

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3803 *Pleno. Sentencia 16/2022, de 8 de febrero de 2022. Recurso de inconstitucionalidad 2313-2020. Interpuesto por cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular en el Senado en relación con el apartado quinto de la disposición final cuarta de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 10/2019, de 20 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2020. Límites materiales de las leyes de presupuestos: nulidad de la supresión del deber de informar periódicamente al Parlamento acerca de las subvenciones de concesión directa otorgadas.*

ECLI:ES:TC:2022:16

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, presidente; los magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos, don Santiago Martínez-Vares García, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón; la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón; los magistrados don Ramón Sáez Valcárcel y don Enrique Arnaldo Alcubilla, y las magistradas doña Concepción Espejel Jorquera y doña Inmaculada Montalbán Huertas, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2313-2020 interpuesto por cincuenta senadores del grupo parlamentario popular en el Senado contra el apartado quinto de la disposición final cuarta de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 10/2019, de 20 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2020. Han comparecido y formulado alegaciones la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y las Cortes de Castilla-La Mancha. Ha sido ponente el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el día 8 de junio de 2020 se ha promovido recurso de inconstitucionalidad por cincuenta senadores del grupo parlamentario popular en el Senado contra el apartado quinto de la disposición final cuarta de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 10/2019, de 20 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2020, en cuanto da nueva redacción al art. 75.2 c) del texto refundido de la Ley de hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre.

El recurso se funda en que la nueva redacción del art. 75.2 c) omite su anterior segundo párrafo, el cual, en el caso de las subvenciones concedidas de forma directa, por acreditarse razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública, disponía: «En este caso, el Gobierno regional remitirá trimestralmente a las Cortes de Castilla-La Mancha relación individualizada de los beneficiarios, con indicación de la cuantía concedida, así como su finalidad y motivación».

Para la demanda, la modificación impugnada lleva a cabo un cambio sustancial en el sistema de control en la concesión de subvenciones nominativas consistente en suprimir la obligación de que el Gobierno regional haya de remitir trimestralmente a las Cortes de Castilla-La Mancha relación individualizada de los beneficiarios, con indicación de la cuantía concedida, así como su finalidad y motivación. Exigencia anteriormente prevista, para el supuesto de determinadas subvenciones concedidas excepcionalmente de forma directa, en el apartado c) del art. 75.2 de la Ley de hacienda de Castilla-La Mancha.

La demanda articula dos motivos de inconstitucionalidad:

a) Vulneración del art. 134.2 CE.

Los senadores recurrentes recuerdan la doctrina constitucional en torno a las leyes de presupuestos (cita la STC 152/2014, de 25 de septiembre), deduciendo que la misma establece dos claros requisitos conjuntos para determinar si se da o no exlimitación material de la ley de presupuestos: el contenido económico y la conexión económica –relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno– o presupuestaria –para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto–. Dicha doctrina es también de aplicación a las leyes de presupuestos autonómicas, en especial a la de Castilla-La Mancha, tal como confirmó la STC 74/2011, de 19 de mayo.

La demanda analiza a continuación si la disposición objeto de recurso forma parte del núcleo esencial, mínimo e indisponible de la ley de presupuestos o, bien, si su inclusión en la ley de presupuestos se fundamenta en que aquella puede formar parte del contenido accidental de la ley, por cumplirse las dos condiciones exigidas por la doctrina constitucional: conexión económica directa con los ingresos o gastos o vehículo director de la política económica del Gobierno, o presupuestaria, para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto.

En cuanto a su contenido material, la eliminación de la comunicación al legislativo que se pretende no contiene ninguna específica previsión de ingresos o habilitación de gastos, por lo que no constituye contenido esencial de la ley presupuestaria. Asimismo, al tratarse de una medida adoptada cuando el presupuesto ya se ha ejecutado, no presenta conexión económica directa con ingresos o gastos, sin incidir en la política económica ni aportar tampoco mayor inteligencia, ni mejora de la ejecución del presupuesto. La supresión de una medida de control parlamentario de la acción del Gobierno, máxime si se trata de la obligación del Ejecutivo de acudir a las Cortes para dar información de una acción ya finalizada, parece claro que no guarda relación alguna, ni con los ingresos y gastos, ni con la mejor ejecución del presupuesto. Debe tenerse en cuenta que no se trata de un control parlamentario previo, que pudiera hacer depender o pueda condicionar la ejecución presupuestaria. Muy por el contrario, se trata de la obligación del Ejecutivo de informar de actuaciones ya ejecutadas y válidas, por lo que del control parlamentario no derivaría acto de validación.

b) Afeción a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo reguladas en el Estatuto de Autonomía.

Para la demanda, «[l]a superación de los límites materiales de la ley de presupuestos se ve más clara si analizamos la naturaleza de la norma afectada, que se refiere, de forma indubitada, a algo tal lejano de lo que es la acción económica del Gobierno como es la función de control parlamentario».

El art. 9.2 b) del Estatuto de Autonomía establece que corresponde a las Cortes de Castilla-La Mancha «[c]ontrolar la acción ejecutiva del Consejo de Gobierno, aprobar los presupuestos y ejercer las otras competencias que le sean atribuidas por la Constitución, por el presente Estatuto y por las demás normas del ordenamiento jurídico».

La mención a «las demás normas del ordenamiento jurídico» indica que la regulación de esta acción de control se acoge a un sistema de transversalidad, de tal forma que todas aquellas normas que atribuyan a la Cámara autonómica competencias concretas de control deben enmarcarse en esta competencia estatutaria, que configura el derecho a la información parlamentaria dentro de su naturaleza de derecho fundamental amparado por el art. 23 CE. Se trata de una información debida y sometida al control

parlamentario que goza de una naturaleza absolutamente diversa a la económica y presupuestaria, lo que bastaría para deducir que su contenido no puede verse afectado por la ley de presupuestos, en cuanto el derecho de información parlamentaria entra en el ámbito protegido por el art. 23.2 CE (cita la STC 203/2001, de 15 de octubre), tal como se deriva de la STC 32/2017, de 27 de febrero, en relación con el art. 13.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha.

La justificación que se hace en la exposición de motivos de la ley objeto de recurso sobre la inocuidad de esta modificación, en el sentido de que dicha información se encontraría en el portal de transparencia, lo que ya de por sí posibilitaría la ejecución del control parlamentario, no es válida. Se estaría rebajando la acción de control a un mismo nivel de información del que se hace al resto de la ciudadanía y la publicación en dicho portal no se realizará cuando «la publicación de los datos del beneficiario en razón de su objeto pueda ser contraria al respeto y salvaguarda del honor, la intimidad personal y familiar de las personas físicas de acuerdo con la legislación vigente», con lo que es posible que las Cortes de Castilla-La Mancha no puedan tener conocimiento total y completo de las subvenciones concedidas por la vía del portal de transparencia. Además, se estaría rebajando la obligación del Ejecutivo de acudir a las Cortes, en un plazo concreto y para dar una información precisa, por la posibilidad de que los parlamentarios constaten esa información y efectúen preguntas al respecto, lo que se reflejaría en el propio funcionamiento interno de control, puesto que, conforme al Reglamento de las Cortes, se pasaría de una comparecencia obligada del Ejecutivo para dar una información concreta a la posibilidad de que sean los grupos parlamentarios quienes soliciten una sesión informativa, posibilidades que difieren de forma sustancial.

De esta forma, mediante una ley de presupuestos se estaría modificando el régimen de funcionamiento de una parte importante del control parlamentario, el cual, por más que se extienda también al control de la ejecución presupuestaria, no puede considerarse que dé inteligencia o afecte a tal ejecución.

Se recuerda la excepcionalidad que supone la concesión de subvenciones nominativas, advirtiendo que no se cuestiona «la oportunidad política de un régimen de excepción anormal en la normativa española (pues en cualquier caso ello sí entraría dentro del objeto de una ley de presupuestos, al tratarse de la propia ejecución presupuestaria), pero sí debemos destacar lo anormal [de] que, esa atípica excepcionalidad venga acompañada de la eliminación ilegal del control parlamentario ordinario preestablecido para dichas subvenciones nominativas y querer justificarlo estableciendo un régimen igualitario de conocimientos de datos entre el Poder Legislativo y el resto de los ciudadanos».

Finalmente, la demanda contrasta la regulación impugnada con el art. 114 de la propia Ley de hacienda de Castilla-La Mancha, que regula la forma y el plazo en los que debe remitirse la cuenta general a las Cortes regionales. Se trata de un precepto de idéntica naturaleza a la del art. 75, dado que se refiere a una información que el Ejecutivo está obligado a trasladar a las Cortes respecto de una ejecución presupuestaria ya aprobada y válida.

2. Por providencia de 30 de junio de 2020 el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través del ministro de Justicia, así como a las Cortes de Castilla-La Mancha y a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Castilla-La Mancha».

3. Mediante escrito registrado el día 15 de julio de 2020, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara, por el que se persona

en el proceso y ofrece su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo la presidenta del Senado por escrito que tuvo entrada en este tribunal en la misma fecha.

4. El letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha se personó en el proceso por escrito registrado el día 15 de julio de 2020, solicitando una prórroga del plazo inicialmente concedido para formular alegaciones. Prórroga que le fue concedida por diligencia de ordenación de la secretaría de justicia del Pleno de ese mismo día 15 de julio de 2020.

5. La letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en representación del Gobierno de esa comunidad autónoma, compareció en el proceso por escrito registrado el día 20 de julio de 2020 en el que solicita una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, prórroga concedida por diligencia de ordenación de la secretaría de justicia del Pleno de esa misma fecha.

6. El abogado del Estado se personó en el proceso por escrito registrado el día 22 de julio de 2020, a los efectos de que se le notificasen las resoluciones que en él se dictasen.

7. La letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cumplimentó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado el día 31 de agosto de 2020, solicitando la inadmisión del recurso y, en segundo término, su desestimación.

Interesa, en primer lugar, la inadmisión del recurso por entender que no se han cumplido las exigencias que impone el art. 81 LOTC. Señala que en la documentación aportada junto con el escrito de la demanda aparece un poder especial que habilitaba a la senadora designada como comisionada en el presente recurso para que, en nombre y representación de los poderdantes, pudiera usar y ejercitar la concreta acción de la que emanan las presentes actuaciones. Sin embargo, la senadora comisionada solo ostenta la representación procesal de otros cuarenta y ocho senadores, por cuanto respecto de uno de ellos no consta la habilitación de dicha senadora para actuar en su nombre y representación, por lo que no procedería la admisión a trámite del recurso, ya que habría sido promovido por un número inferior a los cincuenta que son necesarios.

En cuanto a los motivos sustantivos del recurso, la letrada autonómica descarta, en primer lugar, la vulneración del art. 134 CE. Señala que la cuestión discutida se ciñe a la supresión del párrafo segundo del apartado c) del art. 75.2 de la Ley de hacienda de Castilla-La Mancha, que es discutida por los recurrentes por la utilización de una ley de presupuestos para regular la materia. A tal efecto, recuerda la doctrina constitucional sobre la aplicación de las limitaciones del art. 134 CE a las leyes presupuestarias autonómicas y resalta que, en el caso de Castilla-La Mancha, tal cuestión se regula en el art. 51 del Estatuto de Autonomía. Así, en la medida en que las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha cumplen la misma función, quedan sometidas a los mismos límites materiales y temporales que las del Estado.

Señalado lo anterior, aprecia que existe conexión entre la norma impugnada y la adecuada gestión del gasto público subvencional. La disposición cuestionada introduce una modificación parcial y limitada de dicha ley. La modificación puntual se realiza para acotar el vehículo jurídico admisible para la autorización de subvenciones nominativas cuando el beneficiario de la misma sea una entidad pública o privada sin ánimo de lucro y sin que ello suponga una relajación del procedimiento de control financiero de las subvenciones. Por ello concluye que existe una vinculación directa entre el precepto modificado y la gestión de una partida de gasto público. Destaca que «no resulta fácil deslindar las normas de simple régimen jurídico de las administraciones públicas que el Estado o las comunidades autónomas pueden establecer de las normas presupuestarias sobre el gasto subvencional», pero estima que ha de tenerse en cuenta, como criterio interpretativo «que la disposición impugnada está abordando la regulación de los derechos y obligaciones de contenido económico de la administración pública regional por lo que es evidente que su objeto se acota a la regulación de la protección o

preservación de los recursos públicos que integran la hacienda pública regional, por lo que nos encontraremos ante preceptos que pueden tener su anclaje en las leyes de presupuestos». Para la letrada autonómica «es palmaria la conexión que existe entre el precepto de la disposición legal modificada y la política económica-presupuestaria de gasto público. Se trata de un binomio armónico que se conjuga en pro de una mejor gestión presupuestaria y administrativa de los recursos públicos regionales». Formaría así parte del contenido eventual admisible en una ley de presupuestos, en cuanto que la norma afecta directamente a una de las fuentes de gastos de la administración regional, como es la posibilidad de autorizar gasto público acudiendo al otorgamiento de subvenciones directas. Se trataría de una disposición que contribuye a la mejor inteligencia del presupuesto por cuanto supone una contribución para la mejoría del régimen jurídico de los recursos económicos aportados directamente por la dotación presupuestaria para el otorgamiento de subvenciones directas, que la disposición ahora impugnada contribuye a explicar. Todos los apartados del precepto legislativo modificado implican la definición por el legislador autonómico de directrices y líneas de actuación de las administraciones públicas en el ejercicio de su potestad subvencional con la finalidad de alcanzar objetivos de la política económica general, constitucionalmente reconocidos y que encuentran un claro amparo en su tratamiento en la ley de presupuestos. La norma impugnada tampoco altera el régimen jurídico de las subvenciones directas que podrán otorgarse en los mismos términos que antes.

La representación procesal autonómica concluye que «esta regulación puede fácilmente adscribirse a la materia del gasto público, al referirse al régimen de ejecución de las partidas presupuestarias destinadas a la actividad subvencional. Se está, pues, ante una medida directamente incidente sobre el presupuesto ya que habilita gastos aclarando o desarrollando la forma de autorización de los mismos vía subvención». Por ello, estima que «concorre la indispensable relación directa o inmediata de la modificación con los gastos autonómicos, con la política presupuestaria y con la ejecución del presupuesto ya que es 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 regional».

Niega también la letrada del Gobierno autonómico que la reforma afecte a la función de control sobre el Poder Ejecutivo. La solución en el caso que se plantea pasa por determinar el contenido del estatuto jurídico constitucionalmente relevante de los representantes políticos de los castellano-manchegos en las Cortes. Alude a la relación entre la teoría del control y el carácter constitucional del Estado, así como a la existencia de un sistema de pesos y contrapesos entre los diferentes poderes del Estado. Recuerda a continuación la doctrina constitucional sobre el art. 23.2 CE, mencionando su carácter de derecho de configuración legal que garantiza no solo el derecho igualitario de acceder al cargo, sino también el de mantenerse en él sin perturbaciones ilegítimas. Los actos que afectan a las relaciones entre Gobierno y Parlamento agotan sus efectos en ese ámbito, si bien, excepcionalmente, en el desarrollo de esa clase de relaciones puede vulnerarse el ejercicio del derecho fundamental que a los parlamentarios garantiza el art. 23 CE, bien por el Ejecutivo, bien por los propios órganos de las Cámaras, si se les impide o coarta el ejercicio de la función parlamentaria. Menciona también que eso no supone constitucionalizar todos los derechos y facultades que constituyen el estatuto del parlamentario, sino tan solo aquellos que se pudieran considerar pertenecientes al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno, «debiendo, además, sostenerse que, mientras los obstáculos al ejercicio de las facultades que integran la función parlamentaria provenientes de los propios órganos de las Cámaras son, en principio, susceptibles de revisión en amparo, las respuestas o actuaciones del Ejecutivo en réplica a tal ejercicio constituyen, también en principio, ejercicio de las funciones gubernamentales propias, susceptibles de control político y parlamentario –y, en última instancia, electoral–, pero no revisables, en general, desde consideraciones de corrección jurídica».

La aplicación de esos criterios al caso conduce, a juicio de la representación procesal autonómica, a rechazar la vulneración denunciada, puesto que los parlamentarios regionales no sufren limitación alguna, ni por parte de la Cámara de la que son miembros, ni por parte del Gobierno, en el ejercicio de su derecho a recabar información sobre el destino de determinados fondos, y pueden seguir realizando plenamente su derecho, sin constricción ilegítima a su función parlamentaria de control. Resalta que el Tribunal debe apreciar que el derecho fundamental al ejercicio del cargo garantizado por el art. 23 CE no comprende el derecho a una respuesta con un concreto contenido, puesto que el cauce de control de tal actuación gubernamental es el de la acción política de los parlamentarios. En todo caso, entiende que la doctrina constitucional avala su criterio de que la reforma legal «no supone la adopción de una decisión que impida o coarte la actividad de control parlamentario sobre la actividad del Ejecutivo regional». No afecta al contenido de las normas que integran el estatuto jurídicamente relevante de los parlamentarios autonómicos (Estatuto de Autonomía y Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha), ni se afectan «los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción del Gobierno». Concluye, por ello, que «la previsión contenida en la disposición controvertida es constitucional ya que no excede el límite contemplado en la Constitución Española, en el Estatuto de Autonomía y en el Reglamento de las Cortes; y no es desproporcionada puesto que no afecta a los mecanismos de control que atribuyen dichas normas a los parlamentarios regionales (preguntas, interpelaciones, requerimientos de información o mociones de censura)». La lesión que se denuncia solo podría traer causa del incumplimiento de los mecanismos de control en los que el Reglamento de la Cámara le exige al Gobierno regional la rendición de cuentas, lo que no se ha producido, en cuanto que los parlamentarios siguen pudiendo ejercer con plenitud su derecho para formular interpelaciones y preguntas al Consejo de Gobierno y a cada uno de sus miembros y su derecho a recibir y solicitar la información y documentación necesaria para el desarrollo de sus tareas. Además, la contestación a la demanda indica que la reforma legal no tiene reflejo en el funcionamiento interno de control ya que la previsión originaria del art. 75.2 c) de la Ley de hacienda no desencadenaba la celebración de un debate parlamentario trimestralmente, en la medida en que no era impuesta por el art. 198 del Reglamento de las Cortes, que no regula un deber de comunicación, sino solo una facultad del Consejo de Gobierno. De lo anterior se deduce que el Gobierno regional no tiene un deber reglamentario de informar periódicamente a las Cortes sobre las subvenciones nominativas que se otorguen con cargo a los presupuestos, lo que permite concluir que ni se debate sobre el contenido del estatuto constitucionalmente relevante de los parlamentarios ni se ha producido un menoscabo en el funcionamiento interno del control parlamentario, en tanto en cuanto sigue pudiéndose ejercitar en plenitud a través de los instrumentos que se contemplan en el art. 13 y en los títulos VIII y XI del Reglamento de las Cortes castellano-manchegas.

Para la letrada autonómica, los recurrentes intentan trasladar la potestad de ejercicio de iniciativas particulares de control al Consejo de Gobierno solicitando documentos concretos previa calificación de la mesa, con la previsión legal contenida en la normativa aplicable a la ejecución presupuestaria de cada ejercicio en materia de subvenciones. El régimen jurídico y naturaleza de la actividad parlamentaria no puede ser confundido con el régimen jurídico y naturaleza del presupuesto general de la Junta de Comunidades. La modificación del art. 75 simplemente da cumplimiento a una obligación legal de carácter básico contenida en el art. 8.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sustituyendo una obligación aplicable una vez cada tres meses, por una información de publicidad activa continuamente actualizada y durante los trescientos sesenta y cinco días del año, accesible, además, a toda la ciudadanía, no solo a los parlamentarios. También guarda conexión con la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 4/2016, de 15 de diciembre, de transparencia y buen

gobierno de Castilla-La Mancha, en la medida en que la información que en virtud de dicha ley se obliga a publicar supera con mucho a la prevista en el apartado controvertido, porque se refiere a todas las subvenciones (y no solo a un tipo concreto de subvención de concesión directa), sino también porque la información que se suministra es mucho más completa y se establece la exigencia de mantenerla actualizada en todo momento.

8. Las alegaciones de la representación procesal de las Cortes de Castilla-La Mancha se registraron el día 1 de septiembre de 2020.

Interesa, en primer lugar, la inadmisión del recurso, por falta de acreditación de la legitimación exigida para interponerlo en la medida en que la comisionada para hacerlo, una de las senadoras recurrentes, no lo ha sido por cincuenta senadores, ya que no consta acreditada la habilitación de dicha senadora para actuar en nombre y representación de uno de ellos. A su juicio, tiene una trascendencia procedimental de alcance constitucional, puesto que el incumplimiento del artículo 81.1 LOTC implica, en el presente caso, que el recurso de inconstitucionalidad no haya sido interpuesto por el quórum mínimo exigido para ostentar legitimación en el presente recurso de inconstitucionalidad, esto es, cincuenta senadores como exige el art. 162.1 a) CE.

Descarta, en segundo lugar, la vulneración del art. 134.2 CE y de los límites materiales de las leyes de presupuestos. Recuerda la doctrina constitucional sobre los límites de las leyes de presupuestos (cita la STC 152/2014), en relación específicamente al posible contenido necesario y eventual de este tipo de normas (cita las SSTC 9/2013, de 28 de enero, y 217/2013, de 19 de diciembre). Doctrina que, fijada para la ley de presupuestos generales del Estado, resulta de aplicación a las leyes presupuestarias autonómicas.

Reproduce a continuación el contenido de la disposición impugnada y señala que está referida al procedimiento ordinario de concesión de subvenciones, que se encuadra dentro del capítulo II sobre «Procedimientos de concesión y gestión de las subvenciones, y su gestión presupuestaria» de la Ley de hacienda de Castilla-La Mancha y, por tanto, responde al contenido eventual de un instrumento normativo como es la ley de presupuestos, en la medida en que guarda relación directa con el programa de ingresos y de gastos, con los criterios de la política económica en que se sustentan, siendo además un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto. Se trata de la eliminación de una cuestión meramente accesorio relacionada con un precepto de contenido netamente presupuestario.

Tampoco se entiende vulnerado el art. 23.2 CE, en la medida en que no hay afección a la función parlamentaria de control del Ejecutivo. El eventual establecimiento por el legislador, en este caso autonómico, de un control parlamentario «reforzado» y, en su caso, su eliminación en determinados asuntos o materias es una cuestión de legalidad ordinaria que no afecta al estatuto jurídico constitucionalmente relevante de los representantes políticos de los castellano-manchegos en las Cortes, que está constituido por la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía y el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha. La conclusión es que el legislador puede regular estos controles parlamentarios «reforzados» de la manera que estime más conveniente dentro del marco de la Constitución, por lo que el contenido suprimido es un aspecto procedimental de configuración legal cuya concreción ha de ser regulada por los poderes públicos, en este caso autonómicos, según sus respectivos ámbitos de competencias. La reforma no afecta a las facultades de control parlamentario, puesto que sobre la actuación subvencional del Gobierno regional puede seguir ejercitándose el control con absoluta plenitud a través de los mecanismos que se prevén en el artículo 13 y en los títulos VIII y XI del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha. Todo ello, además, sin perjuicio de que como se indica por el legislador autonómico en la exposición de motivos de la Ley 10/2019, la supresión de la remisión trimestral a las Cortes de Castilla-La Mancha de los beneficiarios de tales subvenciones directas, está justificada y motivada en que las mismas ya son necesariamente objeto de publicación en el portal de transparencia de la

Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por exigencia legal del art. 18 de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de transparencia y buen gobierno de Castilla-La Mancha.

9. Por diligencia de ordenación de la secretaría de justicia del Pleno de 7 de septiembre de 2020 se acordó requerir a doña Salomé Pradas Ten, comisionada de los senadores del grupo parlamentario popular recurrentes, a fin de que en el plazo de cinco días acreditase si en la fecha de interposición del recurso ostentaba la representación de uno de los senadores recurrentes.

10. La comisionada de los senadores recurrentes presentó un escrito, registrado el día 11 de septiembre de 2020, en el que expone lo siguiente.

La acreditación de la representación ya se aportó en el momento de la interposición del recurso, añadiéndose los poderes notariales como un plus a los documentos en los que los senadores recurrentes le designan como comisionada en los términos del art. 82.1 LOTC. Queda así expresada en la documentación que acompañaba la demanda tanto la voluntad impugnatoria de los recurrentes, como la voluntad de designar comisionada al efecto. Estos extremos ya se valoraron a la hora de admitir a trámite el recurso. Resalta también las diferencias existentes entre la figura del comisionado que es formalmente diferente a la exigencia de procurador y abogado derivada del art. 81.1 LOTC. El caso del art. 82.1 LOTC no exige, a su juicio, «el formalismo de conferir representación a través de poderes o un documento específico para acreditar la representación del comisionado (también senador) que es quien nominalmente interpone el recurso y actúa de representante del resto de senadores».

En todo caso, adjunta poderes de representación conferidos el 8 de septiembre de 2020 por el senador en cuestión, quien se ha adherido a los poderes notariales que se aportaron junto al recurso y ha otorgado también nuevo poder específico. Añade que estuvo imposibilitado de hacerlo en su momento por motivos de salud (aporta al efecto documentación relativa al problema de salud sufrido). Por ello estima que la valoración de todos los documentos que se adjuntaron y se adjuntan ahora, son prueba más que suficiente de la voluntad del senador de recurrir y de nombrar comisionada.

Cita la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 13 de mayo de 2020, en la que se aprecia que el no acreditar la representación en el momento en que se interpone el recurso, no es óbice para que se acrediten a posteriori cuando se requiera a la parte, y que aun cuando los poderes sean de fecha posterior a la interposición de recurso y del requerimiento, se considerarán válidos y subsanado el defecto. Por lo que en el presente caso, de considerarse no suficientes los documentos ya presentados, debería entenderse subsanada la acreditación de la representación del senador en cuestión por parte de la comisionada, teniendo en cuenta que ya era su intención otorgar poderes de representación en junio de 2019, que no lo hizo por los motivos de salud alegados, que sí designó comisionada expresamente a través de los documentos que acompañan al recurso, y que ahora se ha adherido a los poderes del 2019 y a su vez ha formalizado otros nuevos.

Por ello, la comisionada solicita que los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y a plantear recursos de inconstitucionalidad por parte de los senadores, primen sobre un posible defecto formal que, de existir, debe entenderse en todo caso subsanado. Añade, por último, que de no haberse admitido a trámite el recurso, se hubiese podido entablar uno nuevo al estar aún en plazo, por lo que aquella decisión no puede ahora volverse en contra de esta parte, porque de otro modo se le estaría causando indefensión.

11. Por providencia de 8 de febrero de 2022, se señaló ese mismo día para deliberación y fallo de esta sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

La presente resolución ha de resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por cincuenta senadores del grupo parlamentario popular del Senado contra el apartado quinto de la disposición final cuarta de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 10/2019, de 20 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2020, en cuanto da nueva redacción al art. 75.2 c) del texto refundido de la Ley de hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre.

El recurso denuncia que la nueva redacción del art. 75.2 c) suprime su anterior segundo párrafo, el cual, en el caso de subvenciones concedidas de forma directa por acreditarse razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública obligaba al Gobierno regional a informar periódicamente al Parlamento autonómico. Concretamente disponía que: «En este caso, el Gobierno regional remitirá trimestralmente a las Cortes de Castilla-La Mancha relación individualizada de los beneficiarios, con indicación de la cuantía concedida, así como su finalidad y motivación».

Para los demandantes la supresión que se ha llevado a cabo por el precepto formalmente impugnado incurriría en dos vicios de inconstitucionalidad. Por un lado, esta modificación y la supresión que implica no podría llevarse a cabo a través de una ley de presupuestos, en cuanto que se trata de una norma con un contenido constitucionalmente delimitado y no puede considerarse que la modificación impugnada sea contenido ni necesario ni eventual de la ley de presupuestos, con lo que se estaría vulnerando el art. 134.2 CE. Por otro lado, se afectaría de modo sustancial a las potestades de control parlamentario sobre la actuación del Gobierno regional, infringiendo el art. 23.2 CE.

Las representaciones procesales del Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de las Cortes de Castilla-La Mancha han interesado la inadmisión del recurso, por concurrir un defecto insubsanable en la legitimación de los recurrentes y, subsidiariamente, su desestimación, por entender que no concurre ninguna de las vulneraciones constitucionales que los recurrentes denuncian.

2. Cuestión previa: desestimación del óbice de inadmisión planteado.

Expuestas las posiciones de las partes es preciso analizar el óbice procesal que oponen las representaciones procesales de las instituciones autonómicas personadas en el proceso. Ambas consideran que no se cumplen los requisitos exigidos para la promoción de un proceso de este tipo, por la falta de acreditación de la legitimación exigida para interponerlo en la medida en que la comisionada para hacerlo, una de las senadoras recurrentes, no lo ha sido por otros cuarenta y nueve senadores, por cuanto no consta acreditada la habilitación de dicha senadora para actuar en nombre y representación de uno de ellos. Eso hace, a su juicio, que el recurso deba ser inadmitido por haber sido promovido por un número inferior a los cincuenta senadores que exige el art. 162.1 a) CE.

Es doctrina reiterada de este tribunal que, no habiéndose instituido en su Ley Orgánica un trámite de admisión que permita apreciar el cumplimiento de los requisitos procesales, ello no puede significar que quede excluido su examen. Examen que puede producirse mediante la apertura del correspondiente incidente, tanto si los posibles vicios fueran advertidos de oficio como si, tal como aquí ha sucedido, sobre ellos alertaran las partes (STC 42/1985, de 15 de marzo).

En el análisis de este óbice debe señalarse, en primer lugar, que la facultad de promover el recurso de inconstitucionalidad por cincuenta diputados o senadores [art. 162.1 a) CE y art. 32 LOTC] no la otorga la Constitución en atención a un interés propio de los legitimados, sino en virtud de la alta cualificación política que resulta de su

cometido constitucional. Esta naturaleza peculiar del recurso de inconstitucionalidad implica la necesidad de verificar los requisitos formales establecidos para acreditar la legitimación para interponer el recurso, a fin de garantizar la existencia de la voluntad que se manifiesta, pero también exige evitar rigorismos formales que puedan frustrar el interés público objetivo en que este tribunal desarrolle su función de garante supremo de la Constitución mediante el enjuiciamiento de la ley impugnada (STC 86/1982, de 23 de diciembre), una vez ha sido puesta de manifiesto la voluntad impugnatoria por quienes constitucionalmente tienen atribuida tal legitimación.

La doctrina de este tribunal ha puesto de relieve que «la decisión de recurrir que incumbe a cincuenta o más diputados o senadores —sujetos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad que constituyen fracciones de órganos constitucionales— debe ir acompañada de la satisfacción de determinados requisitos formales, cuyo incumplimiento determina la existencia de un vicio en la legitimación misma que se erige en causa de inadmisibilidad del recurso» (ATC 55/2011, de 17 de mayo, FJ 2).

La verificación de los requisitos formales es una obligación de este tribunal, y su cumplimiento una exigencia debida por parte de los recurrentes, en tanto que agrupación ocasional o *ad hoc* de diputados que se constituyen a los solos efectos de impugnar la validez de una ley.

En relación con tales requisitos formales cobra especial importancia en este caso lo previsto en el art. 82.1 LOTC, que dispone que los órganos o el conjunto de diputados o senadores investidos por la Constitución y por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para promover procesos constitucionales actuarán representados por el miembro o miembros que designen o por un comisionado nombrado al efecto. La doctrina constitucional ha reiterado que para poder actuar ante este tribunal, el comisionado ha de aportar un poder que le acredite como representante procesal de la agrupación de diputados conformada. Pero, puesto que el art. 82.1 LOTC no ordena que tal nombramiento se produzca necesariamente mediante poder especial, exigencia que tampoco deriva, antes al contrario, de las normas de la Ley de enjuiciamiento civil sobre comparecencia en juicio que han de aplicarse con carácter supletorio (art. 80 LOTC), se ha entendido reiteradamente que resulta suficiente la aportación de poder general para pleitos (STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 1).

La falta de presentación del poder que acredite la representación de un senador en el momento de interposición del recurso es, en principio, un defecto subsanable y, de hecho, lo ha sido una vez requerido para ello por este tribunal, dado que se ha aportado tanto la adhesión del senador en cuestión al poder conferido a la comisionada como un específico poder notarial otorgado a esa misma comisionada. La cuestión es si estos apoderamientos son suficientes para entender subsanado el defecto de postulación padecido y, de esa manera, se observan los requisitos procesales exigidos por los arts. 162.1 a) CE y 32 LOTC. Tal apoderamiento se ha otorgado el 8 de septiembre de 2020, esto es, con posterioridad al momento de plantearse el recurso el día 8 de junio de 2020 y cuando su plazo de interposición ya había transcurrido, pues expiraba el 5 de septiembre de 2020 (punto primero del Acuerdo de 16 de marzo de 2020, del Pleno del Tribunal Constitucional, en relación con la suspensión de los plazos procesales y administrativos durante la vigencia del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y punto primero del Acuerdo de 6 de mayo de 2020, del Pleno del Tribunal Constitucional, sobre cómputo de los plazos procesales y administrativos que fueron suspendidos por el primer acuerdo, durante la vigencia del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo).

Adviértase que, en este punto, la doctrina del Tribunal distingue entre la subsanación de la falta de la voluntad impugnatoria y de la falta de presentación del poder conferido al comisionado. Si, respecto a lo primero, «no es subsanable la falta de acuerdo de impugnar dentro del plazo, sino que solo lo es la falta de acreditación de una decisión que se tomó en plazo pero que no se acompañó a la demanda» (ATC 459/2004, 16 de noviembre, FJ 2), en cuanto a lo segundo, el criterio a este respecto es algo diferente. Así se desprende del ATC 26/2007, de 5 de febrero, FJ 1 a), según el cual «siendo claro que quien pretende actuar en el proceso en nombre y representación de una parte ha de

acreditar su representación, es lo cierto que nuestro ordenamiento ofrece a la parte la alternativa de conferir su representación antes de que se inicie el proceso —caso del poder notarial presentado al tiempo de la personación— o una vez incoado, caso del apoderamiento *apud acta* otorgado ante el propio órgano jurisdiccional que conozca del proceso. Por tanto, si lo relevante es que quede acreditada en las actuaciones la existencia del apoderamiento, y puesto que los defectos de postulación son de naturaleza subsanable (art. 11 LOPJ y nuestra propia doctrina, recogida, entre otros muchos, en el ATC 207/2001, de 16 de julio, FJ 1), nada impide que esa acreditación pueda producirse dentro del plazo de subsanación fijado, lo que abarca tanto la posibilidad de presentar un poder ya otorgado, pero que no fue presentado, como la de otorgar y presentar el poder en el periodo de subsanación».

Por tanto, atendiendo a esta última doctrina, puede concluirse del examen de la documentación aportada que se han cumplido los requisitos de postulación, al haberse presentado el poder conferido a la comisionada en el período de subsanación que, a tal efecto, otorgó el Tribunal. A lo anterior ha de añadirse que también se han justificado documentalmente las razones por las que el senador no suscribió en su momento el poder, aunque sí había expresado su voluntad, en unión de los restantes senadores que suscriben el documento, tanto de impugnar la norma, como de designar para ello en calidad de comisionada a la senadora que actúa en su nombre. Y, finalmente, debe tenerse en cuenta que el trámite de subsanación conferido por este tribunal se abrió el 7 de septiembre, esto es, cuando el plazo de caducidad para la interposición del recurso de inconstitucionalidad había expirado.

Por ello, atendidas las concretas circunstancias del caso y la doctrina constitucional a la que se ha hecho mención —y en virtud del principio *pro actione*, que este tribunal ha considerado aplicable también a la interpretación y aplicación de las causas de inadmisibilidad del recurso de inconstitucionalidad (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 2)— ha de concluirse que se cumple el requisito de la legitimación para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad, por lo que el óbice planteado ha de ser desestimado.

Una vez despejada la objeción de procedibilidad alegada procede entrar en el fondo del asunto planteado, examinando los motivos de impugnación en el orden en el que se formulan en la demanda.

3. Doctrina constitucional sobre el art. 134.2 CE. En especial en relación con la regulación de las subvenciones y ayudas públicas.

Las partes no controvierten la existencia de límites constitucionales a los contenidos que son susceptibles de regularse por las leyes de presupuestos, ni que tales límites, predicables en principio de la ley de presupuestos del Estado por imperativo de lo dispuesto en el art. 134 CE, son también aplicables a la ley de presupuestos autonómica. Esa fue la conclusión que este tribunal alcanzó en la STC 74/2011, FJ 3, en relación con las leyes presupuestarias de Castilla-La Mancha, las cuales cumplen la misma función y quedan en consecuencia sometidas a los mismos límites materiales y temporales que las del Estado. Concretamente, de lo que discrepan es sobre la posibilidad de considerar como posible contenido eventual y no necesario de una ley de presupuestos el que es objeto de la disposición adicional impugnada.

a) Este tribunal ha examinado ya la cuestión de los límites a las leyes de presupuestos contenidos en el art. 134 CE en numerosas ocasiones y desde perspectivas diversas. En lo que constituye una doctrina ya consolidada, ha reiterado que el contenido de las leyes de presupuestos está constitucionalmente determinado a partir de su función como norma que ordena el gasto público (STC 3/2003, de 16 de enero).

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

(i) Por sus especiales características de tramitación y contenido, una ley de presupuestos no puede contener cualquier clase de normas, sino solo aquellas relativas a la ordenación de los ingresos y gastos del Estado o la comunidad autónoma. De acuerdo con esta doctrina, el contenido de la ley de presupuestos está constitucionalmente delimitado, en tanto que norma de ordenación jurídica del gasto público ex art. 134 CE. La Constitución establece la reserva de un contenido de ley de presupuestos, lo que significa que la norma debe ceñirse a ese contenido y, también, que este solo puede ser regulado por ella (STC 9/2013, FJ 3). Ese contenido va referido de forma principal al contenido propio o «núcleo esencial» del presupuesto, integrado por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos para un ejercicio económico, así como por las normas que directamente desarrollan y aclaran los estados cifrados, esto es, las partidas presupuestarias propiamente dichas. Este contenido es esencial porque conforma la identidad misma del presupuesto, por lo que no es disponible para el legislador.

(ii) Adicionalmente, las leyes de presupuestos pueden albergar lo que se ha denominado «contenido eventual», no necesario o no imprescindible. Esta posibilidad de incluir contenido eventual es, según la STC 109/2021, 13 de mayo, FJ 3 a), «una posibilidad limitada, con una justificación precisa en el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), esto es en 'la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la ley de presupuestos generales del Estado, no contenga más disposiciones que las que guardan correspondencia con su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE), debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo indudablemente origina' (STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5). Es la propia función que cumple la ley de presupuestos en la Constitución, con las consecuentes restricciones al debate parlamentario (apartados 1, 6 y 7 del art. 134 CE), la que fundamenta en último término la limitación del contenido de las leyes de presupuestos (STC 9/2013, de 28 de enero, FJ 3)».

(iii) La doctrina constitucional, a partir de la STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a), ha venido insistiendo en la necesidad de concurrencia de los dos requisitos «necesarios para que la regulación por ley de presupuestos de una materia que no forma parte de su contenido necesario sea constitucionalmente legítima: de una parte, es preciso que la materia guarde relación directa con los ingresos y gastos que integran el presupuesto y que su inclusión esté justificada por ser un complemento de los criterios de política económica de la que ese presupuesto es el instrumento; y de otra, que 'sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno'» (STC 174/1998, de 23 de julio, FJ 6). Como se recuerda en la STC 122/2018, de 31 de octubre, FJ 3 c), «si bien la ley de presupuestos puede ser un instrumento para una adaptación circunstancial de las distintas normas, no tienen en ella cabida las modificaciones sustantivas del ordenamiento jurídico, a menos que estas guarden la suficiente conexión económica (relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno) o presupuestaria (para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto)». Nótese cómo uno de los argumentos constitucionales para proscribir determinados contenidos de las leyes de presupuestos es el de que con ellas no se produzca una modificación del régimen sustantivo de determinada parcela del ordenamiento jurídico (STC 99/2018, de 8 de mayo, FJ 4).

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

b) No es la primera vez que este tribunal ha de pronunciarse acerca de los límites que se derivan del denominado contenido eventual de las leyes anuales de presupuestos en relación con modificaciones normativas en materia de subvenciones públicas.

La STC 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 3 j), examinó la modificación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, en punto al régimen de selección de las entidades colaboradoras en la gestión de las subvenciones. Allí se apreció que si bien no podía a priori descartarse «conexión entre la disposición que se impugna y la adecuada gestión del gasto público subvencional, pues la norma introduce una modificación parcial del régimen de convenios con las entidades colaboradoras», se concluyó que «a los efectos constitucionales que aquí nos conciernen, la citada conexión debe considerarse insuficiente, pues no se aprecia su carácter inmediato y directo, ni tampoco resulta evidente su relación con la ejecución del gasto público presupuestado. Debemos además tener en cuenta que las reglas que ordenan la celebración de convenios y contratos con entidades colaboradoras, afectan directamente tanto a la relación entre administraciones como a la relación entre estas y el administrado, como afirmamos recientemente, precisamente en relación con este mismo precepto, en la STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 9 F) c), lo que abona la tesis de los demandantes de que se trata de una regulación sustantiva que en consecuencia no encuentra acomodo, de acuerdo con nuestra doctrina, en una ley de presupuestos».

Posteriormente, la STC 152/2014, FJ 6 e), se refirió a las modificaciones que una ley de presupuestos introducía en los arts. 13. 2 y 4 (requisitos para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora), 31.1 (gastos subvencionables) y 49.2 y 9 (procedimiento de control financiero), de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones. En este caso se apreció la conexión necesaria respecto a los arts. 31.1 y 49.2 y 9, por su relación con la adecuada gestión del gasto público subvencional, estimando que se trataba de «una modificación parcial y limitada de dicha ley, que acota el concepto de gastos a subvencionar y hace más estricto el procedimiento de control financiero de las subvenciones, en aras de un propósito restrictivo del gasto público y de mejora en la vigilancia de la correcta aplicación de los fondos subvencionales. Debe pues concluirse que existe una vinculación directa entre los referidos preceptos modificados y la propia gestión de una partida de gasto público y que la disposición final octava de la Ley 39/2010, en este punto, forma parte del contenido eventual admisible en una ley de presupuestos, de acuerdo con nuestra doctrina». Por el contrario la conexión se reputó insuficiente en cuanto a la modificación del art. 13.2 y 4, respecto a la ampliación del régimen de prohibiciones para tener la condición de beneficiario, señalando que se trataba de una regulación sustantiva en la que «[n]o se aprecia en este caso conexión inmediata y directa, ni tampoco resulta evidente su relación con la ejecución del gasto público presupuestado».

4. Examen de la modificación del art. 75.2 c) del texto refundido de la Ley de hacienda de Castilla-La Mancha.

De acuerdo con la anterior doctrina, procede examinar ahora la inmediatez de la conexión de la norma controvertida con el objeto del presupuesto, la habilitación de gastos y la estimación de ingresos, o en fin, con la política económica que se proyecta en dicha norma presupuestaria.

El art. 75 del texto refundido de la Ley de hacienda de Castilla-La Mancha, intitulado «Procedimientos de concesión», inicia el capítulo II sobre «Procedimientos de concesión y gestión de las subvenciones, y su gestión presupuestaria» del título III, «De las subvenciones públicas». Regula, en su apartado primero, el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva y prevé la existencia de un procedimiento simplificado en determinados casos; el apartado segundo posibilita conceder de forma directa determinadas subvenciones, entre ellas las del apartado c) que reproduce el art. 22.2 c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, y permite, con carácter excepcional, conceder de forma directa aquellas subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o

humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública. Respecto a estas subvenciones se establecía, en ese mismo apartado c), la obligación del Gobierno de la comunidad autónoma de remitir trimestralmente a las Cortes de Castilla-La Mancha la relación individualizada de los beneficiarios, con indicación de la cuantía concedida, así como su finalidad y motivación. Esta obligación de remisión de información es la que ha sido suprimida por la norma impugnada.

Procede ya valorar si la modificación aquí cuestionada excede o no del contenido eventual o no necesario de una ley de presupuestos en los términos acotados por nuestra doctrina.

La finalidad constituye el criterio para determinar la naturaleza presupuestaria de una modificación sustantiva del ordenamiento jurídico incluida en una ley de presupuestos. Esa finalidad ha sido objetivada por nuestra doctrina, de tal forma que el contenido eventual o disponible se concreta así en aquellas otras disposiciones que, aun no constituyendo una previsión de ingresos o habilitación de gastos, guardan una relación directa con los ingresos o gastos del Estado, responden a los criterios de política económica del Gobierno o, en fin, se dirigen a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto.

El apartado quinto de la disposición final cuarta de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 10/2019 lleva a cabo una modificación parcial de la regulación del régimen de concesión de las subvenciones directas que se contiene en la Ley de hacienda de Castilla-La Mancha. En lo que en este proceso se ha controvertido, dicho apartado afecta, para suprimirla, a una obligación de remisión trimestral de información que pesaba sobre el Gobierno autonómico y en favor de las Cortes de Castilla-La Mancha.

a) No se puede descartar una cierta conexión entre la medida que se impugna y la ejecución del gasto público así presupuestado, pero tal conexión es claramente insuficiente, pues no expresa una relación «directa» de la norma con los ingresos o gastos autonómicos.

A la hora de determinar si la modificación controvertida excede o no del instrumento normativo presupuestario, ha de apreciarse que se refiere a la supresión de un deber de información periódica respecto a determinadas subvenciones concedidas de forma directa, lo que no tiene una conexión económica directa con los ingresos o gastos públicos o con su gestión. No produce efecto inmediato alguno sobre el gasto público destinado a subvenciones en un concreto ejercicio presupuestario, ya que, en todo caso, nos sitúa en un momento posterior al de la efectiva asignación del gasto a una determinada finalidad.

Se trata, por el contrario, de una regulación sustantiva en la que se suprime la obligación de informar trimestralmente al Parlamento autonómico de una concreta decisión de gasto, las subvenciones ya concedidas de forma directa a determinadas personas o instituciones. Obligación de información que operaba con posterioridad a la realización del gasto de forma que no tenía relación directa con las partidas de gasto público destinadas a esta finalidad, en cuanto que la decisión de gasto ya se había adoptado y de tal remisión de información no se deducía consecuencia directa alguna sobre la previa decisión de gasto.

Dicho de otro modo, no afecta directamente a la regulación de los derechos y obligaciones de contenido económico que, en relación con las subvenciones, asume la administración autonómica. En cuanto lo suprimido se refiere a la remisión de una información *ex post*, no contribuye a la mejor gestión presupuestaria del gasto destinado a este fin, permitiendo, por ejemplo, la correcta aplicación de los fondos subvencionales. No hay vinculación entre la modificación y la correcta gestión de una partida de gasto, pues la obligación de información suprimida no era relevante desde el punto de vista que aquí interesa, el de la adecuada aplicación de los fondos, en la medida en que se opera en un momento en el que la decisión de gasto ya se ha adoptado, pues la subvención ha sido ya concedida. De manera que la existencia o no de esta obligación de remisión de información en nada condiciona la ejecución presupuestaria, con lo que muestra la falta

de conexión, que ha de ser inmediata y directa, con la partida del gasto público dedicada a la concesión directa de determinadas subvenciones o ayudas públicas.

Por ello, aunque pueda apreciarse que esta obligación de remisión de información y su impugnada supresión pudieran tener algún efecto sobre la ejecución del gasto público, ese efecto no es inmediato ni directo y, en todo caso, no puede justificar su inclusión en la ley de presupuestos pues, como se ha reiterado, ello supondría «desnaturalizar las exigencias establecidas por este Tribunal Constitucional y diluir, hasta hacerlos inoperantes, los límites materiales de las normas presupuestarias» (STC 122/2018, FJ 4).

b) Tampoco es evidente que la medida constituya un complemento necesario de la política económica del Gobierno autonómico o sirva para la mayor inteligencia y mejor ejecución del presupuesto que son, aparte de la «relación directa», los otros dos vínculos con el contenido esencial de la ley de presupuestos que la doctrina de este tribunal ha admitido para permitir la inclusión de una norma no estrictamente presupuestaria. Pese a su ubicación sistemática en un precepto dedicado a los procedimientos de concesión de subvenciones, lo en su momento previsto por el segundo párrafo del art. 75.2 c) del texto refundido de la Ley de hacienda de Castilla-La Mancha y ahora suprimido por la disposición impugnada, no tiene que ver, atendiendo a su tenor, con el procedimiento o procedimientos de concesión a aplicar. Tiene una finalidad directamente relacionada con la información a suministrar por el Gobierno autonómico y, por tanto, con el modo de cumplir los principios de publicidad de la actividad subvencional y de transparencia en la actuación de la administración, facilitando el conocimiento de la gestión de los fondos públicos, de las actuaciones administrativas y de sus beneficiarios.

Que no se trata de una modificación que afecte a aspectos procedimentales para la concesión de subvenciones o a la gestión del gasto destinado a tal fin lo constata la propia exposición de motivos de la ley de presupuestos autonómica cuando describe en su apartado quinto las modificaciones legislativas incluidas en las disposiciones finales de la norma presupuestaria, entre las que se encuentran las que afectan al texto refundido de la Ley de hacienda de Castilla-La Mancha. En concreto, en relación con la cuestionada, indica que la reforma del art. 75 obedece, entre otras cuestiones que ahora no vienen al caso, a «suprimir la referencia a la remisión trimestral a las Cortes de Castilla-La Mancha de los beneficiarios de tales subvenciones directas, dado que las mismas son objeto de publicación, en tiempo real, en el portal de transparencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha». Así pues, de la lectura de la exposición de motivos, puede deducirse que la inclusión de esta modificación en la ley de presupuestos no se debe a la incidencia en el gasto público ni a su relación con orientación alguna de política económica del Gobierno autonómico, sino a cuestiones estructurales respecto a un específico tipo de subvención, relativas a la forma en la que ese Gobierno autonómico estima oportuna o procedente dar publicidad y difusión al sostenimiento con fondos públicos de determinadas actividades y así cumplir con los mandatos de transparencia de la actuación administrativa y acceso público a la información. Sin entrar en consideraciones vinculadas a la oportunidad, conveniencia o acierto de la modificación, que nos están vedadas, la reforma evidencia que el legislador autonómico ya no considera necesaria la remisión trimestral a las Cortes de Castilla-La Mancha de la relación individualizada de los beneficiarios de determinadas subvenciones directas, con indicación de la cuantía concedida, así como su finalidad y motivación, y que lo hace por estimar que hay otras formas de proporcionar esa información y de acceder a ella (al respecto, art. 18 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 4/2016, de 15 de diciembre, de transparencia y buen gobierno de Castilla-La Mancha). Cuestión que viene a poner de relieve que la reforma cuestionada afecta, en el fondo, al modelo de difusión y publicidad de las subvenciones y ayudas públicas, para asegurar el interés público, favorecer la transparencia y facilitar el conocimiento de la gestión de los fondos públicos. Por ello, la reforma propuesta no encuentra acomodo, de acuerdo con la doctrina constitucional, en una ley de presupuestos.

5. Alcance del fallo.

Apreciada la inconstitucionalidad de la norma impugnada, no resulta necesario dar respuesta al otro vicio de inconstitucionalidad alegado, relativo a la vulneración del art. 23.2 CE.

No obstante, dados los términos en los que se ha trabado el debate entre las partes, se impone precisar el alcance del fallo, atendiendo tanto al contenido de la reforma discutida, en cuanto que tal reforma opera una supresión de un deber antes incluido en el precepto, como al motivo por el que se ha impugnado y se ha estimado el recurso.

Lo que en el motivo de inconstitucionalidad que se estima han planteado los senadores recurrentes es que el instrumento normativo utilizado para reformar, en lo aquí discutido, el art. 75.2 c) de la Ley de hacienda de Castilla-La Mancha, no era constitucional y estatutariamente admisible. La reparación de la inconstitucionalidad apreciada exige también declarar nula y sin efecto la supresión del segundo párrafo del art. 75.2 c) que se derivaba del apartado quinto de la disposición final cuarta de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 10/2019, pues si en este punto la mencionada norma no es constitucionalmente válida, no puede reconocérsele uno de los efectos propios de las que sí lo son, como es modificar para el futuro el ordenamiento.

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 interpuesto por cincuenta senadores del grupo parlamentario popular del Senado y, en consecuencia, declarar que el apartado quinto de la disposición final cuarta de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 10/2019, de 20 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2020, en cuanto da nueva redacción al art. 75.2 c) del texto refundido de la Ley de hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, es inconstitucional y nulo, con el alcance expresado en el fundamento jurídico 5.

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

Dada en Madrid, a ocho de febrero de dos mil veintidós.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Santiago Martínez-Vares García.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Firmado y rubricado.