queda dicho, no cabe negar en modo alguno la relación directa del precepto cuestionado con los gastos previstos en el Presupuesto» (STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 6).

En el caso ahora sometido a nuestro examen resulta previsible también que el precepto cuestionado no vaya a ser finalmente aplicable a un número elevado de funcionarios, pero tal apreciación no conduce a privar a aquél de repercusión en los gastos presupuestados, permitiendo, incluso, en determinadas coyunturas, que la oferta pública de empleo incluya un espectro significativo de los puestos de tal naturaleza si así resulta necesario, lo que, como señala el Abogado del Estado, guarda relación directa con las Leyes de Presupuestos.

En definitiva, no se aprecia que el art. 16.4 de la Ley 53/1984, introducido por el art. 34 de la Ley 31/1991, vulnere, conforme a la doctrina establecida en anteriores pronunciamientos de este Tribunal, el art. 134.2 CE.

5. En cuanto a la segunda vulneración de la Constitución que se imputa al precepto cuestionado, la infracción del art. 9.3 de aquélla, en la vertiente de certeza, puesto que es exigible a las Leyes de Presupuestos que no contengan regulaciones impropias de su función constitucional, es claro que debe ser rechazada en consideración a un doble argumento. En primer lugar, porque acabamos de admitir que el artículo que se cuestiona en este proceso puede integrarse legítimamente en el contenido eventual de las Leyes de Presupuestos. Y, en segundo lugar, porque el legislador en este caso no ha aislado el precepto de la legislación de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración, sino que lo ha integrado en el seno de la propia LIPAP, como acertadamente indica el Abogado del Estado.

Por ello tampoco cabe apreciar infracción alguna por el precepto cuestionado del art. 9.3 de la Constitución.

## FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de marzo de dos mil dos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugeni Gay Montalvo.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Pablo García Manzano a la Sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4170/98, y al que se adhieren los Magistrados don Pablo Cachón Villar y don Javier Delgado Barrio*

Con respeto del criterio mayoritario que ha decidido desestimar la cuestión planteada, estimo que procedía declarar la inconstitucionalidad del art. 16.4, incorporado a la Ley de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas, mediante el art. 34 de la Ley de Presupuestos 31/1991, para el ejercicio de 1992, tal como expuse en la deliberación del Pleno.

1. Mi disentimiento se contrae al aspecto central, una vez superadas las objeciones formales, consistente en si la Ley de Presupuestos del Estado es vehículo apto para contener una regulación como la del citado precepto, sin vulnerar el contenido constitucionalmente fijado por el art. 134.2 de la Norma suprema y nuestra doctrina al respecto.

Asumo la doctrina que aparece reflejada en el FJ 3 de la Sentencia de que discrepo, y entiendo que el criterio o pauta más segura para determinar si una norma contenida en la Ley de Presupuestos se acomoda o no a la función constitucionalmente definida de ésta es la que atiende a una doble conexión: conexión estrictamente presupuestaria, de tal modo que la disposición general guarde relación directa con la previsión de ingresos o la autorización de gastos del sector público, o bien conexión económica, que vincule o entronque la disposición con la política económica del Gobierno, o con una mayor inteligencia o más adecuada ejecución del Presupuesto. Esto, claro es, por lo que atañe al denominado contenido no necesario, eventual o disponible de la Ley de Presupuestos, dado que la aquí cuestionada queda claramente fuera del contenido indispensable o necesario. Pues bien, siendo así que la propia Sentencia de la mayoría rechaza que estemos ante el supuesto de la segunda clase de conexión, es decir, por razones de política económica, queda por analizar si entre el apartado 4 del art. 16 de la Ley de Incompatibilidades y la autorización de gasto público existe una relación que pueda calificarse como directa o inmediata, dado que es difícil excluir que cualquier regulación funcional repercuta, de manera mediata, sobre las previsiones del gasto público.

2. Estimo que no son convincentes las razones que se contienen en el FJ 4 para alcanzar la conclusión de la relación directa entre la norma cuestionada y su incidencia en el gasto público.

En primer término, no estamos ante un precepto relativo a los conceptos retributivos de los funcionarios públicos. El apartado 4 que viene a insertarse, mediante Ley de Presupuestos, en el régimen de incompatibilidades de la función pública, tiene como única y clara finalidad el introducir una excepción a la prohibición de reconocimiento de compatibilidad entre el puesto desempeñado en el sector público y la actividad privada cuando aquél comporte la percepción de complemento específico o concepto retributivo equiparable, según establecen el art. 16.1 de la Ley 53/1984, sobre Incompatibilidades. La excepción de tal régimen de prohibición de reconocimiento (incompatibilidad de puesto en el sector público con actividades privadas aunque no pongan en juego la imparcialidad funcional) es la que viene a introducir el art. 34 de la Ley de Presupuestos para 1992, al permitir dicho reconocimiento de compatibilidad cuando el complemento específico o concepto equiparable no supere el 30 por 100 de la retribución básica, excluida la antigüedad. Como bien indica el Ministerio Fiscal, el complemento específico, en cuanto concepto retributivo, no es aquí el objeto de la disposición,

sino tan sólo un mero punto de referencia o parámetro, en función del cual procederá o no el reconocimiento de compatibilidad en cada caso concreto.

3. Pero lo esencial, a mi juicio, es que se viene a modificar, introduciendo una pieza aislada, y de carácter excepcional, lo que constituye un sistema, pues así lo define el art. 103.3 de la Constitución: «La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, ... el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones». La Ley 53/1984, que obedece este mandato constitucional, instaura, pues, un sistema, es decir, un régimen jurídico completo o global, en el que cada elemento de la regulación ha de ser coherente con los restantes, no inconexo, y en el que la introducción de modificaciones requiere, por ello, una configuración de conjunto. No en vano la Disposición adicional segunda de la propia Ley 53/1984 establece que «Toda modificación del régimen de incompatibilidades de la presente Ley contendrá una redacción completa de las normas afectadas».

Esta concepción de las incompatibilidades funcionariales como un verdadero sistema, integrante a su vez de la regulación estatutaria de la función pública, no debe ser alterado por modificaciones del mismo contenidas en una Ley presupuestaria, pues el aceptar como constitucionalmente lícito tal modo de producción normativa no sólo desvirtúa el contenido eventual de las Leyes de Presupuestos, y el preciso contenido constitucional de éstas, sino que viene de consuno a desconocer el verdadero y material ámbito de la reserva de ley que garantiza el art. 103.3 de la Constitución. El principio vertebrador de la eficacia de las Administraciones Públicas, y su traducción en un régimen de incompatibilidades de los servidores públicos, deben ser objeto de regulación unitaria o global por el legislador ordinario, tal como se desprende del citado precepto constitucional. De tal manera que la alteración, por vía de la Ley de Presupuestos (aunque ésta lo incorpore formalmente a su sede de regulación propia) desconoce estos principios e introduce una fragmentación normativa contraria a lo que constituye una normación propia y característica de un sistema.

4. Finalmente, no cabe olvidar que el art. 16 de la Ley de Incompatibilidades es precepto de carácter básico, por integrar las bases del régimen estatutario de la función pública (Disposición final 1 de la propia Ley), de tal manera que, al utilizar la Ley de Presupuestos para modificar dicho precepto, adicionándole un apartado 4 en el que se recoge una excepción a la prohibición de reconocimiento de compatibilidad con actividades privadas, se está operando sobre bases, a efectos del reparto competencial, de suerte que la legislación autonómica sobre régimen de incompatibilidades de funcionarios deberá limitarse al desarrollo y ejecución de lo básico (Disposición adicional 6 de la Ley de Incompatibilidades), respetando el marco normativo de las bases. No asegura la certeza y estabilidad que reclama una normación de bases, la introducción aislada y sin calificación formal expresa de nuevas normas, o de modificación de las preexistentes que integran no sólo un sistema, sino un sistema al que conviene la calificación de legislación básica, mediante el instrumento presupuestario, lo que desborda, a mi parecer, claramente el contenido eventual del mismo.

Por ello, ha de concluirse que, al igual que hemos apreciado con ocasión de otras regulaciones sobre función pública contenidas en Leyes presupuestarias autonómicas (así, nuestras SSTC 130/1999, de 1 de julio, y 274/2000, de 15 de noviembre), la materia de incompatibilidades de los funcionarios públicos tiene su sede propia de regulación en la normativa configuradora del



estatuto funcional, siendo ajena al contenido eventual o contingente de la Ley de Presupuestos.

Debió, por tanto, estimarse la cuestión de inconstitucionalidad suscitada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, en relación con el art. 16.4 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, y declararse inconstitucional y nulo dicho precepto.

Y para que conste mi discrepancia, suscribo el presente Voto particular, conforme a lo dispuesto en el art. 90.2 LOTC, en Madrid, a veintiuno de marzo de dos mil dos.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Javier Delgado Barrio.—Firmado y rubricado.

**7196** *Sala Primera. Sentencia 68/2002, de 21 de marzo de 2002. Recurso de amparo 3147-2000. Promovido por don Francisco José Sánchez Bañuls frente a las Sentencias de la Sala Segunda del Tribunal Supremo y de la Audiencia Provincial de Valencia que le condenaron por un delito contra la salud pública.*

*Supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial (motivación e indefensión), y vulneración del derecho a la presunción de inocencia: condena fundada en declaraciones de coimputados no corroboradas, y testimonio de referencia no avalado.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Tomás S. Vives Antón, Presidente; don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña Elisa Pérez Vera y don Eugeni Gay Montalvo, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3147-2000, promovido por don Francisco José Sánchez Bañuls, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Adela Cano Lantero y asistido por el Letrado don Vicente Montolío Marteles, contra Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2000, por la que se declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto contra la Sentencia de la Sección Quinta de la Audiencia Provincial de Valencia, de 24 de junio de 1998, recaída en el rollo núm. 28/98, procedente del procedimiento abreviado instruido bajo el núm. 48/97 por el Juzgado de Instrucción núm. 3 de Gandía. Han intervenido el Ministerio Fiscal y don Francisco Benito Martínez Rodríguez, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Yolanda García Hernández y asistido por el Letrado don Arturo M. García Hernández. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Juzgado de guardia el 29 de mayo de 2000 (con entrada en este Tribunal el día 1 de junio siguiente), el Letrado don Juan Navarro Gómez puso de manifiesto la intención de su cliente, don Francisco José Sánchez Bañuls, de interponer recurso de amparo contra la Sentencia núm. 646/2000, dictada por la Sala Segunda del Tribunal

Supremo. Asimismo afirmó que, tras diversas discrepancias profesionales, renunciaba a la dirección letrada que ostentaba, por lo que, concluyendo con fecha 29 de mayo de 2000 el plazo para interponer el citado recurso, interesó la designación de Abogado del turno de oficio para la formulación del correspondiente recurso de amparo ante este Tribunal.

Por diligencia de ordenación de 9 de junio de 2000 se acordó conceder al recurrente un plazo de diez días para que se ratificara en el escrito presentado en el Juzgado de guardia, requiriéndole, igualmente, la designación de un domicilio para notificaciones, la aportación de copia de la resolución que se trata de impugnar y la acreditación de la fecha de notificación de tal resolución. Por otra parte, en cuanto a la solicitud de Abogado del turno de oficio, se interesó la acreditación del cumplimiento del art. 4.3 del Acuerdo del Pleno de este Tribunal de 18 de junio de 1996, en relación con el art. 27 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, sobre asistencia jurídica gratuita.

2. En escrito presentado en el Juzgado de guardia el 1 de julio de 2000 (con entrada en esta sede el día 5 siguiente), la Procuradora doña Adela Cano Lantero manifestó que su representado había sido informado de que no reunía los requisitos necesarios para poder obtener el derecho a la asistencia jurídica gratuita en los procesos de amparo constitucional, por lo que había contratado los servicios profesionales del Letrado don Vicente Montolío Marteles, quien también suscribía el escrito. Ante tal circunstancia, se solicitó la concesión del plazo íntegro de veinte días para poder formalizar con todas las garantías legales el recurso de amparo.

A través de diligencia de ordenación de 14 de julio de 2000 se acordó conceder a la referida Procuradora un plazo de veinte días para que presentara la demanda de amparo suscrita por el Letrado designado por su representado. La expresada diligencia fue notificada el día 24 del mismo mes y año.

3. El 16 de septiembre de 2000 tuvo entrada el escrito de la Procuradora doña Adela Cano Lantero, actuando en representación de don Francisco José Sánchez Bañuls, por el que interpuso recurso de amparo contra la Sentencia dictada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo el 10 de abril de 2000, desestimatoria del recurso de casación interpuesto contra la Sentencia de la Audiencia Provincial de Valencia de 24 de junio de 1998, por la que se condenó al recurrente como criminalmente responsable, en concepto de autor, de un delito contra la salud pública, a la pena de 6 años y 9 meses y multa de 180 millones de pesetas, así como contra esta última.

4. Los hechos que fundamentan la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) Por Agentes de la 311.ª Comandancia de la Guardia Civil se comprobó a las 0,30 horas del día 7 de febrero de 1997 la desaparición de la embarcación denominada «La Dolores», que había sido puesta en su conocimiento por su propietario, tras constatar que no se encontraba en su lugar de amarre desde la tarde anterior. Al llegar al lugar, comprobaron que la embarcación estaba amarrada, pero con las puertas del puente abiertas y en tierra. En las proximidades se encontraban dos jóvenes de aspecto magrebí, que se dieron a la fuga, abandonando, entre otros efectos, un teléfono móvil marca «Ericsson», de la compañía Movistar. Asimismo, en el interior de la embarcación y bajo una lona situada en el embarcadero frente a la misma, encontraron un total de treinta y nueve bultos envueltos con cinta adhesiva y, la mayoría de ellos, contenidos en sacos de arpillera de plástico azul. En tales bultos se contenían pastillas de hachís que arrojaron un peso total de, aproximada-