

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16723 *Pleno. Sentencia 122/2018, de 31 de octubre de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 4710-2017. Interpuesto por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados con respecto a diversos preceptos de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2017. Límites materiales a las leyes de presupuestos: nulidad de la inclusión en la ley de presupuestos de los preceptos relativos a las limitaciones a la incorporación de personal laboral al sector público y a la exigencia de responsabilidades a las administraciones públicas y entidades dependientes por la utilización de la contratación laboral.*

ECLI:ES:TC:2018:122

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4710-2017, interpuesto por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados, contra las disposiciones adicionales vigésima sexta, apartado primero, a) y b); y trigésima cuarta, apartado segundo, en el inciso «ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva», de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2017. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, que expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 14 de julio de 2017 tuvo entrada el recurso de inconstitucionalidad presentado por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados contra las disposiciones adicionales vigésima sexta, apartado primero a) y b); y trigésima cuarta, apartado segundo, en el inciso «ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva», de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2017 (Ley 3/2017, en adelante).

El recurso funda la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas en la vulneración de los artículos 66.2 y 134.2 CE, al tratarse de una regulación ajena al contenido propio de las leyes de presupuestos, en relación con el artículo 9.3 CE (principio de seguridad jurídica).

a) Comienza la demanda exponiendo el contenido de ambas disposiciones impugnadas:

— La disposición adicional vigésima sexta, apartado primero a) y b), tiene como objetivo evitar que las administraciones públicas puedan considerar como empleados públicos a efectos del artículo 8 de la Ley del Estatuto básico del empleado público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (LEEP), ni puedan incorporar en dicha condición a una Administración pública o entidad de derecho público, a los colectivos de trabajadores que se encuentren en determinadas circunstancias. Esta regulación tendría como finalidad impedir la eficacia jurídica, o aplicabilidad, del art. 8 LEEP en los supuestos de sucesión de empresas recogidos en la normativa laboral.

— La disposición adicional trigésima cuarta, apartado segundo, en el inciso impugnado, limita la incorporación de personal laboral al sector público en supuestos de cambio de modalidad de gestión indirecta a directa de servicios y obras públicas; en definitiva, estaría regulando algunas circunstancias relativas a las llamadas «remunicipalizaciones» o internalizaciones de servicios. Tiene igualmente como finalidad impedir la eficacia jurídica o desincentivar la aplicabilidad del artículo 8 LEEP, en los supuestos en que sean de aplicación las previsiones legales sobre sucesión de empresas contenidas en la normativa laboral.

b) Una vez expuesto dicho contenido, el recurso se refiere a la jurisprudencia constitucional (con cita, entre otras, de las SSTC 74/2011, de 19 de mayo; 9/2013, de 28 de enero; 206/2013, de 5 de diciembre, y 123/2016, de 23 de junio, y las allí citadas) sobre los límites materiales del contenido eventual o «materias conexas» de las leyes de presupuestos, para afirmar que esta regulación no guarda una relación económica directa con los ingresos o los gastos, al no suponer incremento o minoración de los ingresos de las administraciones públicas que se vean afectados, ni tampoco determina una subida o disminución de los gastos en materia de personal. Tampoco existe una relación presupuestaria directa, pues las disposiciones impugnadas no ayudan a entender mejor el contenido propio de las leyes de presupuestos ni facilita su ejecución. Se consideran por ello vulnerados los artículos 66.2 y 134.2 CE.

c) Se razona a continuación que el apartado primero de la disposición adicional vigésima sexta no cumple con ninguno de estos requisitos.

Por un lado, porque no guarda una relación económica directa con los ingresos o los gastos, puesto que lo que persigue es definir la naturaleza jurídica de la relación laboral entre el colectivo de trabajadores afectados [apartados a) y b)] y las administraciones públicas de las que pasen a formar parte como personal. Con independencia de cuál sea esa figura laboral, ello no tendrá como consecuencia un incremento o una minoración de los ingresos de las administraciones públicas que se vean afectadas, ni tampoco determina una subida o disminución de los gastos en materia de personal. Éstos se producen si, como ocurre como consecuencia de las tasas de reposición de efectivos, se establecen límites a la contratación que permiten al Gobierno controlar el gasto en materia de personal.

Pero ese no es el objetivo pretendido, ni tampoco sería el efecto de la aplicación de este precepto, pues no tiene impacto sobre el gasto, ya que se limita a modificar la relación jurídico-laboral de estos trabajadores afectados por la disposición, pero no los gastos, puesto que dicho personal tendría que incorporarse, de una forma u otra, a la plantilla de la administración. La consecuencia es que se generaría el mismo gasto con independencia de la forma en que dicha incorporación se produjera.

Tampoco se cumple el segundo de los requisitos, consistente en que exista una relación presupuestaria directa, pues es obvio que la disposición impugnada no ayuda a entender mejor el contenido propio de las leyes de presupuestos ni facilita la ejecución de los mismos. Añade a lo anterior que dicha disposición vulnera el principio de seguridad jurídica, de acuerdo con lo dispuesto en la STC 9/2013, de 28 de enero, FJ 3.

En suma, la disposición adicional cuestionada está modificando de manera implícita la legislación aplicable al personal que presta sus servicios en las distintas administraciones públicas.

Estas previsiones pretenden integrarse dentro de la materia de la función pública y, en concreto, de normas que regulan el acceso -no acceso en este caso- a la condición de empleado público. El apartado primero, letras a) y b), de la disposición adicional vigésima sexta de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2017 implica una modificación del artículo 8 LEEP, al pretender hacerlo inaplicable en determinados supuestos, sin que se haya realizado la tramitación parlamentaria necesaria.

El escrito de interposición del recurso que la disposición vulnera, además, de forma autónoma y no sólo por venir recogida en una Ley de presupuestos, el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE, porque crea una nueva categoría de personal al servicio de las administraciones que no se encuentra prevista en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto básico del empleado público (Real Decreto Legislativo 5/2015), sin proceder sin embargo a su reforma expresa. Genera por ello un vacío jurídico respecto de la naturaleza laboral que adquirirán los trabajadores afectados por las situaciones de sucesión de empresas recogidos en las disposiciones recurridas. Se invoca en apoyo de la pretensión la doctrina contenida en las SSTC 27/1981, de 20 de julio, y 46/1990, de 15 de marzo, razonándose a continuación que las administraciones, al estar obligadas a respetar lo dispuesto en la normativa laboral relativa a la sucesión de empresas, tendrían que incorporar a dicho personal en otra condición, sea cual sea, como una suerte de personal no integrado en la administración pública. Ello generaría una categoría específica de personal «no funcionario» que produciría enorme inseguridad jurídica.

d) La disposición adicional trigésima cuarta, apartado segundo, en el inciso impugnado, tampoco forma parte del contenido posible de la ley de presupuestos.

En este punto la demanda afirma que caben dos interpretaciones posibles de la norma. Si se entiende esta previsión legal en el sentido literal «no hay duda que es ajustado a la legalidad que los órganos de personal de las administraciones públicas no puedan reconocer la condición de indefinidos no fijos al personal de las empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la administración respectiva, y, si fuera así, la previsión que se impugna sería totalmente innecesaria».

Ahora bien, añade como segunda interpretación que es posible que esta previsión no sea innecesaria, y si se hace una lectura integrada con las previsiones de la disposición adicional vigésima sexta, resulta que se está estableciendo la misma prohibición, aunque en la disposición adicional trigésima cuarta se acote al reconocimiento de la condición de empleado público indefinido no fijo, porque si el contrato de trabajo de los trabajadores continua vivo con la empresa privada contratista, no tiene sentido la previsión legal de prohibir el reconocimiento de la condición de indefinido no fijo. Por ello, esta disposición se estaría refiriendo a los supuestos en los que, en cumplimiento de la normativa laboral, se produzca una sucesión empresarial y las administraciones públicas deban subrogarse (convertirse en sus empresarios) en los contratos de trabajo de los trabajadores de las empresas privadas contratistas. En esos casos no se les podrá atribuir la condición de indefinidos no fijos, siendo la consecuencia que los trabajadores estarán en el vacío jurídico que genera esta nueva regulación legal que ahora se impugna por inconstitucional.

En cualquiera de los dos supuestos, la disposición no tiene tampoco encaje en el contenido adicional de las leyes de presupuestos, según la doctrina expuesta.

2. Por providencia de 31 de octubre de 2017, el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad. Asimismo, se acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes, así como publicar la incoación del proceso en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se llevó a efecto en el número 274, de 11 de noviembre de 2017.

3. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal con fecha 16 de noviembre de 2017, la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. Asimismo acordó su remisión a la Dirección de estudios, análisis y publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

4. El 21 de noviembre de 2017 se registró un escrito del Abogado del Estado por el que se persona en el procedimiento y solicita que se le prorrogue el plazo de alegaciones del artículo 34.2 LOTC por ocho días más.

5. En la misma fecha anterior, 21 de noviembre de 2017, tuvo entrada en el registro general de este Tribunal un escrito del Presidente del Senado por el que se comunicó el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a efectos del artículo 88.1 LOTC.

6. Mediante providencia de 22 de noviembre de 2017 el Pleno del Tribunal acordó tener por personado al Abogado del Estado, concediéndole asimismo una prórroga de ocho días del plazo establecido en la providencia de 31 de octubre del mismo año.

7. El 14 de diciembre de 2017 se registra en el Tribunal el escrito del Abogado del Estado, por el que se interesa la desestimación total del recurso con base en las alegaciones que en lo que sigue se resumen.

a) Tras recoger el tenor literal de los preceptos impugnados, comienza abordando la tacha de vulneración del artículo 9.3 CE. Estima que no se produce infracción alguna del principio de arbitrariedad o del de seguridad jurídica, máxime cuando lo que se hace en las normas recurridas es plasmar en el orden jurídico positivo un criterio jurisprudencial consolidado en relación con la figura del empleado público indefinido no fijo. Precisamente la norma persigue la claridad (cita en su apoyo la STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4), estableciendo una modificación legislativa clara y definida.

Resalta, con cita de la STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 4, que la modificación del ordenamiento no equivale *a priori*, sin otra especificación de fondo, a arbitrariedad o a falta de seguridad jurídica. Recuerda que, como se afirma en el ATC 72/2008, de 26 de febrero, el control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse sin imponer constricciones indebidas al poder legislativo y respetando sus opciones políticas, máxime cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad (STC 152/2014, de 25 de septiembre, FJ 5).

Añade que, en todo caso, la nueva regulación introducida por las disposiciones recurridas de la Ley de presupuestos para el 2017 en modo alguno supone una nueva visión desde la perspectiva de la relación laboral en el seno de la Administración pública, ni tampoco supone un giro en el sentido restrictivo con que el legislador —dentro de su libertad de configuración— concibe el posible acceso de personal al servicio de la Administración. Se refiere a la doctrina del Tribunal Supremo en relación con los trabajadores al servicio de la Administración (con cita de la doctrina contenida en las sentencias de 20 y 21 de enero de 1998, de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, y posteriores), señalando que el artículo 15.3 del Estatuto de los trabajadores, texto refundido aprobado por Real Decreto-Legislativo 2/2015, de 23 de octubre (en adelante, Real Decreto-Legislativo 2/2015), dispone que «[s]e presumirán por tiempo indefinido los contratos temporales celebrados en fraude de ley».

En este caso precisamente lo que hacen las disposiciones recurridas es afectar al régimen jurídico contenido en el Estatuto básico del empleado público, pero en el sentido de concretar y completar el régimen ya en vigor, por lo que no cabe apreciar que el legislador haya introducido estas disposiciones adicionales vigésima sexta y trigésima cuarta en este aspecto de una manera que pudiera entenderse como arbitraria y contraria al principio de seguridad jurídica, «sorpresa» en comparación con el régimen preexistente, quedando por ello descartada la infracción del artículo 9.3 CE.

b) En relación con el segundo motivo de inconstitucionalidad, relativo a la infracción de los artículos 66.2, 134.2 y 9.3 CE al quebrantar las disposiciones impugnadas los límites que la Constitución impone al denominado contenido disponible, no necesario, eventual o posible de las leyes de presupuestos, considera que la norma sí tiene encaje en los límites. Tras citar la doctrina constitucional pertinente (por todas, STC 248/2007, FJ 4), razona que una regulación que verse sobre la adquisición de la condición de contratado laboral fijo en la Administración, guarda conexión con el objeto del presupuesto (habilitación de gastos y estimación de ingresos).

La finalidad de la norma es imposibilitar que determinadas clases de accesos a la función pública por procedimientos distintos de aquellos que hubieran tenido en cuenta la concurrencia de las circunstancias de mérito y capacidad y su consolidación voluntarista, guarda conexión con el objeto de la Ley de presupuestos del Estado, pues esas asunciones efectivas de personal que las normas recurridas ahora proscriben (de acuerdo con la normativa general —no se olvide— en materia de función pública: artículos 8, 11, 78 y 83 LEEP y 15 del Real Decreto-Legislativo 2/2015), supondrían un incremento del gasto público.

Se trata con estas disposiciones de evitar la generación de un gasto de personal por «asunción» de dicho personal, al margen de las categorías del artículo 8 LEEP, de manera no querida por la ley, y respecto del que tampoco abarcaba *a priori* entonces —de ahí la necesidad de la reforma— la doctrina jurisprudencial sobre la figura del contratado laboral indefinido, no fijo, previsto como remedio a situaciones de contrataciones en fraude de ley, de configuración de contratos laborales en el ámbito del sector público como indefinidos cuando deberían ser temporales, o la prolongación ficticia de éstos a fin de lograrse torticeramente, por quienes sean cómplices en el fraude, esa fijeza de la relación que la norma laboral prevé y evadir el ordenamiento, aparte de crear o generar inmediatamente un gasto al presupuesto público de la Administración o entidad pública que asumiese a su cargo el personal incorporado.

En consecuencia y si bien la ley de presupuestos puede ser un instrumento para una adaptación circunstancial de las distintas normas, no tienen en ella cabida las modificaciones sustantivas del ordenamiento jurídico, a menos que éstas guarden la suficiente conexión (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), como establece la STC 152/2014, de 24 de septiembre (FJ 4).

Para alcanzar esta conclusión se refiere al contexto económico y, en concreto, a similares medidas legislativas de restricción a la contratación de personal en el sector público, citando como ejemplo diferentes disposiciones adicionales de las leyes de presupuestos de los últimos cinco años.

De esta manera, y aunque la STC 152/2014 recuerda que no pueden integrar el contenido eventual de las leyes de presupuestos normas relativas a los procedimientos de acceso de los funcionarios (STC 174/1998, de 23 de julio, FFJJ 6 y 7), de provisión de los puestos de trabajo del personal sanitario (STC 203/1998, de 15 de octubre, FFJJ 3 a 5), de edad de pase a la situación de segunda actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía (STC 234/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4 y 5) o, en fin, los requisitos de titulación necesaria para acceder al Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal de Cuentas (STC 9/2013, FJ 3), en la situación es, en el caso a examen, distinta. Así, y a diferencia de lo decidido en las sentencias citadas, razona que la norma lo que trata de evitar es el acceso originario (con el consiguiente incremento inmediato de gasto) de un personal que no estaba ya al servicio directo de la Administración pública. No se da una afectación al procedimiento de acceso (a la legislación exclusivamente funcional), como sí se daba en los supuestos casuísticos o enumerados a título de ejemplo, ya resueltos, que el Tribunal citaba como precedentes en la STC 152/2014, como extramuros de una ley de presupuestos; supuestos concretos en los que sólo se regulaban aspectos del régimen de acceso. Ahora, por el contrario, se

trata de valorar los efectos atinentes a la incidencia que tendría en el presupuesto de gasto el hecho en sí de la asunción de nuevo personal.

Y en cuanto al último de los casos recogidos por la STC 152/2014, como inadecuados para ser regulados en una ley de presupuestos, se refiere al contemplado en la STC 9/2013, de 28 de enero, alusivo a los requisitos de obtención de la titulación necesaria para acceder al Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal de Cuentas, pues pasaba de exigirse —por la normativa entonces enjuiciada— estar en posesión de los títulos, más específicos, de licenciado en ciencias económicas o ciencias empresariales, intendente mercantil o actuario de seguros, a que bastara, dentro de la titulación superior, pero más general, el título de licenciado universitario, ingeniero superior, arquitecto, intendente mercantil o actuario de seguros. Era evidente, por tanto, que se trataba de un caso de regulación, por decirlo así, del currículum, es decir, de un aspecto meramente académico, propio de legislación sustantiva de acceso a la función pública; no de un aspecto de gasto.

No sirven, por lo tanto, los supuestos casuísticos enumerados a título de ejemplo, que la demanda, con invocación de la sentencia constitucional STC 152/2014, trata de asimilar u homologar al caso presente, pues ya vemos que se trata de supuestos que si por un lado afectan, al igual que el presente sobre el que versa el recurso, a la normativa sobre contratación laboral en el sector público, sin embargo, por otro lado, inciden más en aspectos procedimentales, de condiciones de acceso o de status personal o de situaciones del personal, que afectan más indirectamente al gasto que la medida concreta llegara a generar en cada caso.

Se hace hincapié en que se trata en este caso de limitaciones a la contratación laboral en el sector público, sustentadas en una política de evitar el incremento de gasto o de llevar a cabo una aplicación de la legislación en materia de contratos públicos o de régimen de sociedades de capital o de entidades privadas, en particular el alcance jurídico de las sucesiones de empresa a fin de evitar el efecto de asunción de personal laboral en las Administraciones públicas.

En relación con la disposición adicional trigésima cuarta, apartado segundo, de la Ley, se razona que la misma guarda íntima conexión reguladora, siendo instrumental con la disposición adicional vigésima sexta, cuya adecuación al contenido propio de la ley de presupuestos se ha sostenido. Por ello, y pese a tratarse de una norma que fija responsabilidades personales por incumplimiento de otras normas, es decir, de una medida disuasoria, no resulta incompatible con el aseguramiento de la puesta en práctica de políticas económicas y de salvaguarda y racionalidad del gasto público, siendo posible que el legislador arbitre también medidas de reacción frente a incumplimientos, con el fin de lograr la política económica y de racionalidad y de estabilidad presupuestaria perseguida en cada momento.

Si se parte de esta premisa, la conexión instrumental de dicha disposición adicional trigésima cuarta, apartado segundo, con la disposición vigésima sexta analizada antes, resulta nítida, por lo cual y sobre la base de la constitucionalidad de esta última, debiera declararse, concluye, la constitucionalidad también de la primera.

8. Por providencia de 30 de octubre de 2018 se señaló para deliberación y fallo de esta Sentencia el día 31 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se dirige contra las disposiciones adicionales vigésima sexta, apartado primero a) y b); y trigésima cuarta, apartado segundo, en el inciso «ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva», de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2017 (Ley 3/2017, en adelante).

Con los argumentos que han quedado expuestos en los antecedentes, y que en lo que proceda se reiterarán en lo que sigue, la demanda funda la inconstitucionalidad de las citadas disposiciones en la vulneración de los artículos 66.2 y 134.2 CE, al tratarse

de una regulación ajena al contenido propio de las leyes de presupuestos, en relación con el artículo 9.3 CE (principio de seguridad jurídica).

El Abogado del Estado interesa la desestimación íntegra del recurso con las alegaciones que también han sido recogidas.

2. Con carácter previo al examen de fondo de la controversia, debemos considerar la incidencia que sobre el alcance de este proceso pudiera tener el hecho de que, tras la interposición del presente recurso, la disposición adicional vigésima sexta haya sido modificada.

En concreto, la disposición final cuadragésima segunda de la ley 6/2018, de 3 de julio, de presupuestos generales del Estado para el año 2018 modificó la disposición adicional vigésima sexta, apartado primero, suprimiendo el último párrafo («al personal referido en los apartados anteriores le serán de aplicación las previsiones sobre sucesión de empresas contenidas en la normativa laboral»).

La anterior modificación normativa no determina, sin embargo, la pérdida de objeto de este proceso de acuerdo con nuestra doctrina, pues precisamente lo que se controvierte es el hecho de que estas normas fueran incluidas en una ley de presupuestos, no su contenido material, de forma que no hay ningún óbice para examinar el fondo de la impugnación (por todas, SSTC 9/2013, de 28 de enero, FJ 2, y 86/2013, de 11 de abril, FJ 2).

3. Con el fin de abordar las impugnaciones objeto de esta controversia constitucional, debe dejarse constancia de que este Tribunal ha examinado ya la cuestión de los límites a las leyes de presupuestos contenidos en el artículo 134 CE en numerosas ocasiones y desde perspectivas diversas. En lo que constituye una doctrina ya consolidada, hemos reiterado que el contenido de las leyes de presupuestos está constitucionalmente determinado, a partir de su función como norma que ordena el gasto público (art. 134 CE). Esta doctrina se contiene, entre otras, en las siguientes sentencias, cuyo contenido se da aquí por reproducido: SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4; 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 9; 34/2005, de 17 de febrero, FJ 4; 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4; 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4; 9/2013, de 28 de enero, FFJJ 3 y 4; 86/2013, de 11 de abril, FFJJ 4 y 5; 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 2 b); 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5; 152/2014, de 25 de septiembre, FJ 4 a), y 123/2016, de 23 de junio, FJ 3.

De forma necesariamente sucinta, a los únicos efectos de resolver las cuestiones que en concreto se plantean aquí, conviene recordar algunas de las conclusiones de esta doctrina:

a) El punto de partida ha sido siempre que las leyes de presupuestos están reservadas a un contenido que les es propio, contenido que además está reservado a ellas. Dicho contenido esencial está integrado por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, así como por las normas que directamente desarrollan o aclaran las partidas presupuestarias en que el gasto público se concreta, esto es, el presupuesto en sí. Este contenido es esencial, porque conforma la identidad misma del presupuesto, por lo que no es disponible para el legislador.

b) Adicionalmente, cabe la posibilidad de que las leyes de presupuestos alberguen otras disposiciones no estrictamente presupuestarias, que hemos denominado «contenido eventual» o no imprescindible, si bien de forma limitada, lo que encuentra una justificación precisa en la Constitución y, en concreto, el propio principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), esto es, en «la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales del Estado, no contenga más disposiciones que las que guardan correspondencia con su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE), debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo indudablemente origina» (STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5).

Dicho de otro modo, es la propia función que en la Constitución cumple la ley de presupuestos, con las consecuentes restricciones al debate parlamentario (apartados 1, 6 y 7 del artículo 134 CE), la que fundamenta en última instancia la limitación del contenido de las leyes de presupuestos (STC 9/2013, FJ 3).

c) Las controversias se han suscitado, fundamentalmente, en relación con cuáles sean exactamente los límites del citado «contenido eventual». A partir de la STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a), se estableció que para que la inclusión en las leyes de presupuestos de materias que no constituyen su núcleo esencial, mínimo e indisponible fuera compatible con los límites constitucionales, debían cumplirse necesariamente «dos condiciones: la conexión de la materia con el contenido propio de este tipo de leyes y la justificación de la inclusión de esa materia conexas en la ley que aprueba anualmente los Presupuestos Generales».

En el mismo fundamento se recordó la razón de ser de este límite, de modo que «[e]l cumplimiento de estas dos condiciones resulta, pues, necesario para justificar la restricción de las competencias del poder legislativo, propia de las Leyes de Presupuestos, y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 C.E., esto es, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE)» [STC 76/1992, FJ 4 a)].

Precisamente la STC 76/1992 supuso una matización expresa de la doctrina, más flexible, existente hasta ese momento. Así se constata, entre otras, en la STC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 3, en la que se deja constancia de tal cambio doctrinal, consistente en que si bien se podrán establecer en las leyes de presupuestos «otras disposiciones de carácter general en materias propias de la Ley ordinaria estatal... que guarden directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan», precisamente esta regla o concepción «ha sido matizada en el sentido de exigir una relación funcional directa de las normas del texto articulado con los estados de ingresos y gastos, como 'complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno' (STC 76/1992)» (STC 237/1992, FJ 3).

En la doctrina posterior se ha insistido en la necesidad de concurrencia de los dos requisitos «necesarios para que la regulación por Ley de Presupuestos de una materia que no forma parte de su contenido necesario sea constitucionalmente legítima: de una parte, es preciso que la materia guarde relación directa con los ingresos y gastos que integran el Presupuesto y que su inclusión esté justificada por ser un complemento de los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento; y de otra, que 'sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno' (STC 174/1998, de 23 de julio, FJ 6). Como se recuerda en la STC 123/2016, de 23 de junio, «si bien la ley de presupuestos puede ser un instrumento para una adaptación circunstancial de las distintas normas, no tienen en ella cabida las modificaciones sustantivas del ordenamiento jurídico, a menos que éstas guarden la suficiente conexión económica (relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno) o presupuestaria (para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto)» (STC 123/2016, FJ 3; y 152/2014, de 25 de septiembre, FJ 4).

d) En particular y sobre el requisito de la vinculación necesaria del contenido eventual con los gastos e ingresos públicos, se ha recalcado la importancia de que dicha conexión sea «inmediata y directa». Esto significa que no pueden incluirse en las leyes de presupuestos normas «cuya incidencia en la ordenación del programa anual de ingresos y gastos es sólo accidental y secundaria y por ende insuficiente para legitimar su inclusión en la Ley de Presupuestos» [STC 152/2014, de 25 de septiembre, FJ 4 a)].

Este límite debe ser delimitado con particular precisión, pues rara vez habrá medidas que sean estrictamente neutrales en relación con los ingresos y gastos públicos, siendo evidente que toda medida legislativa es susceptible de tener un impacto en el gasto público o en la estimación de ingresos. Esta idea, la de que la mera reducción de gastos pretendida por una medida no puede sin más justificar su inclusión en el contenido eventual, se ha reiterado en numerosas ocasiones, insistiéndose en que «son muchas las medidas normativas susceptibles de tener alguna incidencia en los ingresos o los gastos públicos, de manera que si esto fuera suficiente, "los límites materiales que afectan a las leyes de presupuestos quedarían desnaturalizados; se diluirían hasta devenir prácticamente inoperantes" (STC 9/2013, FJ 4). Así, el hecho de que se trate de una medida que, al menos potencialmente puede generar algún ahorro de gasto público... no basta para entender que concurre la suficiente conexión» (STC 86/2013, de 11 de abril, FJ 5; 9/2013, de 28 de enero, FJ 4). Se ha hecho constar, en fin, que «toda medida legislativa tendrá siempre algún efecto presupuestario, porque requerirá un incremento de gasto presupuestario o la dotación de una partida, o porque supondrá, por el contrario, una reducción del gasto o un incremento de los ingresos» [STC 152/2014, FJ 4 a)]. En el mismo sentido, entre otras, SSTC 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 2, y 123/2016, de 23 de junio, FJ 4.

Por ello, y dada la incidencia que cualquier medida puede tener en la estimación del ingreso o la determinación del gasto, la clave radica en que la conexión con el objeto del presupuesto (habilitación de gastos y estimación de ingresos) sea directa, inmediata y querida por la norma.

e) La aplicación de los límites anteriores a las diferentes controversias planteadas ha dado lugar a una amplia casuística. De esta manera, y además de los casos que, a modo de ejemplo, se recogen en la STC 152/2014, de 25 de septiembre, FJ 3 a), que han de darse por reproducidos, también se ha considerado que no cabe en el contenido eventual una norma que modifica el procedimiento de aprobación del objetivo de estabilidad presupuestaria [STC 44/2015, de 5 de marzo, FJ 3 d)]; ni cabe tampoco en dicho contenido eventual una norma que añada determinados requisitos para que los liberados de prisión por haber sido condenados por determinados delitos pudieran percibir el subsidio por desempleo, por mucho que pudiera tener incidencia sobre el gasto público (STC 123/2016, de 23 de junio, FFJJ 4 y 5).

En concreto, y en relación con medidas relacionadas con el personal del sector público, en general se ha descartado que puedan tener cabida en una ley de presupuestos algunas normas que integran el régimen de la función pública; por ejemplo, las relativas a los procedimientos de acceso de los funcionarios sanitarios locales interinos a la categoría de funcionarios de carrera (STC 174/1998, de 23 de julio, FFJJ 6 y 7), de provisión de los puestos de trabajo del personal sanitario (STC 203/1998, de 15 de octubre, FFJJ 3 a 5), de edad de pase a la situación de segunda actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía (STC 234/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4 y 5) o los requisitos de titulación necesaria para acceder al Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal de Cuentas (STC 9/2013, FJ 3).

Por el contrario, sí se ha considerado que encontraban cabida en el contenido eventual normas que guardaban conexión con el régimen retributivo, como las citadas en la STC 152/2014, de 25 de septiembre, FJ 3 a), referidos a supuestos que tenía incidencia directa en el gasto público presupuestado (STC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3, sobre normas de incompatibilidad de percepción de haberes activos y de pensiones; STC 237/1992, de 15 de diciembre, relativa al incremento de retribuciones salariales para el personal al servicio de las Administraciones públicas; STC 32/2000, de 3 de febrero, sobre la creación de un complemento retributivo para determinados cargos públicos). Más recientemente, en la STC 99/2016, de 25 de mayo, FJ 8, se ha considerado que cabe incluir en el contenido eventual una medida que pretenda evitar el incremento de las retribuciones del personal del sector público, lo que se justifica en que «una previsión que, en su conjunto, tiene la evidente finalidad de contribuir a la contención del gasto público. No existe duda, por tanto, de que la disposición impugnada

tiene una conexión directa con los gastos del Estado y con los criterios de política económica, pues, al tiempo que prohíbe establecer incrementos retributivos en el supuesto regulado, potencia el ahorro económico en la cobertura de las necesidades de personal en el sector público» (STC 99/2016, FJ 8).

4. A partir de la doctrina constitucional expuesta debe ahora abordarse la cuestión controvertida, común a todas las disposiciones impugnadas, que según la demanda desbordaría el contenido posible de una ley de presupuestos.

Ninguna de las disposiciones impugnadas integra el núcleo esencial de la norma presupuestaria, por lo que su constitucionalidad dependerá de si las mismas encuentran encaje en el denominado «contenido eventual» de dichas leyes. Procede examinar, en cada caso, la inmediatez de la conexión de la norma controvertida con el objeto del presupuesto, la habilitación de gastos y la estimación de ingresos, o en fin, con la política económica que se proyecta en dicha norma presupuestaria.

a) La disposición adicional vigésima sexta, apartado primero a) y b), «Limitaciones a la incorporación de personal laboral al sector público», tiene el siguiente tenor:

«Limitaciones a la incorporación de personal laboral al sector público

Uno. Con efectos desde la entrada en vigor de esta Ley y vigencia indefinida, las Administraciones Públicas del artículo 2 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, no podrán considerar como empleados públicos de su artículo 8, ni podrán incorporar en dicha condición en una Administración Pública o en una entidad de derecho público:

a) A los trabajadores de los contratistas de concesiones de obras o de servicios públicos o de cualquier otro contrato adjudicado por las Administraciones Públicas previstas en el artículo 2.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuando los contratos se extingan por su cumplimiento, por resolución, incluido el rescate, o si se adopta el secuestro o intervención del servicio conforme a la legislación de contratos del sector público que resultase aplicable a los mismos.

b) Al personal laboral que preste servicios en sociedades mercantiles públicas, fundaciones del sector público, consorcios, en personas jurídicas societarias o fundacionales que vayan a integrarse en una Administración Pública.

Al personal referido en los apartados anteriores le serán de aplicación las previsiones sobre sucesión de empresas contenidas en la normativa laboral...».

La disposición anterior tiene como finalidad limitar la incorporación, como personal al servicio de la administración pública, de los trabajadores allí referidos. En el preámbulo de la Ley 3/2017 se justifica la medida en estos términos: «[p]ara regular situaciones de cambio de modalidad de gestión indirecta a directa de servicios públicos y también de obras públicas de titularidad de la Administración se establecen limitaciones a la incorporación de personal laboral al sector público».

El Abogado del Estado ha insistido en que su finalidad es la contención del gasto público, pues se trata de evitar la generación de un gasto de personal por «asunción» de dicho personal, al margen de las categorías del artículo 8 LEEP. Sin embargo, y como de hecho se desprende del escrito de alegaciones del Abogado del Estado, que expone el régimen jurídico de estas figuras, lo cierto es que tales trabajadores serán retribuidos por la Administración pública en cualquier caso, pues no a otra conclusión conduce la aplicación del régimen laboral (sucesión de empresas). Por ello, lo que hace estrictamente la norma es incorporar una precisión de lo dispuesto en el artículo 8 LEEP, lo que conduce a la conclusión de que se trata de una medida regulatoria, de carácter sustantivo, que de acuerdo con la doctrina consolidada de este Tribunal no puede encontrar acomodo en una ley de presupuestos.

No es descartable que tal regla pudiera eventualmente tener algún efecto sobre el gasto público, pero el mismo no es inmediato ni directo y, en todo caso, tal eventual efecto no puede implicar que deba entenderse automáticamente justificada la inclusión en la Ley de presupuestos, pues se ha reiterado que ello supondría «desnaturalizar las exigencias establecidas por este Tribunal Constitucional y a diluir, hasta hacerlos inoperantes, los límites materiales de las normas presupuestarias» (SSTC 203/1998, de 15 de octubre, FJ 5; 234/1999, de 16 de diciembre, FJ 5).

Tampoco es evidente que la medida constituya un complemento necesario de la política económica del Gobierno o para la mayor inteligencia y mejor ejecución del presupuesto que son, aparte de la «relación directa», los otros dos vínculos con el contenido esencial de la Ley de presupuestos que la doctrina de este Tribunal ha admitido para permitir la inclusión de una norma no estrictamente presupuestaria. En efecto, ni de la lectura de los preceptos impugnados, ni del preámbulo, puede deducirse que su inclusión se deba precisamente a la incidencia en el gasto público.

Por último, tampoco es posible afirmar que se trate de medidas directamente vinculadas con la política económica, salvo que se adopte «un concepto desmesurado y por tanto inoperante de los instrumentos directamente relacionados con los criterios que definen la política económica del Gobierno» (STC 195/1994, de 23 de junio, FJ 3), lo que igualmente desvirtuaría la propia existencia de límites al contenido eventual de las leyes de presupuestos, con lo que éstos perderían totalmente su sentido. Resulta claro que el establecimiento de reglas para limitar la incorporación, como personal al servicio de la Administración pública, de determinados trabajadores, no integra el núcleo mínimo, necesario e indisponible de la Ley de Presupuestos, sin que tampoco pueda considerarse que se trate de materias propias del contenido eventual, al no concurrir las condiciones exigidas por nuestra jurisprudencia. Por tanto procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional vigésima sexta, apartado primero a) y b).

b) La segunda impugnación se dirige frente al apartado segundo de la disposición adicional trigésima cuarta, «Exigencia de responsabilidades en las Administraciones Públicas y entidades dependientes de las mismas por la utilización de la contratación laboral», que tiene el siguiente tenor:

«Los órganos competentes en materia de personal en cada una de las Administraciones Públicas y en las entidades que conforman su Sector Público Instrumental serán responsables del cumplimiento de la citada normativa, y en especial velarán para evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal que pueda dar lugar a la conversión de un contrato temporal en indefinido no fijo. Así mismo, los órganos de personal citados no podrán atribuir la condición de indefinido no fijo a personal con un contrato de trabajo temporal, ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva, salvo cuando ello se derive de una resolución judicial».

La misma conclusión cabe alcanzar con respecto de esta medida, por lo que debe también declararse la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición impugnada, en el inciso «ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva».

Alcanzada la anterior conclusión, no procede examinar la impugnación desde la perspectiva del artículo 9.3 CE, pues en todo caso es doctrina de este Tribunal que la extralimitación del contenido propio de una ley de presupuestos vulnera el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE (por todas, STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5).

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 el presente recurso de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones adicionales vigésima sexta, apartado primero a) y b); y trigésima cuarta, apartado segundo, en el inciso «ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva», de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2017.

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

Dada en Madrid, a treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.