

Recurso núm. 1/1997, interpuesto el 25 de marzo, contra los artículos 36, 37, 41.2 y las Disposiciones adicionales decimocuarta, decimoquinta, decimosexta, decimonovena, vigesimoprimera, vigesimoquinta y vigesimosexta de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997¹.

Constitución: artículos 9.3 y 23.2 (en relación con el 103.3)

Núm. recurso TC: 1.259/97

Fernando Álvarez de Miranda y Torres, en la condición de Defensor del Pueblo por elección del Congreso de los Diputados y del Senado y cuyo nombramiento fue publicado en el Boletín Oficial del Estado de 1 de diciembre de 1994, con domicilio institucional en la Villa de Madrid, calle Eduardo Dato 31, en ejercicio de la autoridad y responsabilidad que me confiere la Constitución de la nación española, ante el Tribunal Constitucional comparezco y, como mejor proceda en derecho,

DIGO

Que en ejercicio de la legitimación que al Defensor del Pueblo le es atribuida en los artículos 162.1 de la Constitución Española, 32.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, y oído el informe favorable emitido por la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución, en sesión del día 21 de marzo de 1997, mediante la presente demanda, interpongo

¹ Cfr. la sentencia recaída en este recurso, en el apartado II de este volumen, pág. 257

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

contra los artículos 36, 37, 41.2 y las Disposiciones adicionales decimo cuarta, decimo quinta, decimo sexta, decimo novena, vigesimoprimera, vigesimo quinta y vigesimo sexta de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997, publicada en el Boletín Oficial de Canarias n.º 169 correspondiente al día 30 de diciembre de 1996, por estimar que vulneran el artículo 9.3 de la Constitución y los artículos 61.1.b) del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, y reformado por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, y 21.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, estos últimos preceptos en base a lo establecido en el artículo 28.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora de ese Tribunal.

Asimismo y en relación con la Disposición adicional vigesimo quinta, se estima que la misma vulnera el artículo 23.2 en relación con el 103.3 de la Constitución Española y no respeta la legislación básica en materia de función pública que es competencia exclusiva del Estado a tenor del artículo 149.1.18 de la Constitución, al desconocer lo preceptuado en el artículo 22.1 y en la Disposición adicional vigesimo segunda de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

El presente recurso se interpone ante el Tribunal Constitucional, a quien corresponde la jurisdicción y competencia para conocer el mismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 161.1.a) de la Constitución, así como en los artículos 1.2 y 2. 1.a) de su Ley Orgánica, dentro del plazo y cumplidos los requisitos que determina el artículo 33 de dicha disposición, y en base a los siguientes

ANTECEDENTES

1.º Ante la reiteración de quejas al respecto y con la evidencia de que las leyes de presupuestos de diversas comunidades autónomas venían incluyendo habitualmente preceptos ajenos al contenido propio de este tipo de leyes, esta Institución recomendó a comienzos del pasado año 1996 a los Presidentes de estas comunidades autónomas —entre ellas la de Canarias— que en lo sucesivo evitasen incluir en los proyectos remitidos a las Asambleas Legislativas correspondientes preceptos que no guardasen relación directa con las previsiones de ingreso y las habilitaciones de gasto de los propios presupuestos o con los criterios de política económica general en que éstos se sustenten, en la línea marcada por la jurisprudencia de ese Tribunal.

2.º El Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Canarias del día 30 de diciembre de 1996 publica la Ley 51/1996, de 27 de diciembre, del Parlamento de dicha Comunidad Autónoma, por la que se aprueban sus Presupuestos Generales para 1997, cuya lectura evidencia a juicio de esta Institución que la recomendación formulada en su momento no ha sido atendida.

3.º Mediante numerosos escritos que tuvieron entrada en esta Institución a partir del día 26 de febrero de 1997, diversos colectivos de funcionarios de la Comunidad Autónoma de Canarias solicitan el examen de la posible inconstitucionalidad y, en su caso, la interposición del correspondiente recurso contra la Ley de Presupuestos antes citada, haciendo especial referencia a la Disposición adicional vigesimoquinta que posibilita la promoción interna de determinados funcionarios de los Cuerpos Auxiliar y Administrativo a los Cuerpos Administrativo y de Gestión, respectivamente, siempre y cuando cumplan los requisitos que la propia Disposición adicional establece.

4.º La Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión del día 21 de marzo de 1997 y según determina el artículo 18.1.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, de fecha 6 de abril de 1983, tuvo conocimiento de los informes jurídicos elaborados por los servicios competentes de la Institución en relación con la posible inconstitucionalidad mencionada, e informó por unanimidad favorablemente sobre la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

En consecuencia, entendiendo que se producen los requisitos objetivos de inconstitucionalidad en los preceptos de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997, que a continuación se relacionan, y en uso de las atribuciones que la Constitución, la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional me confieren, interpongo mediante la presente demanda recurso de inconstitucionalidad contra sus artículos 36, 37, 41.2 y sus Disposiciones adicionales decimocuarta, decimoquinta, decimosexta, decimonovena, vigesimoprimera, vigesimoquinta y vigesimosexta, con arreglo a los fundamentos jurídicos siguientes

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

Son muy numerosas las sentencias de ese Tribunal (21/81; 27/81; 65/87; 126/87; 116/94; 178/94; 195/94, por citar algunas) en las que se aborda la problemática constitucional de las leyes de presupuestos con una doctrina

coincidente y reiterada que queda recapitulada en el fundamento jurídico 4 a) de la Sentencia 76/92. Desde sus primeros pro nunciamentos ese Tribunal ha afirmado el carácter de auténtica «ley» de la norma que aprueba los Presupuestos, —y de los propios Presupuestos en su sentido estricto de habilitaciones de gastos y previsión de ingresos— lo que implica, entre otras cosas, que es «objeto idóneo de control de constitucionalidad» (STC 76/92).

La peculiaridad de las leyes de presupuestos radica —según advierte ese Tribunal en el fundamento y sentencia antes citado— en que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes está condicionado por determinadas limitaciones constitucionales (art. 134.1, .6 y .7 CE, básicamente) y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los reglamentos de las Cortes, peculiaridades éstas que derivan del carácter que es propio a este tipo de leyes, esto es, de su función específica y constitucionalmente definida en el artículo 134.2 CE.

De esta función específica —la inclusión de la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado— se deriva el carácter propio del presupuesto como instrumento de la política económica del Gobierno, carácter éste que ha dado lugar a que ese Tribunal califique a la Ley de Presupuestos como «vehículo de dirección y orientación de la política económica».

Así pues, como quiera que la Ley de Presupuestos no es sólo un conjunto de previsiones contables (STC 65/87, FJ 4), sino también un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno, «no sólo puede, y debe, contener la previsión de ingresos y las autorizaciones del gasto, sino que también puede establecer disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria estatal (salvo lo dispuesto en el apartado 7 del artículo 134 CE) 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» (STC 65/87).

Ahora bien, para que sea constitucionalmente admisible la inclusión de materias propias de la ley ordinaria en una Ley de Presupuestos, a juicio de ese Tribunal han de cumplirse dos condiciones: primera, que la materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese presupuesto es el instrumento; y segunda, que su inclusión en dicha ley esté justificada en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno. (SSTC 63/86; 65/87; 65/90; 178/94; 195/94)

El cumplimiento de estas dos condiciones resulta necesario —según la doctrina que se resume en la Sentencia 76/1992— 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 artículo 9.3 CE, esto es, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que corresponde a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE).

II

En el presente recurso se pretende la declaración de inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley de Presupuestos para 1997 de la Comunidad Autónoma de Canarias, lo que obliga a hacer referencia a la cuestión —ya resuelta por ese Tribunal— de si los preceptos constitucionales que regulan la fuente normativa presupuestaria típica (especialmente el art. 134 CE) son o no directamente aplicables a las comunidades autónomas, y si, en consecuencia, afectan a sus fuentes normativas presupuestarias propias los mismos límites que a aquélla.

Sobre este punto concreto en el fundamento jurídico 5.º de la Sentencia 116/94 se afirma taxativamente que de la propia dicción literal del precepto (el art. 134 CE) se desprende con toda claridad que las reglas que en él se contienen «tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal, en concreto, de una fuente normativa del Estado, ...», advirtiendo a continuación ese Tribunal que «de los preceptos constitucionales que regulan instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas».

No siendo directamente aplicable, pues, el artículo 134 CE a la institución autonómica del Presupuesto, ¿cómo concretar su regulación desde la perspectiva constitucional que exige el proceso ante ese Tribunal? Pues para ello —como para concretar la regulación aplicable a las restantes instituciones autonómicas— hay que remitirse a «la contenida únicamente en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las comunidades autónomas y, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio y, evidentemente, en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las comunidades autónomas». (STC 116/94, FJ 5).

De lo anterior se desprende, según entiende esta Institución, que la doctrina de ese Tribunal, y sus consecuencias, serían aplicables a las comunidades autónomas —aun cuando no se refiera a sus leyes de presupuestos el artículo 134 de la Constitución—, siempre y cuando se acreditara que del «bloque de la constitucionalidad» a ellas aplicable se deducen límites y exigencias similares para el legislador autonómico que las que afectan al legislador estatal.

Así pues, a efectos del presente recurso se intentará acreditar que de los preceptos contenidos en el Estatuto de Autonomía de Canarias, en el Reglamento del Parlamento Autonómico y en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) —ésta por ser la ley estatal dictada para delimitar competencias en la materia—, así como también de las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos, se derivan límites al contenido de la Ley de Presupuestos autonómica y a la potestad legislativa de su Parlamento en la iniciativa, tramitación, enmienda y aprobación de los correspondientes proyectos, que justificarían plenamente la aplicación en bloque de la doctrina de ese Tribunal sobre el artículo 134 CE al caso aquí planteado.

Constatado lo anterior, se intentará acreditar que los preceptos de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias cuya declaración de inconstitucionalidad se pretende mediante este recurso, no cumplen las condiciones exigibles para ser incluidos en una norma de ese carácter al no tener relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto ni con los criterios de política económica de los que éste es el instrumento, ni ser complemento necesario para la mayor inteligencia o la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno.

III

El análisis comparativo de la regulación constitucional y legal de la institución estatal del Presupuesto y la correspondiente autonómica aquí tratada revela la existencia de un paralelismo y una similitud casi totales entre ellas. No es de extrañar que ello sea así, pues, como se expondrá en su momento, ambas instituciones parten de unos principios comunes y sirven a idénticos fines —fundamentalmente la garantía de control del poder financiero público en las organizaciones políticas en las que cada una de ellas se inserta.

Para comenzar el análisis debe afirmarse que tanto en uno como en otro caso existe un contenido preciso, mínimo e indisponible, propio de las leyes

de presupuestos, que se concreta, en el caso estatal, en «... la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal (...) y el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado» (art. 134.2 CE) y, en el caso del Presupuesto Autonómico, en «... la totalidad de los ingresos y gastos corrientes y de inversión» (art. 61.1.b) EA) concepto que se precisa aún más en el artículo 2 1.1 de la LOFCA donde se establece con carácter general que los presupuestos de las comunidades autónomas incluirán «la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades».

También la temporalidad de la norma legal que aprueba los Presupuestos está concretada en ambos casos en su «carácter anual» (art. 134.2 CE para Presupuesto del Estado, y 61.1.c) EA y 21.1 LOFCA para los de la Comunidad Autónoma) con la indicación estatutaria y legal para estos últimos de que han de tener «igual período que los del Estado», lo que conduce a que en principio sus plazos de presentación y aprobación deban ser los mismos (art. 134.3 CE).

Las consecuencias que se derivan de la falta de aprobación del Presupuesto en el primer día del ejercicio económico correspondiente son idénticas para el Presupuesto del Estado y para los Presupuestos de la Comunidad Autónoma. Así, el artículo 134.4 CE dispone que «si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos», precepto que repite en términos casi literales el artículo 61.1.c) del Estatuto de Autonomía y el artículo 21.2 de la LOFCA.

La iniciativa legislativa para la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos está reservada en exclusiva, tanto en el caso estatal como en el caso autonómico, al respectivo Gobierno, al disponerlo así el artículo 134.1 CE y el artículo 60.1.c) EA, de modo tal que en ambos casos sufre una merma la capacidad de iniciativa legislativa de los respectivos Parlamentos. En este caso es significativo señalar, al igual que ocurre en el artículo 66.2 CE, que se diferencia netamente lo que es el ejercicio de la potestad legislativa de la competencia específica propia para aprobar los correspondientes Presupuestos, como claramente se ve en el artículo 13.a) y b) del Estatuto de Autonomía.

En ambos casos también la aprobación del proyecto corresponde a cada uno de los Parlamentos, y en ambos supuestos los respectivos reglamentos

parlamentarios prevén trámites procedimentales especiales para el debate, enmienda y aprobación de los Presupuestos, con lo que se diferencia a estos productos normativos de los restantes que aprueban los órganos legislativos mediante el procedimiento ordinario.

En este sentido el Reglamento del Parlamento de Canarias, de 17 de abril de 1991, modificado el 6 de abril de 1995, advierte que las enmiendas al articulado del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma que supongan un aumento de crédito en algún concepto o modificación sustantiva y alternativa de ingresos, únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales proponen una baja de igual cuantía en la misma Sección, produciéndose la correspondiente modificación en los programas afectados (art. 129.5). A esta limitación debe añadirse la que con carácter general se establece en el artículo 115.1 del mismo reglamento parlamentario, según el cual «las enmiendas a un proyecto de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos del Presupuesto en vigor, requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación».

De este modo se configura un régimen de limitación a la capacidad de enmienda del Parlamento que abarca no sólo a su tramitación como proyecto sino también a su posterior vigencia anual, ya que aprobado el Presupuesto se requiere en todo caso la aprobación del Gobierno para tramitar enmiendas a cualquier proyecto de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos del Presupuesto vigente.

Este régimen, aunque con algunas diferencias en su formulación pero con similares efectos, se aproxima al propio de los presupuestos del Estado en cuanto a la limitación expresa que figura en el artículo 134.6 CE para toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, la cual requerirá en todo caso la conformidad del Gobierno para su tramitación.

La tramitación específica del Proyecto de Ley de Presupuestos discurre, como ya se ha dicho, a través de un procedimiento especial, tanto en el caso de los Presupuestos Generales del Estado como en los de la Comunidad Autónoma, sin que tal especialidad quede desvirtuada por la proclamación que realiza el artículo 129.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias en cuanto a que en el estudio y aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos «se aplicará el procedimiento legislativo común» con las especialidades establecidas en la sección que inicia el artículo citado, ya que en idénticos términos se produce el Reglamento del Congreso en su artículo 133.1.

En este sentido se considera que el supuesto tratado en este recurso difiere del que fue objeto de la Sentencia 116/1994 en la que ese Tribunal analizó la constitucionalidad del art. 46.1 de la Ley Foral 21/84 de 29 de Diciembre, de Presupuestos generales de Navarra para 1985. En aquella ocasión no se apreció el argumento esgrimido entonces por el Ministerio Fiscal respecto a la minoración de las facultades de debate y enmienda que sufre el Parlamento en este tipo de leyes «porque las peculiaridades o especificidades de la tramitación de las leyes de presupuestos en relación con la de los demás proyectos de ley resultan en el ordenamiento navarro prácticamente inexistentes». (FJ 8).

La comparación entre los Reglamentos parlamentarios correspondientes pone de manifiesto la diferencia entre uno y otro caso. Pero lo más importante, a juicio de esta Institución, es el paralelismo casi literal entre el Reglamento del Parlamento de Canarias y el del Congreso de los Diputados en la regulación del procedimiento de tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos, especialmente teniendo en cuenta que con arreglo a tal procedimiento se han tramitado las leyes de presupuestos de Estado analizadas por ese Tribunal respecto de las que reiteradamente se ha afirmado que existían restricciones de las competencias del poder legislativo (por todas, STC 76/92, FJ 4.a).

El simple cotejo del texto de la sección primera del capítulo tercero del Reglamento del Parlamento de Canarias (arts. 129 a 131) con el texto de la sección segunda del capítulo tercero (arts. 133 a 135) del Reglamento del Congreso evidencia la similitud de ambas regulaciones, con lo que puede afirmarse que las especialidades y peculiaridades de la tramitación parlamentaria de los Presupuestos Generales del Estado se dan puntualmente todas ellas en la tramitación parlamentaria de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma Canaria.

En definitiva, tanto en el caso de la institución estatal del Presupuesto como en el caso de la correspondiente institución autonómica, las facultades de iniciativa, enmienda y debate del Parlamento están limitadas por los preceptos que hasta aquí se han reseñado. Como se ha visto, el Proyecto de Presupuesto sólo puede presentarlo el Gobierno y ha de hacerlo además en una fecha concreta; cierto tipo de enmiendas precisan autorización del Gobierno para ser tramitadas y en el debate de totalidad quedan fijadas las cuantías globales de los estados de los presupuestos; asimismo, la no aprobación del proyecto en una determinada fecha implica la prórroga automática del Presupuesto vigente. Estas y otras peculiaridades ya conocidas aproximan notablemente la institución autonómica a la estatal hasta el punto que cabe afir-

mar que la regulación autonómica es completamente «mimética» de la regulación estatal.

Así pues, parece razonable entender que la regulación que se deriva del «bloque de la constitucionalidad» para esta concreta fuente normativa autonómica —la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma— otorga a ésta la misma especificidad y peculiaridad que el artículo 134 de la Constitución otorga a la institución estatal correspondiente. Si ello es así, parece también razonable considerar que el límite constitucionalmente admisible a la inclusión de materias ajenas al contenido «mínimo, esencial e indisponible» (STC 65/87) propio de la Ley de Presupuestos es similar al que afecta a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, y, consecuentemente, deben cumplirse las condiciones que ese Tribunal exige para que la inclusión de materias propias de ley ordinaria en la Ley de Presupuestos no pueda reputarse inconstitucional.

IV

Por otra parte, y como ya se ha expuesto, ese Tribunal tiene declarado que la regulación aplicable a las instituciones autonómicas —en este caso a una de sus fuentes normativas— no sólo surge de sus respectivos estatutos de autonomía y de las leyes estatales dictadas para delimitar las competencias del Estado y las comunidades autónomas, sino también de «las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio y, evidentemente, en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las comunidades autónomas». (STC 116/94, FJ 5)

En relación con ello cabe considerar que los principios y reglas presupuestarios que incorpora a su texto la Constitución, aun cuando se refieran directa e inmediatamente a la institución estatal del Presupuesto, están cumpliendo una función mucho más amplia por la proyección que estos principios y reglas han de tener en las restantes organizaciones políticas de ámbito estatal, autonómico o local, ya que la existencia de límites precisos y concretos para el ejercicio del poder financiero de todas aquellas organizaciones que lo ostentan es una garantía fundamental para todos los ciudadanos sometidos a su imperio.

Como la doctrina se ha ocupado de subrayar, la separación entre el principio de legalidad tributaria y el de legalidad presupuestaria es históricamente reciente, ya que ambos principios integraron el denominado principio de legalidad financiera y sólo cuando las necesidades crecientes y perma-

mentes de financiación del Estado lo hicieron imprescindible los impuestos dejaron de votarse anualmente con el Presupuesto y ambos principios de legalidad siguieron caminos diferenciados. Pero lo realmente importante es que ambos principios no son más que garantías de los ciudadanos frente al ejercicio del poder, y, en el caso concreto del principio de legalidad presupuestaria, frente al ejercicio del poder financiero por quien lo tiene constitucional y legalmente reconocido.

Este es el caso, sin duda, de las comunidades autónomas a las que la Constitución Española ha atribuido expresamente autonomía financiera para el desarrollo y ejercicio de sus competencias (art. 156.1 CE) capacitándolas para elaborar y aprobar sus propios Presupuestos (arts. 17.a) y 21 de la LOFCA), lo que también aparece reflejado en los preceptos correspondientes de los Estatutos de Autonomía.

Pues bien, aunque en estas normas no apareciese concreción o limitación alguna respecto del modo en que ha de ejercitarse el poder financiero propio de las comunidades autónomas y la forma en que han de autorizarse sus gastos (que a la larga siempre implicarán la necesidad de superiores ingresos), no cabe duda alguna que la articulación de los principios democráticos fundamentales inspiradores de la Constitución obligarían a entender que las comunidades autónomas están sometidas en razón del principio de legalidad presupuestaria cuando menos a los mismos límites que afectan al legislador estatal. Y decimos cuando menos porque, amén del respeto a estos principios, la autonomía financiera de las comunidades autónomas está a su vez sometida a otros particulares, impuestos directamente por la Constitución, como son los de coordinación con la Hacienda Estatal y de solidaridad entre todos los españoles (156.1 CE) y la prohibición expresa de adoptar medidas tributarias que supongan obstáculo a la libre circulación de mercancías o servicios (157.2 C. E.).

Por consiguiente, aun cuando el artículo 134 de la Constitución Española se refiera a los Presupuestos Generales del Estado, cabe deducir de él cuando menos una proyección de sus principios al derecho presupuestario autonómico, en la medida en que el Presupuesto es una institución básica fundamental en la ordenación jurídica de toda organización política, cuya esencia última es garantizar el sometimiento del poder financiero al imperio de la Ley. No hay duda alguna que las comunidades autónomas en el ejercicio de su poder financiero están sometidas a límites más o menos explicitados en sus normas institucionales básicas, los cuales, de no encontrarse expresados en tales normas, deberán deducirse de los principios y reglas que la Constitución impone al Presupuesto del Estado.

Si ello es así, las mismas razones que justificaron que ese Tribunal declarase la inconstitucionalidad de diversos preceptos incluidos en Leyes de Presupuestos del Estado, (STC 77/92, 178/94, 195/94, entre otras), por tratarse de normas propias de ley ordinaria sin relación directa con las habilitaciones de gastos y las previsiones de ingresos o con los criterios de política económica, y sin que estuviese justificada su inclusión en esta específica ley por ser complemento necesario de la misma, podrían justificar la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos que en este recurso se expresan, siempre y cuando en ellos se dieran tales circunstancias. Y ello debiera en nuestra opinión ser así ya que, como a juicio de esta Institución queda acreditado, tanto la normativa derivada del bloque de constitucionalidad como los principios y reglas básicas derivados de la Constitución afectan por igual al legislador estatal y al autonómico y le imponen similares límites y obligaciones.

V

De acuerdo con lo expuesto, se detallan a continuación los diversos preceptos de la ley de Presupuestos de Canarias para 1997, cuya declaración de inconstitucionalidad se solicita, que a juicio del Defensor del Pueblo son ajenos a su núcleo esencial, ya que no cumplen, desde ningún punto de vista, los requisitos exigibles para ser constitucionalmente válida su inclusión en la Ley de Presupuestos, al no ser preceptos que «guarden directa relación con las previsiones de ingreso y las habilitaciones de gasto de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustenten» (STC 63/86 y 76/92) ni tampoco ser «complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno».

El primero de los preceptos cuestionados es el artículo 36 de la Ley 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1997, cuyo tenor literal es el siguiente:

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

2. El personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma Canaria, cuyo puesto de trabajo esté incluido en la propuesta de medios personales que deban ser objeto de traspaso a los Cabildos Insu-

lares, de conformidad con los procesos de transferencias amparados en la Ley Territorial 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, siempre que ello conlleve cambio de isla donde desempeñe su puesto de trabajo, podrá ser destinado, cuando existieran vacantes, a otro puesto por el procedimiento de reasignación de efectivos.

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

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

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

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

Como se puede apreciar, en este artículo se habilita al Gobierno para determinadas reasignaciones de efectivos precisas para el funcionamiento de los servicios públicos esenciales y se regula aquélla a la que dará lugar el traspaso del personal que debe producirse hacia los Cabildos Insulares, de conformidad con los procesos de transferencias amparados en la Ley Territorial 14/1990, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias. Esta regulación cuyo objeto directo es la reordenación de determinados efectivos al servicio de la Administración pública canaria no tiene conexión alguna ni con los ingresos y gastos, que son el núcleo esencial de la Ley de Presupuestos, ni con la política económica del Gobierno canario, ni menos aun es una norma cuya inclusión en la ley esté justificada para que resulte posible la adecuada comprensión, aplicación o ejecución de los Presupuestos.

Lo mismo cabe afirmar del artículo 37, cuyo texto es el que a continuación se transcribe:

«1. La diferencia, en cómputo mensual, entre la jornada reglamentaria de trabajo y la efectivamente realizada por el personal al servicio de la

Administración Pública de la Comunidad Autónoma llevará aparejada, salvo que concurra causa justificada, la correspondiente deducción de haberes con independencia de que el incumplimiento del horario o la inasistencia al trabajo injustificados pueda dar lugar a la adopción de las medidas disciplinarias correspondientes.

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

Lo que regula este artículo es prácticamente una norma de derecho sancionador administrativo que habilita para la detracción de haberes del funcionario por diferencia en cómputo mensual entre la jornada reglamentaria de trabajo y la efectivamente realizada, concretando además el modo en el que ha de calcularse el valor/hora aplicable a la deducción que en su caso se practique. Por idénticas razones que en el caso anterior, no parece admisible la inclusión de este precepto en la Ley de Presupuestos.

Similares razones justifican, a juicio de esta Institución, el recurso contra el número 2 del artículo 41 de la ley, cuyo texto es el siguiente:

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

Aun cuando el precepto afecta al régimen retributivo de los funcionarios públicos, difícilmente puede entenderse que la determinación de las retribuciones complementarias que temporalmente correspondan a los funcionarios cesados por circunstancias concretas en su puesto de trabajo deba ser incluido en la Ley de Presupuestos y no en una ley ordinaria que regule materialmente el régimen de los funcionarios públicos.

La Disposición adicional decimocuarta, cuya declaración de inconstitucionalidad también se pretende mediante este recurso dice lo siguiente:

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

Si bien la creación de Cuerpos o Escalas puede y debe ser materia tratada por la ley ordinaria, no se justifica en absoluto ni en el texto de la disposición ni en la exposición de motivos de la ley la razón por la que la creación de esta Escala se lleve a cabo a través de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1997 y no a través de la aprobación de un proyecto de ley ordinario, máxime si se tiene en cuenta que aquí no se precisa ni el número de efectivos que tendrá esta Escala ni se incluye dato o mención alguna sobre el coste de la medida o su relevancia presupuestaria. La inadecuación de una regulación de este carácter en una Ley de Presupuestos debe dar lugar, a juicio de esta Institución, a la declaración de inconstitucionalidad de esta Disposición adicional decimocuarta.

Lo mismo cabe decir de la Disposición adicional decimoquinta, la cual dispone que:

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

Es evidente que esta norma, meramente aclaratoria de las que regulan la situación y derechos de los funcionarios a los que la misma afecta, no guarda relación ni siquiera lejanamente con la materia presupuestaria y por lo tanto no debe figurar en la Ley 5/1996.

La Disposición adicional decimosexta establece lo siguiente:

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

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

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

4. La presente Disposición no está sujeta a lo establecido en lo dis-

puesto en el artículo 38 de la presente Ley, dentro de los límites de la oferta pública de empleo de 1992 aún no resuelta.»

La Disposición adicional decimonovena contra la que también se interpone recurso dice:

«Se modifica el apartado I del artículo 42 de la Ley 2/1987, de 30 de marzo de la Función Pública Canaria que queda redactada en los términos siguientes:

Artículo 42.1. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Canarias que sean elegidos miembros del Parlamento de Canarias o de las Corporaciones Insulares o Municipales de esta Comunidad Autónoma, en este último supuesto en municipios con más de veinte mil habitantes, podrán acceder a la situación de servicios especiales y continuar percibiendo sus haberes de la Administración de la Comunidad Autónoma. Los funcionarios docentes de las Universidades Canarias, en el caso de ser elegidos miembros del Parlamento de Canarias, también podrán acceder a la situación de servicios especiales y continuar percibiendo sus retribuciones de la Universidad donde vinieran desempeñando su actividad docente. El Gobierno de Canarias transferirá, en su caso, a la Universidad correspondiente, cuando no existan vacantes de personal docente dotadas presupuestariamente que permitan la contratación del personal sustituto, y previa petición trimestral de aquélla, el importe de las nóminas realmente devengadas por esos funcionarios docentes con cargo a una partida presupuestaria ampliable, que deberá establecerse anualmente dentro de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.»

Conforme el texto del precepto evidencia, estamos ante la reforma de un artículo de la Ley de la Función Pública Canaria, hecho ante el cual resulta inútil insistir en que esta regulación debiera contenerse en una ley ordinaria y no en una ley de presupuestos.

Por su parte, la Disposición adicional vigesimoprimera es del siguiente tenor literal:

«1. Una vez aprobado el Decreto de homogeneización de niveles mínimos de complemento de destino y específico de los puestos de trabajo adscritos a los Cuerpos de Subalterno, Auxiliar y Administrativo, y con efectos de la fecha de publicación en el BOC de dicho Decreto, los funcionarios de carrera de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias pertenecientes a los citados Cuerpos, como consecuencia del in-

greso en los mismos, quedarán adscritos definitivamente a los puestos que se hallen desempeñando en régimen de adscripción provisional, salvo que tales puestos tengan asignadas unas retribuciones complementarias superiores a las mínimas establecidas por el referido Decreto de homogeneización.

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

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

Se trata, pues, de ordenar la adscripción definitiva de los funcionarios que se vean afectados por la «homogeneización» de niveles mínimos de complemento de destino y específico de determinados puestos de trabajo. El proceso de homogeneización (su orientación, sus límites...) sería el único aspecto con relevancia presupuestaria y, sin embargo, no se aborda en esta Disposición adicional sino en un decreto del Gobierno de Canarias. Ello a juicio de esta Institución pone de manifiesto la improcedencia de incluir esta Disposición adicional en la Ley de Presupuestos.

Por su parte, la Disposición adicional vigesimoquinta establece lo siguiente:

«Quedarán integrados en los Cuerpos Administrativo y de Gestión de la Administración aquellos funcionarios de carrera de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, de los Cuerpos Auxiliar y Administrativo, respectivamente, que cumplan los siguientes requisitos:

a) Que ostentaran la condición de funcionario de la Comunidad Autónoma de Canarias, en la fecha de entrada en vigor de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria que crea, en su Disposición Adicional Primera, los Cuerpos y Escalas de funcionarios de carrera.

b) Poseer en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley de Presupuestos, los requisitos de titulación exigidos en el art. 22.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, para acceder a otro grupo inmediatamente superior.

c) Realizar un curso selectivo de formación sobre las materias específicas del Cuerpo en el que pretendan integrarse.»

Conforme se hará notar en el momento de alegar otros motivos de inconstitucionalidad adicionales a los ya expuestos frente a esta disposición concreta, lo que ésta regula es un proceso de promoción interna de funcionarios de los Cuerpos Administrativo y Auxiliar a los de Gestión y Administrativo respectivamente. Obviamente esta no es una materia propia de la Ley de Presupuestos, ya que este tipo de procesos se insertan en el ámbito de la promoción profesional de los funcionarios públicos y en su régimen estatutario propio.

A ello no obsta que la delimitación temporal que marca el precepto determinando quiénes pueden acceder a los Cuerpos del grupo inferior, tenga su fundamento en las limitaciones presupuestarias de los gastos de personal de la Administración Pública canaria. Ello justificaría que la Ley de Presupuestos estableciese una limitación cuantitativa de las vacantes que se pudieran ofertar en el ejercicio presupuestario para integraciones o promociones internas; pero no que el proceso se regule en esta ley.

Por último, la Disposición adicional vigesimosexta establece lo que a continuación se transcribe:

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

2. Los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias podrán proveer los puestos de trabajo reservados a funcionarios de las instituciones referidas en el apartado I, de acuerdo con los requisitos que se establezcan en sus correspondientes Normas de Gobierno Interior y en las Relaciones de Puestos de Trabajo.»

La regulación que contiene esta Disposición adicional se limita a autorizar la movilidad de los funcionarios propios de diversas instituciones públicas canarias y de la Administración autonómica entre aquéllas y ésta, y viceversa. Tampoco aquí se alcanza a comprender cuál pueda ser la vinculación que tenga esta regulación concreta con la materia propia de la Ley de Presupuestos, motivo éste por el que se incluye esta disposición adicional entre los preceptos de la Ley 5/1996 respecto de los que se interpone recurso de inconstitucionalidad.

Por consiguiente, como a juicio de esta Institución los preceptos de la Ley de Presupuestos hasta aquí mencionados no tienen relación directa con

los gastos e ingresos que integran el Presupuesto, ni con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento, y no parece, tampoco, que sean 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 76/92 FJ 4), debiera procederse a la declaración de su inconstitucionalidad por infringir, amén de otros posibles, los artículos 61.1.b) del Estatuto de Autonomía de Canarias y 21.1 de la LOFCA —preceptos estos en los que se determina el contenido propio de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma— de acuerdo con lo establecido en el artículo 28.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora de ese Tribunal.

VI

Lo expuesto en los fundamentos jurídicos precedentes debiera posibilitar, en opinión de esta Institución, la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados, ya que se ha acreditado que la posición del legislador autonómico en el ejercicio de su potestad de examinar y aprobar la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma es similar a la que ostenta el legislador estatal cuando examina y aprueba el Presupuesto General del Estado.

Dicho de otro modo, de la regulación que se contiene en el Estatuto de Autonomía y en la LOFCA, así como del Reglamento del Parlamento de Canarias, se derivan para el legislador autonómico similares obligaciones y límites que los que se derivan para el legislador estatal de las reglas y principios presupuestarios contenidos en la Constitución, y especialmente en los artículos 66.2 y 134.2.

Quiere hacerse constar aquí que es más la efectividad de estos límites lo que realmente preocupa a esta Institución y no tanto la concreta regulación material contenida en los preceptos de esta Ley de Presupuestos que se recurre (con la excepción que luego se dirá). La existencia de un poder financiero autónomo —derivación ineludible de la autonomía política— del que es titular esta Comunidad Autónoma (al igual que las demás) exige que existan límites precisos a los que la Comunidad Autónoma deba someter el ejercicio de dicho poder. Si dichos límites no aparecen expresados en su Estatuto de Autonomía y en las restantes normas que integran el denominado bloque de la constitucionalidad, o si aparecen expresados insuficiente o incompletamente, habrá que extraerlos o completarlos de las normas y principios constitucionales, aunque el destinatario directo de tales normas y principios sea una institución estatal y no la equivalente de las comunidades

autónomas. Y ello debe ser así porque lo que no puede admitirse es que la Comunidad Autónoma ostente un poder específico, de naturaleza y alcance conocido, que no se halle sometido a límites determinados y concretos.

En este sentido se ha considerado oportuna la interposición de este recurso al considerar su objeto como idóneo en relación con la misión de defensa de los derechos contenidos en el Título I de la Constitución que el artículo 54 de la misma encomienda al Defensor del Pueblo. En definitiva, entendemos que delimitar el marco constitucionalmente válido en el que la Comunidad Autónoma puede ejercitar su poder financiero y concretar la intensidad con la que el principio de legalidad presupuestaria y sus derivaciones se aplican a ésta, con el rigor y precisión de la doctrina de ese Tribunal, contribuirá significativamente a la garantía del espacio de libertad del que deben disponer los ciudadanos frente a todo ejercicio del poder político.

En relación con ello, y para completar la exposición de las razones por las que esta Institución ha considerado oportuno interponer este recurso, debe hacerse referencia a lo manifestado por ese Tribunal respecto a que la inclusión injustificada de materias propias de ley ordinaria en la Ley de Presupuestos puede ser contraria a la Constitución, no sólo por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional (STC 65/87 FJ 5) sino también —y es lo que aquí interesa— por afectar al principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo origina (STC 65/90 FJ 3).

Es este último aspecto otra de las razones fundamentales que mueven a esta Institución a la presentación de este recurso. La viciosa práctica de los «*Riders*» o «*Cavaliers Budgetaires*» unánimemente criticados por la doctrina y erradicados ya por la sólida jurisprudencia de ese Tribunal del ámbito estatal, se sigue manteniendo aun en la normativa presupuestaria de alguna comunidad autónoma. Subsiste, por tanto, una práctica que si bien facilita su labor al Poder Ejecutivo correspondiente por la celeridad y sumariedad de la tramitación de estas leyes, es contraria al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) por lo complejo y prolijo de su abigarrado contenido que dificulta su conocimiento y comprensión por los ciudadanos.

Como ese Tribunal ha declarado —aunque referido a la publicidad de las normas— «sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de ejercer y defender sus derechos y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en

cuanto a tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad de aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento (STC 179/89).

El legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisla sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas (STC 46/90). Este loable y obligado objetivo no parece cumplirse en el caso aquí tratado en el que el legislador autonómico consintió la introducción en la Ley de Presupuestos de preceptos propios de ley ordinaria ajenos al núcleo esencial de la ley y no conectados con éste ni con la política económica del Gobierno, con lo que, a juicio de esta Institución, se vulnera, por una parte, el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la Constitución y, de otra parte, los artículos 61.1.b) del Estatuto de Autonomía de Canarias y 21.1 de la LOFCA, que determinan el contenido propio de esta singular ley, infracciones éstas que deben dar lugar a la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos en su momento relacionados de la Ley 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1997, de acuerdo con lo que establece el artículo 28.1 de la Ley Orgánica reguladora de ese Tribunal.

VII

Al margen de lo expuesto y específicamente con relación a la Disposición adicional vigesimoquinta de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997, esta Institución entiende que existen otros motivos de inconstitucionalidad que a continuación se desarrollan.

Como se apuntó en su momento cuando fue transcrito el texto de esta Disposición adicional, lo que en ella se regula, más que una «integración» —término empleado por la norma— es un proceso de «promoción interna» para funcionarios de los Cuerpos Administrativo y Auxiliar a los que se posibilita el acceso a los Cuerpos de Gestión y Administrativo, respectivamente, siempre y cuando cumplan los requisitos que en la propia Disposición adicional se establecen. Una norma que posibilita el acceso a Cuerpos o Escalas del grupo inmediatamente superior a funcionarios pertenecientes a Cuerpos y Escalas clasificados en un grupo inferior, de los previstos en el artículo 25 de la Ley 30/1984, previa posesión de la titulación correspondiente y superación de las pruebas o cursos que se establezcan, es técnicamente

un proceso de promoción interna, con independencia de la denominación que la norma utilice.

Pues bien, a juicio de esta Institución, esta «promoción interna» o si se quiere, esta «integración» no respeta el derecho a la igualdad en el acceso a funciones y cargos públicos de acuerdo con los principios de mérito y capacidad (art. 23.2 en relación con el 103.3 CE), ni la normativa básica del Estado en materia de función pública, competencia exclusiva de éste, que regula la promoción interna de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE y arts. 22.2 y Disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública).

En efecto, la Disposición adicional vigesimoquinta impone a los funcionarios que pretendan acceder a los Cuerpos y Escalas del grupo superior el cumplimiento de tres requisitos: poseer en el momento de entrada en vigor de la ley la titulación que exige el artículo 22.1 de la Ley 30/1984 para acceder a otro grupo inmediatamente superior; realizar un curso selectivo de formación; y ostentar la condición de funcionario de la Comunidad Autónoma de Canarias en la fecha de entrada en vigor de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria.

Es este último requisito el que esta Institución considera incompatible con el derecho a la igualdad en el acceso a funciones y cargos públicos de acuerdo con los principios de mérito y capacidad que establece el artículo 23.2 de la Constitución en relación con el artículo 103.3 de la misma.

Ese Tribunal ha declarado expresamente que «... el mandato constitucional de favorecer la promoción a través del trabajo (art. 35 de la Norma fundamental) permitía admitir la posibilidad de que quienes desempeñaran puestos inferiores pudieran acceder a una plaza de un nivel superior (STC 50/86, FJ 5) y que la antigüedad de los servicios prestados a la Administración pudiera ser adecuadamente valorada como mérito de los aspirantes a ocupar una plaza de la función pública (STC 67/89, FJ 2). No en balde la propia Ley 30/1984, que establece las normas básicas en materia del Estatuto de los Funcionarios y, en consecuencia, desarrolla el artículo 149.1.18 de la Constitución y garantiza la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos implicados (art. 149.1.1), prevé entre los fines de las administraciones públicas la promoción interna de los funcionarios que posean titulación bastante para ello (art. 22).» (STC 302/93).

Ahora bien, en esta última sentencia ese Tribunal advierte expresamente que si lo anterior es sin duda cierto «... no lo es menos que no por eso dejan de jugar los principios de mérito y capacidad en el acceso a funciones y

cargos públicos que la Constitución consagra en el artículo 103.3, principios que concretan y articulan el genérico juicio de igualdad en esta materia consagrado por el artículo 23.2». En este sentido se afirma que «la promoción interna de los funcionarios a través del trabajo no puede confundirse con una patente para excluir la vigencia de estos preceptos constitucionales ni siquiera temporal y excepcionalmente, puesto que nada permite al legislador estatal o autonómico transgredir los límites que la Constitución impone a su libertad de configuración normativa y menos cuando está en juego un derecho con rango de fundamental como es la igualdad de acceso de todos los ciudadanos a las funciones públicas (art. 23.2 CE)».

De la doctrina reiterada de ese Tribunal en materia de función pública, y especialmente en relación con la legitimidad de la convocatoria de pruebas «restringidas» (SSTC 67/89, 27/91, etc.), se deduce que del artículo 23.2 de la Constitución se deriva «en primer lugar una libertad de acceso de los ciudadanos a dichas funciones públicas, que sólo puede ser exceptuada por muy excepcionales razones objetivas ...», y, además, «que ese acceso se ordene de manera igualitaria en la convocatoria mediante normas abstractas y generales con el fin de preservar la igualdad ante la ley de los ciudadanos, todo lo cual obliga al legislador y a la Administración a elegir reglas fundadas en criterios objetivos y presididos por los cánones de mérito y capacidad que el artículo 103.3 dispone» (STC 302/93).

Esta Institución quiere entender que cuando la Disposición adicional vigesimosegunda exige a los funcionarios «realizar un curso selectivo de formación sobre las materias específicas del Cuerpo en el que pretendan integrarse», pretende con ello atender a los principios de mérito y capacidad cuya eficacia se proyectará sobre tal curso «selectivo» y sobre las condiciones objetivas que los participantes deban aportar para superarlo.

Sin embargo, no parece posible compatibilizar el principio de igualdad en el acceso a funciones públicas con la discriminación que realiza la propia ley entre los funcionarios de los Cuerpos Administrativo y Auxiliar que ostentaran la condición de funcionarios de la Comunidad Autónoma de Canarias a la entrada en vigor de la Ley 2/1987 y los que hayan alcanzado tal condición con posterioridad a la entrada en vigor de dicha ley.

La norma no justifica en absoluto esta discriminación. Se alude a que en la ley citada se crearon los Cuerpos y Escalas de funcionarios de carrera de la Comunidad Autónoma, pero ello no parece relevante a los efectos aquí tratados puesto que la propia ley dispuso en su momento la integración en los Cuerpos y Escalas recién creados de todos los funcionarios transferidos

y asumidos por la Comunidad Autónoma hasta aquella fecha o que pudieran serlo en el futuro de acuerdo con una serie de reglas objetivas (basadas fundamentalmente en la titulación y en las funciones desempeñadas) que se concretaban en sus disposiciones transitorias.

Desde luego, no se está valorando aquí la «antigüedad», puesto que con posterioridad a esa fecha han sido muchos los funcionarios transferidos a la Comunidad Autónoma que dispondrán de igual o mayor antigüedad que aquellos que ya lo estuvieran en 1987. Además, tampoco se valora la antigüedad en los Cuerpos desde los que se vaya a acceder a otros del grupo superior, puesto que la exigencia se circunscribe a la pertenencia como funcionarios a la Comunidad Autónoma en la fecha de aprobación de la Ley de la Función Pública Canaria y no a los Cuerpos desde los que se opte a la integración o a la promoción.

Lo cierto, sin embargo, es que la posibilidad de acceder los Cuerpos del grupo superior sólo se reconoce a determinados funcionarios y no a los restantes que pertenezcan a sus mismos Cuerpos, en función de un dato meramente temporal sin que se justifique ni la razonabilidad ni la proporcionabilidad de la medida en relación con la finalidad de la norma, que no es otra obviamente que la promoción profesional de los funcionarios de la comunidad autónoma.

La ley nada dice al respecto y buscando indicios en los antecedentes de la tramitación parlamentaria del precepto (que no figuraba en el proyecto ni en el informe de la ponencia) se constata que el establecer este requisito no tiene ninguna otra justificación más que limitar el número de funcionarios que puedan acceder a grupos superiores en razón de las disponibilidades presupuestarias para hacer frente al incremento de las retribuciones que tal medida debe suponer.

Si ello es así, si existen restricciones presupuestarias que exigen limitar el número de plazas que se oferten a los funcionarios a promocionar o a integrar, la medida compatible con el principio de igualdad pasaría por su oferta pública y en condiciones de igualdad a los funcionarios de los Cuerpos correspondientes y no por la exclusión de algunos de ellos en base a un dato temporal irrelevante a efectos de acreditar el mérito y la capacidad.

Se crea pues una desigualdad «en la ley» desprovista de cualquier justificación objetiva, proporcionada y razonable, ya que lo que está en juego es el derecho de acceso en condiciones de igualdad a funciones públicas, el cual sólo admite restricciones «por muy excepcionales razones objetivas» —que aquí no se acreditan— y exige que el acceso se ordene de manera

igualitaria «mediante normas abstractas y generales» a través de reglas fundadas en criterios objetivos y presididos por los cánones de mérito y capacidad que el artículo 103.3 dispone (STC 302/93).

VIII

Además de esta quiebra del principio de igualdad, la Disposición adicional vigesimoquinta desconoce, muy claramente a juicio de esta Institución, la legislación básica del Estado en materia de función pública (art. 149.1.18 CE).

El artículo 22.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, precepto básico (art. 1.3. de la propia ley) y aplicable por tanto a todas las administraciones públicas, establece los requisitos precisos para la «promoción interna» de los funcionarios, requisitos que además son también de aplicación a los funcionarios que accedan por «integración» a otros Cuerpos o Escalas del mismo grupo o de grupo superior según precisa el párrafo quinto del número 1 del citado artículo 22.

Los requisitos que establece la legislación básica son los siguientes: poseer la titulación exigida para el ingreso en los Cuerpos o Escalas de que se trate; tener una antigüedad de al menos dos años en el Cuerpo o Escala desde el que se realice la promoción interna o la integración; y superar las pruebas y reunir los requisitos que para cada caso establezca la autoridad competente en la materia.

Como se desprende de la simple lectura de la Disposición adicional vigesimoquinta de la Ley 5/1996, los requisitos que esta norma exige para lo que ella denomina «integración» de los funcionarios de los Cuerpos Auxiliar y Administrativo en los Cuerpos Administrativo y de Gestión, respectivamente, no coinciden con los previstos en la legislación básica del Estado. Así, incluso considerando que la realización del curso selectivo previsto en la Disposición adicional fuese equiparable a la superación de pruebas en las que deben respetarse los principios de igualdad, mérito y capacidad, se obvia el requisito de tener una antigüedad de al menos dos años en el Cuerpo o Escala de pertenencia y se introduce otro requisito diferente —pertenecer a la Administración de la Comunidad Autónoma en la fecha de aprobación de su Ley de Función Pública— que no existe en la legislación básica estatal.

Por otro lado, y ya concretamente en lo que se refiere a la promoción interna del Cuerpo Auxiliar al Cuerpo Administrativo, se infringe también la Disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984 que establece un régimen específico para el acceso de Cuerpos o Escalas del Grupo D a los correspondientes del Grupo C del mismo área de actividad o funcional.

Para este supuesto específico la Ley 30/1984, en norma también básica y aplicable a todas las administraciones públicas, posibilita que la promoción interna se efectúe por el sistema de concurso-oposición con valoración en la fase de concurso de los méritos relacionados con la carrera y los puestos desempeñados, el nivel de formación y la antigüedad, pudiendo sustituirse la titulación por una antigüedad de diez años en un Cuerpo o Escala del Grupo D o de cinco años y la superación de un curso específico de formación al que habría de accederse por criterios objetivos.

Nada de esto se prevé en la Disposición adicional vigesimoquinta aquí cuestionada, por lo que se considera que el legislador autonómico no ha respetado el ámbito competencial que le corresponde en materia de función pública al desconocer en su regulación la normativa básica emanada del legislador estatal en el ejercicio de la competencia exclusiva que para ello le otorga el artículo 149.1.18 de la Constitución.

Es en base a esta infracción, la del artículo 22.1 y la de la Disposición adicional vigesimosegunda en su condición de bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos de acuerdo con el artículo 149.1.18 CE, que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de la Disposición adicional vigesimoquinta de la Ley del Parlamento de Canarias 51/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997.

Por cuanto ha quedado expuesto en los fundamentos jurídicos anteriores,

SUPLICO

al Tribunal Constitucional que, teniendo por presentado este escrito, en tiempo y forma, se sirva admitirlo y tener por interpuesta demanda de recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 36, 37, 41.2 y las Disposiciones adicionales decimocuarta, decimoquinta, decimosexta, decimonoventa, vigesimoprimer, vigesimoquinta y vigesimosexta de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997, por estimar que vulneran el artículo 9.3 de la Constitución y los artículos 61.1.b) del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, y reformado por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, y 21.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, estos últimos preceptos en base a lo establecido en el artículo 28.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora de ese Tribunal. Asimismo y en relación con la Disposición adicional vigesimoquinta, se interpone el presente recurso por considerar que la misma vulnera el artículo

lo 23.2 en relación con el 103.3 de la Constitución Española y no respeta la legislación básica en materia de función pública que es competencia exclusiva del Estado a tenor del artículo 149.1.18 de la Constitución, al desconocer lo preceptuado en el artículo 22.1 y en la Disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y que tras los trámites procesales oportunos acuerde dictar sentencia en la que se declare la inconstitucionalidad de dichos preceptos.

Todo ello por ser justicia que pido en Madrid, a veintiuno de marzo de mil novecientos noventa y siete.

Firmado: Fernando Álvarez de Miranda y Torres.