

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ067307

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia 67/2024, de 23 de abril de 2024

Pleno

Rec. de inconstitucionalidad núm. 2059/2022

(BOE de 30 de mayo de 2024)

SUMARIO:**Nulidad de la reforma de la Ley reguladora de las bases del régimen local sobre forma de selección, provisión y nombramiento de funcionarios con habilitación de carácter nacional en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Límites de las leyes de presupuestos.**

El recurso de inconstitucionalidad se interpone contra la disposición final primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2022, en cuanto da nueva redacción al apartado séptimo de la disposición adicional segunda de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, la cual, durante la pendency del proceso, ha sido objeto de nueva reforma por el art. 128, apartado séptimo del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, que viene a reproducir en términos similares la redacción impugnada en el presente recurso, por lo que **pervive su objeto**.

No está en discusión que la disposición impugnada no integra el núcleo esencial o indisponible de la ley de presupuestos, por lo que su constitucionalidad dependerá de si esa disposición puede encontrar encaje en el denominado «**contenido eventual**» de dicha ley. Procede examinar, por tanto, la inmediatez de la conexión de la disposición controvertida con el objeto del presupuesto.

La disposición cuestionada establece una regulación incardinada en la materia de función pública, al referirse a la atribución a la Comunidad Autónoma del País Vasco, en su ámbito territorial, de todas las facultades previstas en la Ley reguladora de las bases de régimen local en relación con los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, incluyendo las de selección, aprobación de la oferta pública de empleo para cubrir las vacantes existentes, la convocatoria de los procesos de provisión de plazas vacantes, el nombramiento del personal funcionario, la asignación del primer destino y las situaciones administrativas. Es decir, **no guarda conexión** con el régimen retributivo de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional ni tiene incidencia económica directa con los ingresos o los gastos, al no suponer un incremento o minoración de los ingresos de las administraciones públicas que se vean afectadas, ni tampoco un incremento o una minoración de los gastos en materia de personal, puesto que dicho personal tendría que incorporarse, de una forma u otra, a la plantilla de la corporación local. Por otra parte, aceptar que la conexión funcional de los funcionarios de administración local con habilitación nacional con la materia de control externo de la gestión económico-financiera y presupuestaria de las entidades locales expresa la relación directa que exige la jurisprudencia constitucional a efectos del contenido eventual de la ley de presupuestos, implicaría que esta ley pudiese regular todos los colectivos funcionariales que desempeñan tareas relacionadas con ingresos y gastos públicos, en contra de la configuración constitucional de ley de presupuestos como ley de contenido constitucionalmente definido. No concurre, pues, la indispensable relación directa o inmediata de la disposición impugnada con los gastos e ingresos que integran el presupuesto, ni cabe entender que esté justificada la inclusión de esa disposición en la ley de presupuestos por suponer un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno. La regulación contenida en la disposición impugnada desborda, por tanto, el contenido constitucionalmente admisible de la ley de presupuestos, por lo que es contraria a la Constitución y debe, en consecuencia, declararse **inconstitucional y nula**.

Voto particular.

PRECEPTOS:Constitución Española, arts. 9.3, 66.2, 134, 149.1.18.^a y 150.2 y disp. adic. primera.

Ley 7/1985 (LRBRL), art. 92 bis y disp. adic. segunda.

Ley 22/2021 (presupuestos generales del Estado para el año 2022), disp. final primera.

RD Ley 6/2023 (medidas urgentes para la ejecución del Plan de recuperación, transformación y resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo), art. 128.

PONENTE:

Don Enrique Arnaldo Alcubilla.

ECLI:ES:TC:2024:67

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2059-2022, promovido por más de cincuenta diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, contra la disposición final primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2022, que modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. Han comparecido y formulado alegaciones, en la representación que ostentan, el abogado del Estado y el letrado del Gobierno Vasco. Ha sido ponente el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla.

I. Antecedentes

1. El día 24 de marzo de 2022 tuvo entrada en el registro general de este tribunal el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra la disposición final primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2022, que modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. Los motivos en los que se fundamenta el recurso de inconstitucionalidad son los que, sucintamente, se exponen a continuación:

a) Los diputados recurrentes alegan, como primer motivo de inconstitucionalidad, que la disposición final primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2022, incorpora una regulación ajena al contenido propio de las leyes presupuestarias al modificar el apartado séptimo de la disposición adicional segunda de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL). Vulneraría por ello los artículos 66.2 y 134.2 CE, en relación con el principio de seguridad jurídica ex art. 9.3 CE. Entienden los recurrentes que, a la luz de la doctrina constitucional sobre los límites materiales del contenido eventual o no imprescindible de las leyes de presupuestos, la disposición impugnada no guarda relación económica directa con los ingresos o gastos de las administraciones locales afectadas, en tanto incide sobre la forma de selección, provisión y nombramiento de funcionarios con habilitación de carácter nacional en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco sin repercutir, no obstante, sobre el gasto público que supondría su incorporación, sea por una u otra vía, a la plantilla de la administración local correspondiente ni guardar conexión alguna con su régimen retributivo.

La disposición recurrida tampoco se erige, a juicio de los recurrentes, en complemento necesario para la mejor inteligencia y ejecución del presupuesto, sin que la Ley 22/2021, de presupuestos generales del Estado para el año 2022, haya justificado, en ningún caso, su inclusión como materia conexa.

b) La disposición impugnada vulnera también, según los diputados recurrentes, el art. 150.2 CE. En primer lugar, porque incorporaría una decisión formalmente unilateral del Estado de transferir a la Comunidad Autónoma del País Vasco las facultades previstas en el artículo 92 bis LBRL respecto a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional que hubiera precisado, conforme a este precepto constitucional, de su adopción por medio de ley orgánica. En segundo, porque la delegación afectaría a una materia de carácter básico ex art. 149.1.18.ª CE y, en concreto, a las facultades de selección, aprobación de oferta pública de empleo para cubrir vacantes, convocatoria de procesos de provisión para plazas vacantes, nombramiento en dichos procesos de provisión, asignación del primer destino y situaciones administrativas, todas ellas en relación con funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, no susceptibles por su propia naturaleza de transferencia o delegación. Para finalizar, la lesión del artículo 150.2 CE derivaría, asimismo, de la falta de previsión expresa por

el legislador estatal de las formas de control que se reservaría el Estado, en tanto titular último de la competencia, sobre el ejercicio por la Comunidad Autónoma del País Vasco de las facultades transferidas.

c) Los recurrentes denuncian, por último, que la disposición impugnada vulnera asimismo el artículo 149.1.18.^a CE. Con cita de la doctrina constitucional señalan que las facultades delegadas por su enunciado en materia de selección, adscripción a plazas concretas, oferta de empleo público y situaciones administrativas de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional forman parte de las bases de su régimen estatutario, abocando a su fragmentación y regionalización sin que las peculiaridades organizativas del País Vasco vinculadas a los derechos históricos de los territorios forales amparados por la disposición adicional primera CE alcancen para justificar, en ausencia de argumentación al respecto en la exposición de motivos de la Ley 22/2021, de presupuestos generales del Estado para el año 2022, la afición a elementos esenciales de la norma básica estatal y la excepción de la Comunidad Autónoma del País Vasco de la regulación común al respecto.

2. Por providencia de 28 de abril de 2022 el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través de la ministra de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Finalmente, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por escrito registrado en este tribunal el 12 de mayo de 2022, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó que la mesa de la Cámara había acordado personarse en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC, y remitir lo actuado a la dirección de estudios, análisis y publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General. A su vez, el presidente del Senado interesó, por escrito registrado asimismo con fecha 12 de mayo de 2022, que se tuviera por personada a dicha Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

4. Mediante escrito registrado en el Tribunal el 17 de mayo de 2022 el letrado del Gobierno Vasco, en la representación que por su cargo ostenta, solicitó que, habiendo tenido conocimiento de la providencia de 28 de abril de 2022 por la que el Pleno del Tribunal Constitucional había acordado admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, se tuviera por personado el Gobierno Vasco como coadyuvante del Gobierno de España y se acordara abrir el plazo para formular las correspondientes alegaciones, habida cuenta de que el recurso interpuesto afecta de forma clara al ámbito de autonomía y régimen competencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Tras dar traslado del escrito a la parte recurrente y al abogado del Estado para que, en el plazo de diez días, alegaran lo que estimaran conveniente al respecto, el Pleno del Tribunal acordó, mediante providencia de 30 de junio de 2022, tener por personado al letrado del Gobierno Vasco, en calidad de coadyuvante del Gobierno de España, y otorgarle un plazo de quince días para formular las alegaciones que estimara necesarias en defensa de la constitucionalidad de la disposición final primera de la Ley 22/2021, de presupuestos generales del Estado para el año 2022.

5. El abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, por escrito registrado en este tribunal el 24 de mayo de 2022 manifestó que se personaba en nombre del Gobierno y solicitó que se acordara ampliar el plazo para formular alegaciones.

El Pleno acordó, mediante providencia de 25 de mayo de 2022, tener por personado al abogado del Estado y prorrogarle en ocho días el plazo concedido por providencia de 28 de abril de 2022 para formular alegaciones.

6. Con fecha 6 de junio de 2022 tuvo entrada en el registro general de este tribunal el escrito de alegaciones del abogado del Estado en el que interesó la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

Tras recordar la doctrina constitucional relativa a los límites materiales de las leyes de presupuestos (cita las SSTC 123/2016, de 23 de junio, FJ 3, y 16/2022, de 8 de febrero, FJ 3), así como a su naturaleza y vigencia temporal (STC 34/2005, de 17 de febrero, FJ 5), señala a continuación que la oferta de empleo público y la selección del personal funcionario de la administración local con habilitación nacional de régimen común es competencia del Estado. La norma cuestionada tiene como fin hacer posible la ejecución presupuestaria y de la política económica del Gobierno, dotando de seguridad jurídica a la previsión de gasto público ligada a la oferta de empleo público y selección de este tipo de personal funcionario (dirigida a facilitar la reposición del personal al servicio de las administraciones públicas regulada por el artículo 20 de la propia Ley 22/2021, de presupuestos generales del Estado para el año 2022) y evitando que dicha ejecución se vea limitada o impedida al clarificar las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre el particular, en aplicación de la citada tasa de reposición, y

conciliar el enunciado del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, con el de la Ley reguladora de las bases del régimen local, en particular con su disposición adicional segunda.

Concluye su escrito la Abogacía del Estado señalando que, si bien conforme a la doctrina constitucional los derechos históricos no son títulos competenciales autónomos, la disposición adicional primera CE alcanza a proteger, como mínimo irreductible, un régimen de autogobierno territorial con el que quepa reconocer el régimen foral tradicional de los distintos territorios históricos (con cita expresa a tal efecto de las SSTC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 26; 233/1999, de 16 de diciembre, y 208/2012, de 14 de noviembre, FFJJ 3 y 4). La disposición final impugnada en el presente recurso atendería, en su opinión, al propio mandato constitucional al preservar la singularidad de ese régimen foral en materia organizativa local.

7. Por escrito registrado en el Tribunal el 7 de julio de 2022, el letrado del Gobierno Vasco, en nombre y representación de este, solicitó que se acordara ampliar el plazo concedido por providencia de 30 de junio de 2022 para formular alegaciones.

Por diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno de 8 de julio de 2022 se acordó prorrogarle dicho plazo en ocho días más.

8. Mediante escrito registrado en este tribunal el 7 de septiembre de 2022, formuló alegaciones el letrado del Gobierno Vasco, interesando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

En primer lugar, se analiza la constitucionalidad de la disposición impugnada desde la perspectiva de su inclusión en una ley presupuestaria, partiendo de la consolidada doctrina constitucional sobre el contenido «esencial» y el contenido «eventual, no necesario o no imprescindible» de las leyes de presupuestos, y los requisitos que han de concurrir para que la regulación por ley de presupuestos de una materia que no forma parte del contenido esencial o necesario sea constitucionalmente legítima.

Afirma la representación letrada del Gobierno Vasco que la norma cuestionada guarda una relación económica directa e inmediata con el contenido propio de las leyes presupuestarias desde las perspectivas, en primer lugar, de las retribuciones de los funcionarios a los que se refiere la disposición impugnada, que inciden sustancialmente en el capítulo de gastos de los presupuestos de las entidades locales; de su conexión con la ejecución, en segundo lugar, de las previsiones de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, en relación con los funcionarios de administración local con habilitación nacional en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco; así como, por último, de la eventual repercusión económica de las responsabilidades que pudieran derivar de actuaciones administrativas irregulares que incumplieran el plazo máximo de permanencia del personal temporal.

En conclusión, la medida contenida en la disposición impugnada constituiría una opción legítima del legislador que, conforme a la doctrina constitucional, no desbordaría la específica función constitucional asignada a las leyes de presupuestos o su contenido material. Tampoco contravendría, por lo demás, su especialidad procedimental en tanto su incorporación a la ley no supone, en opinión del Gobierno Vasco, una restricción ilegítima del poder legislativo o una disminución de las facultades parlamentarias para su examen y enmienda. Finalmente, sostiene que la disposición recurrida tampoco vulneraría el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), en tanto que resultaría conocida y comprensible, previsible en sus consecuencias y generadora de confianza en sus destinatarios, estableciendo la forma en que se aplicará en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco la normativa reguladora de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional prevista en el artículo 92 bis LBRL y concordantes.

En segundo lugar, se examina la invocada vulneración del reparto competencial respecto de los funcionarios de administración local con habilitación nacional. Tras un somero repaso de la doctrina constitucional sobre la distribución de competencias en materia de régimen local (art. 149.1.18.ª CE) y la singularidad de los derechos históricos de los territorios forales (disposición adicional primera CE), la representación del Gobierno Vasco se refiere a la especialidad y las particularidades históricas más sobresalientes del régimen funcional local en los territorios históricos vascos. Concluye de todo ello que la disposición recurrida no delega competencia alguna, sino que se limita a aclarar la redacción del precepto estatal modificado para especificar la singularidad foral que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Asegura, para terminar, con cita de la STC 45/2017, de 27 de abril, FJ 3, que la propia evolución del régimen jurídico del personal funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional admitiría la asimetría regulatoria, con origen en la legislación básica estatal, entre comunidades autónomas de régimen foral y general, confirmando la constitucionalidad de la disposición final primera de la Ley 22/2021, de presupuestos generales del Estado para el año 2022.

9. Con fecha 26 de enero de 2024 tuvo entrada en el registro general de este tribunal un escrito de alegaciones complementarias del abogado del Estado. Comienza dando noticia de la reciente modificación del

apartado séptimo de la disposición adicional segunda LBRL por el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de recuperación, transformación y resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, convalidado el 10 de enero de 2024 por el Congreso de los Diputados; y refiere que esta reforma viene a establecer una previsión normativa igual a la impugnada en el presente recurso, a la que, en consecuencia, deroga. Con cita literal de la doctrina constitucional aplicable a las modificaciones normativas que afectan al objeto del recurso de inconstitucionalidad (STC 10/2023, de 23 de febrero, FJ 2) interesa que este tribunal tome en consideración que el argumento esgrimido por los recurrentes acerca de la eventual infracción de los límites constitucionales de los contenidos de las leyes de presupuestos generales ha quedado por ello vacía de contenido.

10. Mediante escrito registrado en este tribunal el 5 de febrero de 2024 el letrado del Gobierno Vasco se adhiere a las alegaciones complementarias del abogado del Estado, interesando que sean objeto de consideración al resolver la alegación de los recurrentes acerca de la posible vulneración del artículo 134.2 CE, en relación con el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE, toda vez que habría decaído de forma sobrevenida su objeto como consecuencia de la pérdida de vigencia y expulsión del ordenamiento jurídico de la disposición impugnada a causa de la modificación efectuada en la Ley reguladora de las bases de régimen local por el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre.

11. En sesión del Pleno de este tribunal que tuvo lugar los días 12 y 13 de marzo de 2024, la magistrada ponente doña María Luisa Balaguer Callejón sometió a la deliberación del Pleno los puntos de hecho, las cuestiones y fundamentos de Derecho del recurso, así como la decisión que, a su juicio, debía recaer; y, previa la correspondiente deliberación, la mayoría del Pleno se pronunció en contra de la propuesta de la ponente, que declinó la redacción de la resolución. El presidente del Tribunal se la encomendó al magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla, en aplicación del artículo 206.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de aplicación supletoria en esta jurisdicción conforme al artículo 80 LOTC.

12. Por providencia de 23 de abril de 2024 se señaló ese mismo día para la deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso de inconstitucionalidad y posiciones de las partes.

La presente resolución ha de resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra la disposición final primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2022, en cuanto da nueva redacción al apartado séptimo de la disposición adicional segunda de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), que quedó redactado como sigue:

«7. En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la normativa reguladora de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional prevista en el artículo 92 bis y concordantes de esta ley, se aplicará de conformidad con la disposición adicional primera de la Constitución, con el artículo 149.1.18.^a de la misma y con la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, teniendo en cuenta que todas las facultades previstas en el citado artículo 92 bis respecto a dicho personal serán asumidas en los términos que establezca la normativa autonómica, incluyendo entre las mismas la facultad de selección, la aprobación de la oferta pública de empleo para cubrir las vacantes existentes de las plazas correspondientes a las mismas en su ámbito territorial, convocar exclusivamente para su territorio los procesos de provisión para las plazas vacantes en el mismo, la facultad de nombramiento del personal funcionario en dichos procesos de provisión, la asignación del primer destino y las situaciones administrativas.»

Para los demandantes, la modificación que se ha llevado a cabo por la disposición impugnada vulneraría, en primer lugar, los artículos 66.2 y 134.2 CE, en relación con el principio de seguridad jurídica ex art. 9.3 CE. La regulación que incorpora no podría llevarse a cabo a través de una ley presupuestaria, en cuanto que se trata de una norma con un contenido constitucionalmente delimitado, sin que pueda considerarse que la modificación impugnada sea contenido ni necesario ni eventual de la ley de presupuestos. La nueva redacción del apartado séptimo de la disposición adicional segunda LBRL incurriría, además, en otros dos vicios de inconstitucionalidad.

Por un lado, esta modificación incorporaría una decisión formal unilateral del Estado de transferir las facultades previstas por la disposición a la Comunidad Autónoma del País Vasco, que hubiera precisado de su adopción por medio de ley orgánica y de la previsión expresa por el legislador estatal de las formas de control que se reservaría el Estado, como titular último de la competencia, sobre el ejercicio autonómico de las facultades transferidas, con lo que se estaría vulnerando el artículo 150.2 CE. Por otro lado, se afectaría de modo sustancial a las bases del régimen estatutario de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional, infringiendo el

artículo 149.1.18.^a CE, sin que las peculiaridades organizativas del País Vasco vinculadas a los derechos históricos de los territorios forales amparados por la disposición adicional primera CE alcancen para justificar, en ausencia de argumentación sobre el particular en la exposición de motivos de la Ley 22/2021, de presupuestos generales del Estado para el año 2022, la afección a elementos esenciales de la norma básica estatal en materia de selección, adscripción a plazas concretas, oferta de empleo público y situaciones administrativas de estos funcionarios locales.

El abogado del Estado y el letrado del Gobierno Vasco han interesado la desestimación del recurso de inconstitucionalidad por entender que no concurre ninguna de las vulneraciones constitucionales que los recurrentes denuncian.

2. Consideraciones previas sobre la delimitación del objeto del recurso.

Antes de proceder al enjuiciamiento de la disposición final recurrida, debemos pronunciarnos sobre la subsistencia del objeto de este proceso constitucional. Durante la pendencia del proceso, el apartado 7 de la disposición adicional segunda LBRL ha sido objeto de reforma por el art. 128, apartado séptimo del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de recuperación, transformación y resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, quedando redactado como sigue:

«7. En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la normativa básica reguladora de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional se aplicará de conformidad con la disposición adicional primera de la Constitución, con el artículo 149.1.18.^a de la misma y con la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, teniendo en cuenta que todas las facultades previstas respecto a dicho personal serán asumidas en los términos que establezca la normativa autonómica, incluyendo entre las mismas la facultad de selección, la aprobación de la oferta pública de empleo para cubrir las vacantes existentes de las plazas correspondientes a las mismas en su ámbito territorial, convocar exclusivamente para su territorio los procesos de provisión para las plazas vacantes en el mismo, la facultad de nombramiento del personal funcionario en dichos procesos de provisión, la asignación del primer destino y las situaciones administrativas.»

El examen de la modificación efectuada por el artículo 128, apartado séptimo del Real Decreto-ley 6/2023 (vigente desde el 21 de diciembre de 2023) pone de relieve que esta reforma supone la sustitución del enunciado del apartado séptimo de la disposición adicional segunda LBRL, tal como fue redactado por la disposición impugnada en el presente recurso, por otra normativa que viene a reproducir ese enunciado, con una redacción similar.

La doctrina constitucional ha reiterado que en los recursos de inconstitucionalidad, cuya finalidad última es la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, la modificación, derogación o pérdida de vigencia de la norma que se recurre puede producir la extinción sobrevenida del proceso, pues, como regla general, en un recurso abstracto, como el de inconstitucionalidad, carece de sentido pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya del ordenamiento de modo total, sin ultraactividad (entre otras muchas, SSTC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 2; 216/2012, de 14 de noviembre, FJ 2; 9/2013, de 28 de enero, FJ 2, y 44/2023, de 9 de mayo, FJ 1).

Ahora bien, esta regla tiene algunas excepciones. En concreto, además de los supuestos de ultraactividad de la norma, a los que ya se ha hecho mención, hemos declarado, por lo que ahora interesa, que, «cuando se trata de realizar un control sobre los vicios de validez que pudieran haber incidido sobre la propia aprobación de una norma, el objeto del proceso no se puede ver afectado sin más por la eventual derogación o modificación de las normas adoptadas, ya que en tal caso subsiste el interés constitucional de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2). A partir de esta doctrina, persiste el objeto del proceso si la impugnación se basa precisamente en una posible vulneración del proceso legislativo que habría tenido lugar, en su caso, cuando a una ley de presupuestos se incorporan materias que exceden de su contenido mínimo o, incluso, eventual; esto es, cuando lo que se controvierta sea precisamente la inclusión de una norma en una ley de presupuestos, y no el concreto contenido del precepto» (STC 86/2013, de 11 de abril, FJ 2, cuya doctrina se reitera en SSTC 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 2, y 122/2018, de 31 de octubre, FJ 2).

La razón de ser de esta excepción reside en la necesidad de asegurar el correcto funcionamiento del sistema de producción normativa previsto en la Constitución, depurando y expulsando del ordenamiento las normas impugnadas ante este tribunal que se aparten de dicho sistema, con independencia de que se hallen o no en vigor en el momento en que se declare su inconstitucionalidad.

Así sucede en el presente caso con la primera tacha que los recurrentes dirigen a la disposición impugnada, a la que imputan la infracción de los límites materiales de las leyes de presupuestos (artículos 66.2 y 134 CE, en relación con el principio de seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 CE), fundada en la indebida inclusión de la regulación contenida en esa disposición en una ley de presupuestos. En consecuencia, la pérdida de vigencia de la disposición impugnada, tras la reforma introducida por el art. 128, apartado séptimo del Real Decreto-ley 6/2023, en nada afecta a la pervivencia del objeto del recurso en este punto, por lo que debemos enjuiciar el fondo del asunto, y pronunciarnos sobre la eventual vulneración del sistema de fuentes que se alega en la demanda. Y lo mismo cabe decir respecto de la infracción del artículo 150.2 CE que los recurrentes imputan también a la disposición

impugnada, por tratarse de nuevo de una cuestión que atañe a la necesidad de velar por el correcto funcionamiento del sistema de producción normativa constitucionalmente establecido.

Otra excepción a la regla de la extinción sobrevenida del recurso de inconstitucionalidad por modificación, derogación o pérdida de vigencia de la norma que se recurre, es la que atañe a los supuestos de impugnaciones de carácter competencial. En estos casos, la pervivencia o desaparición del objeto del recurso dependerá de si la nueva normativa, sustitutoria de la impugnada, viene a plantear o no los mismos problemas competenciales señalados en el recurso de inconstitucionalidad [por todas, STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 b)]. Si los problemas competenciales subsisten, ello justifica la pervivencia del objeto del recurso y, por tanto, de la competencia de este tribunal para resolverlo porque «la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio (STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 2, y jurisprudencia allí citada). Por ello, si «la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto» [STC 134/2011, FJ 2 b)].

La redacción actual del apartado séptimo de la disposición adicional segunda LBRL, resultante de la reforma introducida por el art. 128, apartado séptimo del Real Decreto-ley 6/2023, viene a reproducir en términos similares la que a aquel precepto le dio la disposición final primera de la Ley 22/2021, de presupuestos generales del Estado para el año 2022, a la que los diputados recurrentes imputan la infracción del artículo 149.1.18.ª CE, conforme quedó expuesto. En consecuencia, puesto que el actual enunciado de la norma reproduce, con similar redacción, las mismas cuestiones competenciales objeto de controversia en el presente recurso de inconstitucionalidad, ha de concluirse que también en este punto pervive el objeto del recurso.

3. Examen de la infracción de los artículos 66.2 y 134.2 CE, en relación con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Doctrina constitucional sobre los límites materiales de las leyes de presupuestos. Efectuadas las precisiones que anteceden, debemos examinar las infracciones constitucionales alegadas, comenzando por la que imputa a la disposición impugnada la vulneración de los límites materiales de las leyes de presupuestos (arts. 66.2 y 134.2 CE), siendo la también invocada infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) una consecuencia de la anterior.

Los recurrentes aducen que la disposición impugnada, que atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco, conforme a la normativa que esta establezca, todas las facultades previstas en la Ley reguladora de las bases de régimen local en relación con los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, incluyendo las de selección, aprobación de la oferta pública de empleo para cubrir las vacantes existentes en su ámbito territorial, convocatoria en su territorio de los procesos de provisión de plazas vacantes, nombramiento del personal funcionario, asignación del primer destino y situaciones administrativas, desborda el contenido material de las leyes de presupuestos.

Con cita de la doctrina constitucional sobre los límites del contenido «eventual» o «no imprescindible» de las leyes de presupuestos, sostienen los recurrentes que la disposición impugnada no puede tener cabida en una ley de presupuestos generales del Estado, porque no guarda relación económica con los ingresos o gastos de las administraciones locales afectadas, en tanto incide sobre la forma de selección, provisión y nombramiento de funcionarios con habilitación de carácter nacional en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, pero sin repercutir sobre el gasto público que supondría su incorporación ni guardar conexión alguna con su régimen retributivo, puesto que dicho personal tendría que incorporarse, de una forma u otra, a la plantilla de la administración local correspondiente, de suerte que se generaría el mismo gasto con independencia de la forma en que esa incorporación se produjera. La disposición recurrida tampoco se erige, según los recurrentes, en complemento necesario para la mejor inteligencia y ejecución del presupuesto.

Tanto el abogado del Estado como el letrado del Gobierno Vasco entienden que la disposición impugnada no incurre en la tacha de inconstitucionalidad alegada por los recurrentes, pues se trataría de una regulación que tiene legítimo encaje en el contenido eventual, no necesario o no imprescindible de las leyes de presupuestos.

Para dar cumplida respuesta a la controversia planteada, debemos recordar nuestra consolidada doctrina sobre los límites materiales de las leyes de presupuestos, conforme a la cual la Constitución establece una reserva de un contenido de ley de presupuestos, lo que significa que la norma debe ceñirse a ese contenido y también que ese contenido se encuentra reservado a ella (SSTC 9/2013, FJ 3, y 86/2013, FJ 3, con cita de otras muchas). Esta limitación de contenido es «una exigencia del principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado (art. 9.3 CE), esto es, de 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» (por todas, STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5). Es la propia función constitucional de la norma, con las consecuentes restricciones al debate parlamentario, la que fundamenta la limitación del contenido de estas leyes, que se justifica en que representan un papel central en un Estado

democrático de Derecho, porque permiten a sus ciudadanos tener una visión de conjunto del plan económico del Gobierno, de ahí la exigencia de que en ellas se incluyan «la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal», como dispone el artículo 134.2 CE (por todas, SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4; 9/2013, FJ 3, y 86/2013, FJ 3).

A partir de esta premisa, hemos reiterado que las leyes de presupuestos tienen un contenido mínimo, esencial e indisponible, y pueden tener también un contenido eventual o no imprescindible.

El contenido esencial o indisponible es el que en todo caso debe aparecer en la ley de presupuestos generales del Estado que cada año debe ser aprobada por las Cortes Generales (art. 66.2 CE), que deriva directamente de lo dispuesto en el artículo 134.2 CE y que se concreta en la previsión de ingresos y habilitación de gastos para un ejercicio económico y en las normas de naturaleza financiera que desarrollan y aclaran los estados cifrados para su ejecución congruente o simétrica en el respectivo período anual. Ese contenido propio, mínimo y necesario de la ley de presupuestos, es al que se refiere el artículo 134.2 CE y que alcanza a «la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal» [SSTC 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 5; 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 2, y 44/2015, de 5 de marzo, FJ 3.b), por todas].

La ley de presupuestos generales del Estado puede tener también un contenido «eventual», «disponible» y, por tanto, «no imprescindible», que se justifica en el carácter funcional de dicha ley como vehículo director de la política económica del Gobierno y que se concreta en aquellas otras disposiciones que, aun no suponiendo una previsión de ingresos o una habilitación de gastos en sentido estricto, o bien guardan una relación directa con las previsiones de ingreso y las habilitaciones de gasto de los presupuestos, o bien responden a los criterios de política económica general o, en fin, vienen a ser un complemento necesario para la mejor inteligencia y más eficaz ejecución del presupuesto (por todas, SSTC 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3; 99/2016, de 25 de mayo, FJ 8, y 123/2016, de 23 de junio, FJ 3). Por eso, quedan en principio excluidas de las leyes de presupuestos las normas típicas del Derecho codificado u otras previsiones de carácter general en las que no concurre dicha vinculación (entre otras muchas, SSTC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4; 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3; 9/2013, FJ 3, y 86/2013, FJ 3). En particular, 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 solo accidental y secundaria y por ende insuficiente para legitimar su inclusión en la ley de presupuestos» [SSTC 152/2014, de 25 de septiembre, FJ 4.a), y 122/2018, de 31 de octubre, FJ 3 d)].

Esta doctrina, elaborada en relación con la ley de presupuestos generales del Estado, ha sido extendida por el Tribunal a las leyes de presupuestos de las comunidades autónomas, como también es sabido, de suerte que será aplicable a estas siempre y cuando exista una identidad sustancial entre las normas que integran el bloque de la constitucionalidad aplicable a la institución presupuestaria de la comunidad autónoma de que se trate y cuanto dispone el artículo 134.2 CE respecto del Estado (por todas, STC 86/2013, FJ 3).

La aplicación de esta doctrina constitucional a las diferentes controversias planteadas ante este tribunal ha dado lugar a una amplia casuística. Por su relevancia para la cuestión que nos ocupa, conviene recordar que hemos advertido expresamente que «[e]n el contenido eventual de una ley de presupuestos en general no caben las normas que integran el régimen de la función pública» [STC 109/2021, de 13 de mayo, FJ 3.c)], y así hemos declarado inconstitucionales, entre otras, por tratarse de disposiciones de carácter general que no guardaban relación alguna con los ingresos y gastos del ejercicio, diversas medidas relacionadas con el personal del sector público incluidas en leyes de presupuestos, como 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); al régimen de provisión de los puestos de trabajo del personal sanitario (STC 203/1998, de 15 de octubre); a la creación de un cuerpo de funcionarios autonómicos (STC 130/1999, de 1 de julio); a la edad de pase a la situación de segunda actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía (STC 234/1999, de 16 de diciembre); a la regulación de un supuesto de movilidad interadministrativa funcional (STC 274/2000, de 15 de noviembre); a los requisitos de titulación necesaria para acceder a un cuerpo de funcionarios del Tribunal de Cuentas (STC 9/2013, ya citada); al establecimiento de limitaciones a la incorporación de personal laboral al sector público (STC 122/2018, también citada); o a la exigencia de dedicación exclusiva de las jefaturas de servicio o sección del personal estatutario facultativo del sistema sanitario público para poder percibir el complemento correspondiente (STC 109/2021, citada asimismo).

Por el contrario, «[e]ncuentran cabida en el contenido eventual [de una ley de presupuestos] normas que guardan conexión con el régimen retributivo de la función pública [STC 152/2014, de 25 de septiembre, FJ 3 a)], con incidencia directa en el gasto público presupuestado» [STC 109/2021, FJ 3.c)], tales como las que establecen la incompatibilidad de percepción de haberes activos y de pensiones (STC 65/1990, de 5 de abril); el incremento de retribuciones salariales para el personal al servicio de las administraciones públicas (STC 237/1992, de 15 de diciembre); la creación de un complemento retributivo para determinados cargos públicos (STC 32/2000, de 3 de febrero); o una medida que pretende evitar el incremento de las retribuciones del personal del sector público (STC 99/2016, de 25 de mayo, FJ 8).

4. Aplicación al caso de la doctrina constitucional sobre los límites materiales de las leyes de presupuestos. Estimación de la tacha de inconstitucionalidad alegada.

A partir de la doctrina constitucional expuesta debe ahora examinarse si la disposición impugnada desborda, como sostienen los recurrentes, el contenido posible de una ley de presupuestos y vulnera, en consecuencia, los artículos 66.2 y 134.2 CE.

No está en discusión que la disposición impugnada no integra el núcleo esencial o indisponible de la ley de presupuestos, por lo que su constitucionalidad dependerá de si esa disposición puede encontrar encaje en el denominado «contenido eventual» de dicha ley, como defienden el abogado del Estado y el letrado del Gobierno Vasco. Procede examinar, por tanto, la inmediatez de la conexión de la disposición controvertida con el objeto del presupuesto, en los términos señalados.

La disposición final primera de la Ley 22/2021, de presupuestos generales del Estado para el año 2022, que da nueva redacción al apartado séptimo de la disposición adicional segunda LBRL y cuyo contenido quedó antes transcrito, establece una regulación incardinada en la materia de función pública, al referirse a la atribución a la Comunidad Autónoma del País Vasco, en su ámbito territorial, de todas las facultades previstas en la Ley reguladora de las bases de régimen local en relación con los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, incluyendo las de selección, aprobación de la oferta pública de empleo para cubrir las vacantes existentes, la convocatoria de los procesos de provisión de plazas vacantes, el nombramiento del personal funcionario, la asignación del primer destino y las situaciones administrativas.

Se trata de una norma en materia de función pública, que no guarda conexión con el régimen retributivo de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional ni tiene incidencia económica directa con los ingresos o los gastos, al no suponer un incremento o minoración de los ingresos de las administraciones públicas que se vean afectadas, ni tampoco un incremento o una minoración de los gastos en materia de personal, puesto que dicho personal tendría que incorporarse, de una forma u otra, a la plantilla de la corporación local.

El abogado del Estado y el letrado del Gobierno Vasco han sostenido que la disposición impugnada tiene encaje en el contenido eventual de las leyes de presupuestos, toda vez que el desempeño de las funciones reservadas por la Ley reguladora de las bases de régimen local a los funcionarios de administración local con habilitación nacional (entre las que se encuentran las funciones de control y fiscalización externa de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y de contabilidad, tesorería y recaudación) están vinculadas con el régimen de control de los gastos e ingresos públicos de las entidades locales y, por tanto, con las previsiones de ingreso y las habilitaciones de gasto de los presupuestos. En definitiva, se viene a afirmar que, dadas las actividades fiscalizadoras que corresponden a los funcionarios de administración local con habilitación nacional, la disposición impugnada afectaría indirectamente a la fase de control del presupuesto de las corporaciones locales, que es una de las que componen el ciclo presupuestario, junto a las de elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos.

Sin embargo, a los efectos de la delimitación del contenido admisible de la ley de presupuestos, la vinculación apuntada es claramente insuficiente, pues no expresa una relación directa e inmediata de la disposición impugnada con los ingresos o gastos públicos, con la política económica del Gobierno o con la inteligencia y ejecución del presupuesto. Como ya hemos advertido, «son muchísimas las medidas normativas susceptibles de tener alguna incidencia en cualquiera de estos aspectos, pero si esto fuera suficiente, los límites materiales que afectan a las leyes de presupuestos quedarían desnaturalizados; se diluirían hasta devenir prácticamente inoperantes» (por todas, SSTC 234/1999, FJ 5, y 9/2013, FJ 4). Aceptar que la conexión funcional de los funcionarios de administración local con habilitación nacional con la materia de control externo de la gestión económico-financiera y presupuestaria de las entidades locales expresa la relación directa que exige la jurisprudencia constitucional a efectos del contenido eventual de la ley de presupuestos, implicaría que esta ley pudiese regular todos los colectivos funcionariales que desempeñan tareas relacionadas con ingresos y gastos públicos, en contra de la configuración constitucional de ley de presupuestos como «ley de contenido constitucionalmente definido» (STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5, por todas).

Por todo lo expuesto, apreciamos que no concurre la indispensable relación directa o inmediata de la disposición impugnada con los gastos e ingresos que integran el presupuesto, ni cabe entender que esté justificada la inclusión de esa disposición en la ley de presupuestos por suponer «un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno» [SSTC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4.a); 9/2013, FJ 4, y 86/2013, FJ 5]. La regulación contenida en la disposición impugnada desborda, por tanto, el contenido constitucionalmente admisible de la ley de presupuestos, por lo que es contraria a la Constitución (arts. 66.2 y 134.2).

Debemos, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición final primera de la Ley 22/2021, de presupuestos generales del Estado para el año 2022, lo que hace innecesario que entremos a examinar las restantes censuras de inconstitucionalidad que los diputados recurrentes dirigen a esa disposición y, en concreto, las referidas a la vulneración de los artículos 150.2 y del artículo 149.1.18.^a CE.

Por otra parte, hay que tener presente que pueden haberse celebrado procesos selectivos y de provisión de puestos y declarado situaciones de los funcionarios al amparo de la disposición que ahora declaramos

inconstitucional durante el tiempo transcurrido entre la interposición del recurso de inconstitucionalidad y esta sentencia. Nuestra declaración de inconstitucionalidad y nulidad no deberá afectar a esos procesos y resoluciones administrativas, pues, en estas circunstancias, el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) reclama salvaguardar la intangibilidad de las situaciones jurídicas consolidadas, es decir, no solo las decididas con fuerza de cosa juzgada, sino también las situaciones administrativas firmes, según hemos decidido en casos similares (por todas, SSTC 9/2013, FJ 4, y 86/2013, 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 recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucional y nula la disposición final primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2022, con los efectos establecidos en el fundamento jurídico 4.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de abril de dos mil veinticuatro.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Juan Carlos Campo Moreno.—Laura Díez Bueso.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2059-2022

En ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), y con pleno respeto a la opinión de la mayoría reflejada en la sentencia, formulo el presente voto, dejando constancia sucintamente de los fundamentos de mi posición discrepante con el fallo y con los razonamientos que lo sustentan, de acuerdo con los argumentos que defendí en la deliberación del Pleno.

Mi discrepancia, como expongo a continuación, se concreta en la decisión finalmente adoptada que, en mi opinión, debió ser de extinción del recurso de inconstitucionalidad por pérdida de su objeto respecto del motivo de impugnación relativo a la posible vulneración del límite constitucional a los contenidos que son susceptibles de regularse por la ley de presupuestos del Estado por imperativo de lo dispuesto en el artículo 134 CE, en relación con el artículo 66.2 CE y el principio de seguridad jurídica ex art. 9.3 CE, manteniendo, sin embargo, parcialmente vivo su objeto en relación con la cuestión competencial objeto de controversia. Como la sentencia de la que disiento reconoce, la redacción dada al apartado 7 de la disposición adicional segunda de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, por la Ley 22/2021 aquí impugnada, fue objeto de modificación en virtud del artículo 128.7 del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de recuperación, transformación y resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo. Por tal razón, en aplicación de la doctrina de este tribunal, se debería haber declarado la pérdida sobrevenida en este punto del objeto del recurso de inconstitucionalidad, pues la regla general en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad es que la modificación de la norma impugnada extingue su objeto.

Como este tribunal tiene establecido, «en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado 'habrá de ser tenida en cuenta por este tribunal para apreciar si la misma conlleva [...] la exclusión de toda la aplicabilidad de la ley, [pues] si así fuera, no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la ley, acaso inconstitucional (art. 40.1 LOTC)' (STC 199/1987, FJ 3). Por ello, carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, 'pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento... de modo total, sin ultraactividad' (SSTC 160/1987, FJ 6; 150/1990, FJ 8, y 385/1983, FJ 2)» (por todas, SSTC 104/2015, de 28 de mayo, FJ 2; 237/2015, de 19 de noviembre, FJ 3; 270/2015, de 17 de diciembre, FJ 2; 140/2016, de 21 de julio, FJ 2, y 27/2017, de 16 de febrero, FJ 2).

Bien es cierto que la cuestión debe resolverse en cada caso concreto y no cabe dar una respuesta unívoca en todos los supuestos, ya que esa regla general tiene excepciones. Tal ocurre cuando el recurso de inconstitucionalidad versa sobre una controversia de carácter competencial y esta no ha desaparecido con la nueva norma [entre otras, SSTC 96/2013, de 23 de abril, FJ 2; 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 2, y 230/2015, de 5 de noviembre, FJ 3 b)], o cuando se trata de controlar normas de vigencia temporal limitada como son, por ejemplo, las leyes de presupuestos, pues «excluir la posibilidad de examen constitucional en estos supuestos 'sería tanto como negar la posibilidad de control por este Tribunal Constitucional de determinadas normas con vigencia limitada en el

tiempo... creándose así un ámbito normativo (estatal o autonómico) inmune al control de la jurisdicción constitucional'» [por todas, SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1; 26/2013, de 31 de enero, FJ 2, y 179/2016, de 20 de octubre, FJ 2.a)]. Finalmente, se ha excluido el supuesto de la legislación de urgencia, en cuanto las deficiencias respecto a los presupuestos para su uso y a su contenido posible no pueden quedar subsanadas por los efectos derogatorios de la legislación sobrevenida o los convalidantes de la asunción del decreto-ley por el Congreso de los Diputados o por las asambleas de las comunidades autónomas [por todas, SSTC 137/2003, de 3 de julio, FJ 2; 155/2005, de 9 de junio, FJ 2; 96/2014, de 12 de junio, FJ 2; 47/2015, de 5 de marzo, FJ 2.c), y 106/2015, de 28 de mayo, FJ 2].

Pues bien, en este caso concurre la primera de las circunstancias expuestas para impedir la aplicación de la regla general, pero no la segunda. La disposición final impugnada en el recurso de inconstitucionalidad que nos ocupa, aunque se encuentra incluida dentro de una ley de presupuestos, no tenía una vigencia temporal limitada, sino que fue aprobada con una vocación de vigencia indefinida, por lo que la excepción a la regla general en los supuestos de normas limitadas en el tiempo no es de aplicación en este caso. Dicha disposición adicional fue sustituida en su integridad por el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, de manera que el legislador estatal la expulsó completamente del ordenamiento jurídico, excluyendo toda posibilidad de aplicación, sin que se plantee problema alguno de ultraactividad de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2022. Por tal razón, estimo que la sentencia debió dirigir su argumentación al entendimiento de que el objeto del recurso había desaparecido en relación con el primer motivo de impugnación esgrimido por los recurrentes, sin que tuviera sentido ya un pronunciamiento sobre la eventual vulneración por la disposición final formalmente impugnada de los artículos 66.2 y 134.2 CE en relación con el principio de seguridad jurídica ex art. 9.3 CE. A pesar de esta evidencia, reconocida incluso en el fundamento jurídico 2 de la sentencia de la que disiento, en el que se desarrolla una argumentación de la que debía derivarse como consecuencia ineluctable la extinción del recurso de inconstitucionalidad en este punto, dada la expulsión por el mismo legislador del ordenamiento jurídico sin ultraactividad alguna de la disposición aprobada inicialmente con vocación de vigencia indefinida, y la controversia planteada por los recurrentes acerca no solo de la inclusión de la norma en una ley de presupuestos, sino del concreto contenido del precepto, se rechazó la posible pérdida de objeto del recurso y se dejó sin responder explícitamente al resto de los vicios de inconstitucionalidad alegados, quedando subsistente la cuestión competencial planteada, puesto que la sentencia no entró, a mi juicio de forma inexplicable, a resolver la cuestión de fondo que en el mismo se planteaba, modo de proceder con el que muestro mi disconformidad.

En conclusión, por las razones expuestas, considero que el fallo del presente recurso de inconstitucionalidad debería haber sido de extinción por pérdida de objeto respecto del primer motivo de inconstitucionalidad invocado, entrando a valorar las impugnaciones de carácter competencial planteados por la disposición impugnada, en tanto la nueva normativa, sustitutoria de la impugnada, viene a plantear los mismos problemas competenciales señalados en el presente recurso de inconstitucionalidad.

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a veintitrés de abril de dos mil veinticuatro. María Luisa Balaguer Callejón.–Firmado y rubricado.