



BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

AÑO CCCXXXIX



JUEVES 20 DE ENERO DE 2000



SUPLEMENTO DEL NÚMERO 17

FASCÍCULO SEGUNDO

1176 *Pleno. STC 234/1999, de 16 de diciembre de 1999. Cuestión de inconstitucionalidad 1413/1994. Planteada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, respecto de la Disposición adicional vigésima de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, que fijó la edad de pase a la situación de segunda actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía. Contenido de las Leyes de Presupuestos del Estado.*

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 y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.413/94, planteada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior



MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA

de Justicia del País Vasco, en relación con la Disposición adicional vigésima de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989. Han intervenido en el proceso el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don Pablo García Manzano, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 3 de mayo de 1994 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto del citado órgano judicial de fecha 29 de marzo de 1994 por el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Disposición adicional vigésima de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, por vulnerar el art. 134.2 C.E.

2. Los hechos que dieron lugar al planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, en síntesis, los siguientes:

a) La cuestión tiene su origen en el recurso contencioso-administrativo núm. 2.378/89, interpuesto por don Agustín Moxo Ortiz de Villajos contra la desestimación, mediante Resolución de la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior de fecha 11 de diciembre de 1989, del recurso de reposición entablado contra Resolución del mismo Centro Directivo, dictada el 14 de marzo del mismo año, en la que se disponía el pase del actor a la situación de segunda actividad a partir del día 1 de abril de 1989. El recurso fue tramitado a través del cauce previsto para los asuntos relativos a materia de personal.

b) El recurrente en el proceso contencioso-administrativo, Inspector Jefe del Cuerpo Nacional de Policía, postula, como pretensión principal, el reconocimiento de su derecho a continuar en la situación de primera actividad en el puesto de trabajo que venía desempeñando hasta el 1 de abril de 1989, con todos los demás derechos que el desempeño de este puesto de trabajo lleva consigo, hasta cumplir la edad de sesenta y dos años o, en su caso, hasta que se desarrolle el régimen de la situación de segunda actividad creada por el art. 16.4 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante, L.O.F.C.S.). Subsidiariamente, y para el supuesto de que se le mantenga en la situación de segunda actividad, solicita la anulación de los actos impugnados y el reconocimiento del derecho a ser indemnizado.

En defensa de sus pretensiones señala el recurrente en el proceso contencioso-administrativo que se halla en el origen de la presente cuestión de inconstitucionalidad que por el art. 16.4 L.O.F.C.S. se remite a una Ley posterior la determinación de las edades y causas del pase de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía a la situación de segunda actividad, atendiendo a las aptitudes físicas que demande su función, estableciéndose asimismo las remuneraciones a percibir y las obligaciones correspondientes a esta situación. En tanto no se proceda al desarrollo de la referida situación, la Disposición transitoria cuarta L.O.F.C.S. establece que los funcionarios procedentes del Cuerpo de la Policía Nacional siguen provisionalmente el régimen vigente de dicha situación, mientras que los procedentes del Cuerpo Superior pasan igualmente a esa situación al cumplir la edad de sesenta y dos años, permaneciendo en ella hasta su jubilación, perfeccionando trienios y percibien-

do idénticas retribuciones que en activo, con excepción de las que derivaren de la clase de destino o del lugar de residencia. Procediendo el recurrente del extinto Cuerpo Superior de Policía, argumenta que no existe para los funcionarios antiguamente pertenecientes a este Cuerpo una regulación específica relativa a la segunda actividad, salvo lo previsto en la mentada Disposición transitoria cuarta L.O.F.C.S. Siendo ello así, se discute que mediante una Ley de Presupuestos pueda rebajarse la edad que determina el pase a la situación de segunda actividad de los sesenta y dos años a que se refiere la indicada Disposición transitoria cuarta L.O.F.C.S. a los cincuenta y ocho que determina la Disposición adicional vigésima de la Ley 37/1988, aprobatoria de los Presupuestos Generales del Estado para 1989, por lo que los actos dictados en aplicación de esta última incurrirían en un vicio de nulidad. Por otro lado, este cambio normativo habría supuesto, al decir del recurrente, la quiebra de una expectativa de derecho a permanecer en la denominada «primera actividad» hasta cumplir los sesenta y dos años, de donde resultaría, cuando menos, un derecho a la indemnización en los términos previstos por la normativa que se invoca en el escrito de demanda.

c) El Abogado del Estado se opuso a la pretensión ejercitada. Por lo que hace al motivo principal del recurso interpuesto, se sostiene en el escrito de contestación a la demanda que, siendo la Disposición adicional vigésima de la Ley 37/1988 plenamente aplicable al supuesto de hecho enjuiciado, los actos administrativos dictados en ejecución de la misma resultan plenamente ajustados a Derecho. En cuanto a la solicitud de indemnización, entiende el representante legal de la Administración autora de las resoluciones recurridas que resultaría contrario al principio de división de poderes la afirmación de la competencia del Gobierno o de la Administración para conocer de una pretensión indemnizatoria por actos del legislador y chocaría con la reserva de ley en la materia, que derivaría de la recta interpretación del art. 40 de la Ley de 26 de julio de 1957, de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

d) Concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia, la Sección actuante, al amparo de lo dispuesto en el art. 35.2 LOTC, acordó, mediante providencia de 12 de noviembre de 1992, dar traslado a las partes personadas para que alegaran acerca de la posible inconstitucionalidad de la Disposición adicional vigésima de la Ley 37/1988. Dicho proveído fue anulado por Auto de 10 de noviembre de 1993, al entender el órgano judicial promotor que en él no se precisaban con claridad los preceptos constitucionales que pudieran entenderse infringidos. Consecuentemente, en la parte dispositiva del referido Auto se aclaró que la vulneración afectaría al art. 134 C.E. Evacuado el trámite conferido, el recurrente manifestó su acuerdo con el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en tanto que el Abogado del Estado expresó su opinión contraria.

3. En la fundamentación del Auto de planteamiento, el órgano judicial proponente realiza las consideraciones que seguidamente se extractan:

a) En primer lugar, pone de manifiesto que el contenido del fallo que debe dictar depende de la validez de la norma legal cuestionada (art. 35.2 LOTC), puesto que la pretensión deducida por la parte actora en el recurso contencioso-administrativo consiste en la permanencia en la situación de primera actividad conforme a los términos establecidos en la L.O.F.C.S., que han sido alterados, en cuanto a sus referencias temporales, por la Ley 37/1988. El problema que se suscita es el de si la exigencia de una ley reguladora de la situación de segunda actividad que se contiene en el art. 16.4 L.O.F.C.S. queda adecuadamente satisfecha con la Disposición adicional vigésima de la Ley 37/1988, de Pre-

supuestos Generales del Estado para 1989, en cuyo caso la previsión de edades efectuada por la Disposición transitoria cuarta L.O.F.C.S. debería entenderse derogada.

b) Seguidamente, y tras una sucinta referencia a la doctrina constitucional en torno a los límites materiales de las Leyes de Presupuestos, se expresa la duda acerca de la acomodación a dicha doctrina de la norma cuestionada. Descartado su encaje en el contenido mínimo, necesario e indispensable de estas leyes, se rechaza igualmente su inserción en el denominado contenido posible, no necesario o eventual toda vez que, siempre a juicio del órgano judicial promotor de la cuestión, no cabe relacionar el pase a la situación de segunda actividad con los criterios de política económica sobre los que se asienta el presupuesto y la repercusión de la medida sobre el conjunto de ingresos y gastos del Estado puede tildarse de irrelevante habida cuenta las mínimas reducciones salariales que se aplican al colectivo de funcionarios afectados. Dicho esto, se concluye que el precepto cuestionado se enmarca en la normativa reguladora de la función pública, respondiendo al propósito de colmar la laguna derivada de la desatención prestada a la remisión legislativa contenida en el art. 16.4 L.O.F.C.S.; laguna de la que resulta el mantenimiento de un tratamiento diferente para los funcionarios integrados en las Escalas Superior y Ejecutiva del Cuerpo Nacional de Policía. En favor de la argumentación apuntada se arguye la continuidad de la regulación normativa dispensada a esta cuestión, siempre en el marco de una legislación encaminada a ordenar la estructura y régimen de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, sin que se aprecie, por lo demás, una perspectiva presupuestaria reseñable susceptible de engarzarse con el art. 134.2 C.E.

4. Mediante providencia de 10 de mayo de 1994, la Sección Tercera de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia y al Fiscal General del Estado, para que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el art. 37.2 LOTC, y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

En el «Boletín Oficial del Estado» núm. 117, de 17 de mayo de 1994, se hizo pública la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad número 1.413/1994.

5. Por escrito registrado en este Tribunal el día 19 de mayo de 1994, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó la decisión de la Mesa de la Cámara de no personarse ni formular alegaciones en el proceso, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiere precisar. Mediante escrito registrado el día 27 siguiente, el Presidente del Senado comunicó la decisión de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El día 30 de mayo de 1994 tuvo entrada el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, personado en el nombre del Gobierno de la Nación, interesando que se dicte Sentencia desestimatoria de la cuestión de inconstitucionalidad suscitada, con fundamento en los argumentos que a continuación se extractan:

a) Tras exponer de manera sucinta la evolución de la jurisprudencia constitucional acerca del contenido de las Leyes de Presupuestos, el Abogado del Estado formula algunas consideraciones críticas en torno a la doc-

trina contenida en la STC 76/1992. Así, se indica que los límites impuestos al contenido eventual o posible de dichas Leyes no resultan del texto constitucional, sino que son creación del Tribunal Constitucional a partir de una imagen de la Ley de Presupuestos defendible en términos de política legislativa, pero sin base en la Norma Fundamental. La restricción de la potestad legislativa llevada a cabo en la STC 76/1992 convierte, según la opinión expresada por el Abogado del Estado, a la Ley de Presupuestos en una ley material «limitada», lo que pondría de relieve que la polémica sobre su carácter formal o material no ha sido enteramente superada, toda vez que la restricción de contenido no se deriva de ninguna definida previsión constitucional sino de su íntima naturaleza, esto es, de un hipotético Derecho natural presupuestario. Asimismo, se rechaza que a partir del art. 66.2 C.E. pueda sostenerse que la aprobación de la Ley de Presupuestos sea algo ajeno a la potestad legislativa, al menos cuando se trate de su contenido no necesario. Por otro lado, se califica de insatisfactorio el hecho de que se invalide un precepto contenido en una Ley de Presupuestos y se admita la regularidad constitucional de su inclusión en una de las que se han dado en llamar «leyes ómnibus». Por lo que atañe a las restricciones impuestas a la tramitación parlamentaria, y sin perjuicio de indicar que las mismas afectan a cualquier enmienda que suponga aumento de gastos o disminución de ingresos, se destaca que sería necesario proceder, caso por caso, a examinar la incidencia que pudieran haber tenido esas supuestas restricciones en el resultado normativo finalmente alcanzado. Finalmente, se denuncia que expresiones tales como «relación directa con los gastos o ingresos presupuestarios o con los criterios de política económica de la que el presupuesto es instrumento» o «incorporación de normas típicas del Derecho codificado» incorporan tal grado de incertidumbre que ponen en serio riesgo la seguridad jurídica.

b) Hechas estas reflexiones de alcance general, el Abogado del Estado pasa a exponer las razones concretas por las que sostiene la plena conformidad del precepto cuestionado con el art. 134.2 C.E. A este respecto, indica que la situación de segunda actividad se define esencialmente por la diferente remuneración que perciben en ella los funcionarios afectados; por ello mismo, tanto el art. 16.4 como la Disposición transitoria cuarta L.O.F.C.S. hacen hincapié en las diferencias retributivas con respecto a la situación de servicio activo. Esta misma relevancia económica se apreciaría en el Real Decreto 311/1988, de 30 de marzo, sobre retribuciones de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en cuya Disposición transitoria cuarta se determinan —en tanto no se proceda al desarrollo de la situación— los concretos conceptos retributivos a percibir por los funcionarios afectados. Consecuentemente, se sostiene que la trascendencia económica del pase a la situación de segunda actividad justificaría suficientemente la conexión directa del precepto cuestionado con el contenido necesario de las Leyes de Presupuestos, pues resultaría evidente que la fijación de la edad en que se produce el pase a la segunda actividad tiene incidencia inmediata en el ámbito presupuestario del Estado.

c) Entiende igualmente el Abogado del Estado que la génesis del precepto objeto del presente proceso constitucional abundaría en la interpretación esgrimida. Con él se persiguió solucionar una situación de desigualdad en la esfera retributiva entre los funcionarios procedentes del Cuerpo de Policía Nacional y aquellos otros que pertenecían al Cuerpo Superior de Policía. En tanto los primeros pasaban a la situación de segunda actividad entre los 56 y los 58 años, los segundos lo hacían al cumplir la edad de 62 años. Pues bien, según resultaría del informe evacuado por la División de Gestión Económica de

la Dirección General de la Policía aportado junto con el escrito de alegaciones, la homogeneización de las edades en que se produce el pase a la segunda actividad tendría una indudable incidencia económica y presupuestaria, al tiempo que redundaría en un mejor aprovechamiento de los medios personales y materiales.

d) Finalmente, se rechaza que la inserción del precepto cuestionado en una Ley de Presupuestos represente merma alguna del principio de seguridad jurídica. Y ello por dos razones fundamentales. De una parte, porque la determinación de la edad de pase a la segunda actividad no puede llevarse a efecto con una pretensión de estabilidad y permanencia que impida adaptarla a las circunstancias cambiantes surgidas de la evolución de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. De otra, porque no se trata de una norma dirigida al conjunto de la población, sino únicamente a un conjunto limitado de funcionarios, vinculados a la Administración Pública por una relación estatutaria.

7. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 3 de junio de 1994. En dicho escrito se solicita la declaración de inconstitucionalidad del precepto cuestionado puesto que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional en la materia, no se contiene en él una previsión de ingresos ni habilitación de gastos y su incidencia presupuestaria es mínima. A juicio del Ministerio Fiscal, se trata de una norma de ordenación de la función pública que afecta al personal integrado en el Cuerpo Nacional de Policía y que parece más destinada a cumplir la previsión contenida en el art. 16.4 y en la Disposición transitoria cuarta L.O.F.C.S. que a conseguir una disminución del gasto público. Asimismo, se destaca que se trata de una norma con efectos inmediatos que se prolongan más allá incluso de la vigencia temporal de la Ley en cuyo seno se ha integrado.

8. Por providencia de 14 de diciembre de 1999 se señaló para deliberación y votación de la presente cuestión el día 16 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, plantea cuestión de inconstitucionalidad de la Disposición adicional vigésima de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales del Estado para 1989, por posible contradicción de este precepto con el art. 134.2 de la Constitución, en tanto que el mismo regula una materia, cual la fijación de la edad determinante del pase a la situación administrativa de segunda actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía (Escalas Superior y Ejecutiva), que excede el contenido material y los límites propios de las Leyes de Presupuestos, fijados por el mencionado precepto constitucional.

La citada Disposición adicional vigésima constituyó la precisa norma de cobertura de la resolución administrativa, adoptada por la Dirección General de la Policía, que acordó el pase a la mencionada situación administrativa del recurrente en el proceso administrativo *a quo*, señor Moxó Ortiz de Villajos, perteneciente a la Escala Superior del Cuerpo Nacional de Policía, quien impugnó en sede contencioso-administrativa el referido acto que le incluía en dicha situación de segunda actividad a partir del 1 de abril de 1989. La Sala proponente entiende, acertadamente, que existe juicio de relevancia suficiente al efecto de suscitar la duda de constitucionalidad del mencionado precepto, habida cuenta de que, caso de reputarse éste conforme a la Constitución, el acto administrativo impugnado sería ajustado a Derecho, y procedería rechazar la pretensión principal ejercitada por

el mencionado funcionario recurrente, tendente a su permanencia en la situación de servicio activo (o de primera actividad) hasta cumplir la edad de sesenta y dos años, según lo dispuesto en la Disposición transitoria cuarta, apartado uno, de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Procede, pues, realizar el análisis del problema de fondo que la presente cuestión de inconstitucionalidad suscita, circunscrito a si la referida disposición vigésima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado 37/1988 respeta o no el límite material que para las Leyes aprobatorias de los Presupuestos Generales del Estado determina el art. 134.2 del texto constitucional.

2. Con carácter previo al examen sobre el fondo conviene, tras recordar el tenor literal del precepto cuestionado, considerar los eventuales efectos jurídicos que sobre este proceso constitucional ha podido producir un dato posterior a su iniciación, como es el de la derogación de la norma cuestionada por la Ley 26/1994, de 29 de septiembre (Disposición derogatoria única, apartado 1), reguladora de la situación administrativa de segunda actividad en el Cuerpo Nacional de Policía.

El tenor literal de la Disposición adicional vigésima de la Ley 37/1988 es el siguiente:

«Uno.—El pase a la situación de Segunda Actividad, por razón de edad, en las Escalas Superior y Ejecutiva del Cuerpo Nacional de Policía, se declarará por la Dirección General de Policía al cumplir los funcionarios las siguientes edades:

Escala Superior: Cincuenta y ocho años.
Escala Ejecutiva: Cincuenta y seis años.

Dos.—Para adecuar la edad vigente, de pase a la situación de Segunda Actividad, a la que se establece en la presente Disposición, el acceso a la indicada situación se efectuará progresivamente en la forma siguiente:

Escala Superior:

El 1 de enero de 1989, los que tengan cumplidos sesenta años.

El 1 de abril de 1989, los que tengan cumplidos cincuenta y ocho años.

Escala Ejecutiva:

El 1 de enero de 1989, los que tengan cumplidos cincuenta y nueve años.

El 1 de abril de 1989, los que tengan cumplidos cincuenta y seis años.»

Pues bien, la derogación del precepto transcrito, que expresamente lleva a cabo la aludida Disposición derogatoria de la Ley 26/1994, por la que se regula la peculiar situación administrativa denominada «segunda actividad», no implica la pérdida sobrevenida del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad ahora enjuiciada. Ello es así si atendemos a que el juicio de constitucionalidad que hemos de efectuar se conecta con la aplicación del precepto cuestionado en un concreto proceso (el recurso contencioso-administrativo deducido contra la resolución del Centro Directivo por el funcionario del Cuerpo Nacional de Policía señor Moxó Ortiz de Villajos), proceso administrativo en que la Sala proponente ha de resolver la pretensión principal ejercitada acerca de la validez o invalidez del acto administrativo a la luz de la normativa vigente, aplicable y aplicada en el concreto momento temporal de emanación de dicho acto impugnado. De ahí que, a pesar de la posterior derogación de la norma adicional que proporcionó cobertura a la resolución administrativa impugnada, y su sustitución por el régimen contenido en la Ley ordinaria antes citada, Ley 26/1994, de 29 de septiembre, el juicio de validez del acto administrativo que ha de realizar la Sala cues-

tionante sigue teniendo, como punto de referencia normativo, la fijación de la edad de cincuenta y ocho años, como determinante del pase a la tan repetida situación administrativa, contenida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989, en su Disposición adicional vigésima, conforme a la cual se dispuso que dicho funcionario policial fuese incluido en dicha situación diversa a la de servicio activo o primera actividad, por razón de edad, a partir del 1 de abril de 1989. Así, pues, la eventual declaración de inconstitucionalidad de este último precepto, objeto de la cuestión, determinaría la imposible aplicación del mismo tanto en el caso concreto sometido a decisión de la Sala proponente como en futuros casos análogos, si llegaran a producirse, conforme a la doctrina constitucional contenida en la STC 174/1998, fundamento jurídico primero, y las Sentencias allí citadas.

3. El análisis de la duda de constitucionalidad que se nos plantea ha de efectuarse situando el precepto cuestionado en su contexto normativo, es decir, encuadrándolo en el ámbito de la regulación de la situación administrativa de segunda actividad en el Cuerpo Nacional de Policía, surgido tras la integración de los anteriores Cuerpo Superior y Cuerpo de Policía Nacional, en virtud de la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado [art. 9.a) y Disposición transitoria primera].

Concretamente, parece oportuno retrotraerse hasta la Ley 55/1978, de 4 de diciembre, de Policía, cuya Disposición adicional segunda encomendaba al Gobierno la creación y organización de «una situación de segunda actividad a la que pasarán, a las edades que se determinen, todos los miembros de la Policía Nacional y de la Guardia Civil». Entre los contenidos necesarios que había de incorporar el desarrollo normativo al que habilitaba la indicada Disposición adicional figuraba la fijación de edades determinantes del pase a la nueva situación, en régimen análogo al existente para el Ejército de Tierra, la adaptación paulatina, de forma que se no se viera perjudicada la carrera profesional de los miembros de los Cuerpos afectados, y la reserva para los funcionarios que se incorporaran a la nueva situación del ejercicio de actividades administrativas, auxiliares o subalternas. Así se deduce, *a sensu contrario*, de lo previsto en el apartado sexto de la referida Disposición adicional, a cuyo tenor, «desarrollado por el Gobierno lo que establece esta disposición adicional, las funciones de carácter administrativo, auxiliar o subalterno que sean necesarias en los Cuerpos de Guardia Civil y Policía Nacional no podrán ser ejercidas, en ningún caso, por quienes se encuentren en situación de servicio activo».

En desarrollo de dicha habilitación se dictó el Real Decreto 230/1982, de 1 de febrero, de creación de la situación de segunda actividad en el Cuerpo de Policía Nacional. Del contenido de esta norma reglamentaria cabe destacar ahora el establecimiento de tres causas para el pase a la nueva situación: Edad, disminución de las condiciones psicofísicas necesarias para el servicio, y petición de los interesados (art. 2). Por lo que hace a la primera de ellas, los arts. 3 y 4 fijaban las edades cuyo cumplimiento determinaba el pase a la situación de segunda actividad en función del empleo ostentado por los funcionarios afectados. Por otro lado, en el art. 7 se hacía referencia a la atribución progresiva de nuevos destinos a los funcionarios que accedieran a la meritada situación. Para el caso de los Jefes y Oficiales tales destinos eran los relacionados con el desempeño de las funciones administrativas del Cuerpo, en tanto que para los Suboficiales y clase de Tropa los concernientes a las funciones auxiliares o subalternas.

Esta era, en lo sustancial, la regulación normativa de la situación de segunda actividad vigente en el momento

de procederse a la promulgación de la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (en adelante, L.O.F.C.S.), que, entre otros extremos, integra en el único Cuerpo Nacional de Policía a los funcionarios de los Cuerpos Superior de Policía y de la Policía Nacional, que se declaraban extinguidos por la Disposición transitoria primera. Por lo que se refiere a la situación de segunda actividad, el art. 16.4 remitió a una Ley posterior la determinación de las edades y causas del pase a la misma de los funcionarios del nuevo Cuerpo Nacional de Policía, así como las remuneraciones a percibir y las obligaciones correspondientes a dicha situación administrativa. Como complemento de esta remisión normativa, la Disposición transitoria cuarta establecía que, en tanto se procedía a la aprobación de la Ley a que se hacía referencia en el precepto antes mencionado, los funcionarios procedentes del extinto Cuerpo de la Policía Nacional seguirían provisionalmente el régimen antes expuesto, y los procedentes del Cuerpo Superior habrían de pasar a la referida situación al cumplir la edad de sesenta y dos años, permaneciendo en ella, perfeccionando trienios y percibiendo idénticas retribuciones que en activo, con la sola excepción de las que derivasen de la clase de destino o lugar de residencia, hasta la edad de jubilación.

La Disposición adicional vigésima de la Ley 37/1988, cuya constitucionalidad se cuestiona, unificó las edades que determinaban el pase a la situación de segunda actividad para dos de las cuatro Escalas en que se estructura el Cuerpo Nacional de Policía (Escala Superior y Escala Ejecutiva). Concretamente, aquellas en que, en virtud de lo establecido en la disposición transitoria primera de la L.O.F.C.S. quedaban integrados los funcionarios procedentes del antiguo Cuerpo Superior de Policía, a los que resultaba de aplicación la previsión contenida en el apartado primero de la disposición transitoria cuarta de la L.O.F.C.S.

De este modo, la progresiva homologación del acceso a la situación de segunda actividad, por razón de edad, de los funcionarios miembros de las Escalas mencionadas en esta disposición había de culminar el 1 de abril de 1989. Desde el punto de vista retributivo, el tratamiento no era uniforme en el ámbito funcional de referencia. Así, en tanto los funcionarios procedentes del extinto Cuerpo de la Policía Nacional en situación de segunda actividad que ocupasen destino, tenían reconocido el derecho a percibir en su totalidad las retribuciones correspondientes inherentes al mismo (primer párrafo del art. 8 del Real Decreto 230/1982), y aquellos que se encontrasen sin destino las retribuciones básicas y las de carácter personal a las que se tuviera derecho en situación de actividad, con excepción de las derivadas de la clase de destino o del lugar de residencia, a las que se adicionaba un complemento de disponibilidad que ascendía al ochenta por ciento de las retribuciones complementarias de carácter general correspondientes a los que ocupen destino (segundo párrafo del precepto indicado), los funcionarios procedentes del extinguido Cuerpo Superior de Policía, al pasar a dicha situación administrativa, «continuarán perfeccionando trienios y percibiendo idénticas retribuciones que en activo, excepto las que se deriven de la clase de destino o del lugar de residencia», en los términos de la Disposición transitoria cuarta, apartado 1, de la mencionada L.O.F.C.S.

Finalmente, como se ha expuesto, la regulación definitiva de la peculiar situación administrativa de constante referencia, se contiene en la Ley 26/1994, de 29 de septiembre, que vino así a dar cumplimiento al mandato contenido en el apartado 4 del art. 16 de la citada Ley Orgánica 2/1986, y que ha derogado expresamente la Disposición transitoria cuarta, apartado 1, L.O.F.C.S., y

la Disposición adicional vigésima de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, norma esta última objeto de la cuestión de inconstitucionalidad que ahora decidimos.

Ha de añadirse, en lo que ahora importa, que el art. 4 de esta última Ley 26/1994 establece el pase a la situación de segunda actividad, por razón de edad, al cumplir sesenta años para los funcionarios de la Escala Superior, manteniéndola en cincuenta y seis años respecto de aquellos integrados en la Escala Ejecutiva.

4. Concretado así el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, procede examinar la duda que alberga el órgano judicial proponente en torno a la posibilidad de encuadrar la Disposición adicional vigésima en el contenido eventual de las Leyes de Presupuestos determinado por el art. 134.2 C.E. Apreciación en la que viene a coincidir sustancialmente el Ministerio Fiscal y de la que discrepa el Abogado del Estado, para quien la trascendencia económica que reviste el pase a la situación de segunda actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía justificaría sobradamente la conexión directa de la disposición cuestionada con el contenido de las Leyes de Presupuestos.

A fin de resolver la duda planteada por el órgano judicial promovente, parece oportuno comenzar comparando las líneas básicas de la doctrina que este Tribunal ha ido elaborando acerca de los límites materiales de las Leyes de Presupuestos. A este respecto, y por lo que se refiere específicamente a las Leyes aprobatorias de los Presupuestos Generales del Estado, se ha distinguido entre un contenido mínimo, necesario e indispensable, constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos y un contenido posible, no necesario o eventual (SSTC 63/1986; 65/1987, 126/1987, 134/1987; 65/1990, 66/1990, 67/1990; 76/1992, 237/1992; 83/1993; 178/1994, 195/1994; 61/1997; 203/1998 y 131/1999).

La explicación de ese contenido posible, no necesario o eventual, debe buscarse en el hecho de que la Ley de Presupuestos no es únicamente un conjunto de previsiones contables (STC 65/1987, fundamento jurídico cuarto), sino también un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno [STC 76/1992, fundamento jurídico cuarto, a)]. Bien entendido que admitir que las Leyes de Presupuestos puedan tener un contenido que afecte a materias diferentes de las que integran su núcleo esencial, no significa que dentro de este contenido eventual o no necesario pueda tener cabida la regulación de cualquier materia.

Así, y con excepción en todo caso de lo dispuesto en el apartado 7 del art. 134 (SSTC 27/1981 y 65/1987, fundamento jurídico cuarto), según ha venido afirmando este Tribunal [SSTC 76/1992, fundamento jurídico cuarto, a); 195/1994, fundamento jurídico tercero y 203/1998, fundamento jurídico tercero], la inclusión de ese contenido eventual sólo es constitucionalmente legítima si concurren una serie de requisitos: que la materia guarde relación directa con los ingresos y gastos que integran el Presupuesto y que su inclusión esté justificada por ser un complemento de los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento, de un lado, y de otro, que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno. La inclusión en la Ley anual de Presupuestos de materias en las que no se den estas condiciones resulta 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 y por afectar al principio de seguridad jurídica garan-

tizado por nuestra Norma Suprema (art. 9.3 C.E.), esto es, la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función institucional delimitada por el art. 134.2 C.E., debido a la incertidumbre que una regulación ajena a esa función puede originar [por todas, SSTC 65/1990, fundamento jurídico tercero; 76/1992, fundamento jurídico cuarto, a); 178/1994, fundamento jurídico quinto; 195/1994, fundamento jurídico segundo, y 203/1998, fundamento jurídico tercero].

5. Examinada, a la luz de la expuesta doctrina constitucional, la Disposición adicional vigésima de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, es claro que la fijación de la edad cuyo cumplimiento determina el pase de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía a la situación administrativa de segunda actividad no se integra en el contenido mínimo, necesario e indispensable de las Leyes de Presupuestos. Pero tampoco puede considerarse, por las razones que seguidamente se expondrán, que se trate de una materia encuadrable en el contenido posible, no necesario o eventual de este tipo de Leyes.

En efecto, ante todo hemos de considerar que no se aprecia una conexión directa de la disposición adicional objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos que integran el Presupuesto, o con los criterios de política económica general en que aquéllas se sustentan. Como expresamente se indica en la Exposición de Motivos de la Ley 26/1994, que desarrolla el art. 16.4 L.O.F.C.S., la disposición adicional vigésima de la Ley 37/1988 respondió al propósito de homologar las edades de pase a la situación de segunda actividad de los funcionarios integrados en la misma Escala. Consecuentemente, resulta indubitado que el contenido de la mencionada Disposición adicional carece de toda relevancia en lo que atañe a la previsión de ingresos del Estado.

De otro lado, tampoco cabe apreciar relación directa del precepto cuestionado con la habilitación del gasto público, pues, en contra de lo alegado por el Abogado del Estado, el elemento definitorio de la situación administrativa de segunda actividad no es, en modo alguno, el retributivo, sino que aquél viene dado por el que constituye el núcleo de dicha peculiar situación administrativa, es decir, por la apreciación, efectuada por el legislador dentro de su libertad de configuración normativa, de que a determinada edad, según se integre el funcionario del Cuerpo Nacional de Policía en una u otra Escala, desaparece o disminuye sensiblemente su aptitud psicofísica para las tareas funcionariales encomendadas, debiendo abandonar la situación de servicio activo (o de primera actividad) sin extinguir aún su relación orgánica mediante la jubilación, tal como pone de relieve la Exposición de Motivos de la vigente Ley 26/1994, reguladora de la mencionada situación administrativa funcional. No es, pues, la consideración retributiva de los funcionarios que se hallan en tal situación el elemento característico de la misma, pues aquélla se limita a ser mera consecuencia accesoria de la inclusión del funcionario en tal situación administrativa, con los derechos y obligaciones estatutarios que la misma comporta.

Cabe afirmar, por otra parte, que, si bien es cierto que toda modificación normativa de los supuestos que determinan el cambio de situación administrativa del personal al servicio de las Administraciones Públicas suele tener reflejo, más o menos inmediato, en el gasto, ello no significa por sí solo que tales razones justifiquen, sin más, la inclusión en las Leyes de Presupuestos de

una medida de esta naturaleza, pues se corre el riesgo de desnaturalizar las exigencias establecidas por la doctrina constitucional y diluir, hasta hacerlos inoperantes, los límites materiales de las normas presupuestarias (STC 203/1998, fundamento jurídico quinto).

Finalmente, no es posible concluir que el contenido de la Disposición adicional constitucionalidad se cuestiona represente un complemento necesario de la política económica del Gobierno, o que sea precisa para la mayor inteligencia y mejor ejecución del Presupuesto. Dicho de otro modo, la unificación de la edad determinante del acceso a la situación de segunda actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, llevada a efecto en dicha disposición adicional, no puede ser considerada como una medida que responda fundamentalmente a razones de política económica. Antes bien, como sostienen de consuno la Sala promovente de la presente cuestión de inconstitucionalidad y el Ministerio Fiscal en su escrito de alegaciones, se trata de una norma atinente a un aspecto integrado en el régimen estatutario de la función pública, en este caso de los funcionarios de uno de los Cuerpos de Seguridad del Estado, como es la fijación de las causas determinantes del pase a una nueva situación administrativa [STC 99/1987, fundamento jurídico tercero, c)], con la que se pretende completar, siquiera sea temporalmente, lo dispuesto sobre esta materia en el art. 16.4 L.O.F.C.S.

6. Consecuentemente ha de reiterarse que, sin perjuicio de las posibles consecuencias mediatas que de una medida de este tipo hayan de derivarse en la esfera del gasto público, su adopción responde al propósito de homogeneizar las reglas de acceso a la situación administrativa de segunda actividad de los funcionarios pertenecientes al Cuerpo Nacional de Policía, evitándose con ello las distorsiones a que pudiera dar lugar la dualidad resultante de lo establecido en el apartado primero de la Disposición transitoria cuarta L.O.F.C.S. Por lo demás, el mantenimiento del régimen sustantivo de la situación administrativa de segunda actividad, vigente al momento de aprobarse la Ley 37/1988 y contenido en el Real Decreto 230/1982, donde se contempla el destino exclusivo de dichos funcionarios al desempeño de actividades de carácter administrativo o auxiliar, pone de manifiesto la prevalente atención prestada a la organización de los medios personales al servicio de la Administración sobre los efectos económicos, que en todo caso son el lógico resultado de la diferencia de conceptos retributivos que aquéllos tienen derecho a percibir en su nueva situación.

Por todo ello, debemos concluir que nos hallamos ante un precepto regulador de una materia perteneciente al régimen estatutario de los funcionarios integrados en el Cuerpo Nacional de Policía, y respecto del que no es posible apreciar la existencia de una relación directa con la previsión de los ingresos o habilitación de gastos públicos que definen la política económica general del Gobierno, so pena de que se adopte un criterio excesivamente abierto y, por ende, inoperante, de los instrumentos directamente relacionados con los criterios que definen la política económica de aquél (SSTC 195/1994, fundamento jurídico tercero y 203/1998, fundamento jurídico quinto).

Al no poder considerarse la materia regulada por el precepto cuestionado dentro del contenido que constitucionalmente corresponde a las Leyes de Presupuestos, hemos de declarar que la Disposición adicional vigésima de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, es inconstitucional por contravenir lo dispuesto en el art. 134.2 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

Declarar inconstitucional y nula la Disposición adicional vigésima de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989.

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

Dada en Madrid a dieciséis de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.—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 Hijas.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

1177 *Pleno. STC 235/1999, de 16 de diciembre de 1999. Recurso de inconstitucionalidad 2.514/94. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra determinados preceptos de la Ley 3/1994, de 14 de abril, por la que se adapta la legislación española en materia de entidades de crédito a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria y se introducen otras modificaciones relativas al sistema financiero. Competencias sobre la ordenación del crédito, planificación económica y Cajas de Ahorro.*

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. 2.514/94, interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 3/1994, de 14 de abril, por la que se adapta la legislación española en materia de entidades de crédito a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria y se introducen otras modificaciones relativas al sistema financiero. Ha comparecido el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de la Nación. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Cachón Villar, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 13 de julio de 1994, los Abogados de la Generalidad de Cataluña don Xavier Castrillo i Gutiérrez y doña Dolors Feliu i Torrent, actuando en nombre y representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña,