

concretas no sustanciales (SSTC 91/1995, 56/1996, 58/1996, 85/1996, 26/1997).

La lectura de los recursos de reposición y queja interpuestos por el recurrente, a los que nos hemos referido en el fundamento jurídico anterior, basta para comprobar, como ha señalado el Ministerio Fiscal, que las pretensiones formuladas han recibido una respuesta judicial expresa; además las resoluciones judiciales recurridas se han ajustado estrictamente a las alegaciones de las partes. La pretensión de una incongruencia omisiva resulta por tanto infundada.

Al no haberse producido la denegación de tutela judicial que el demandante denuncia, procede la denegación del amparo.

### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por don Juan Rafael Marco Cortés.

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

Dada en Madrid, a catorce de octubre de mil novecientos noventa y ocho.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—Pedro Cruz Villalón.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Firmados y rubricados.

**26558** *Pleno. Sentencia 203/1998, de 15 de octubre de 1998. Cuestiones de inconstitucionalidad 2.394/1993 y 1.707/1997 (acumuladas). En relación, la primera, con el art. 39.5 de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, y la segunda, contra el art. 34.4 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano y don Pablo Cachón Villar, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 2.394/93 y 1.707/97, planteadas ambas por la Sala Tercera del Tribunal Supremo; la primera, contra el art. 39, cinco, de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, y la segunda, contra el art. 34, cuatro, de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990. Han comparecido el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado

don Rafael de Mendizábal Allende, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. Con fecha de 23 de julio de 1993 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (Sección Séptima), por el que remite testimonio de las actuaciones del recurso contencioso-administrativo 365/90, así como del Auto de 19 de abril de 1993, donde se plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 39, cinco, de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, por entender que puede ser contrario a los arts. 66.2 y 134.2 C.E.

A) La cuestión de inconstitucionalidad trae causa del recurso contencioso-administrativo núm. 365/90, interpuesto ante el Tribunal Supremo por el Procurador de los Tribunales don Alejandro González Salinas, en nombre del Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos, contra el Real Decreto 1.453/1989, de 1 de diciembre, sobre provisión de plazas sanitarias en los Equipos de Atención Primaria del Instituto Nacional de la Salud. Una vez concluido el procedimiento, la Sala, en providencia de 22 de septiembre de 1992, acordó, conforme a lo dispuesto en el art. 35.2 LOTC, oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que pudieran alegar sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 39, cinco, de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, como precepto habilitante del Real Decreto 1.453/1989, de 1 de diciembre, impugnado en ese proceso, por entender que podía ser contrario a los arts. 66.2 y 134.2 C.E., al no concurrir los requisitos explicitados en la STC 76/1992 para que la regulación en una Ley de Presupuestos de una materia distinta a su núcleo mínimo, necesario e indisponible (provisión de ingresos y habilitación de gastos) sea constitucionalmente legítima. Dentro del plazo conferido presentaron sus alegaciones tanto la entidad recurrente, que solicitó el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, como el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, que consideraron no procedente su planteamiento.

B) En el Auto de 19 de abril de 1993, la Sala Tercera del Tribunal Supremo acordó plantear ante este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad del referido precepto, cuya argumentación puede resumirse como sigue:

a) Objeto del proceso es el Real Decreto 1.453/1989, de 1 de diciembre, sobre provisión de plazas sanitarias en los Equipos de Atención Primaria del Instituto Nacional de la Salud, en cuyo preámbulo se afirma expresamente que la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989 habilita en su art. 39, cinco, al Gobierno para la reordenación de los procesos derivados de la reforma de la Atención Primaria de Salud.

b) Reconocido de forma expresa por la Administración que el Reglamento objeto de litigio desarrolló la potestad normativa encomendada en el citado precepto legal, hay que decidir si procede o no el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. En cuanto a la circunstancia de que una disposición general sea el objeto del proceso, recuerda la Sala que de acuerdo con la doctrina de la STC 76/1990, la tendencia a la abstracción del control en tales supuestos no priva de sentido al planteamiento de la cuestión, pues también en estos casos el proceso judicial no puede resolverse si antes no se despeja la duda acerca de la adecuación o no a la Constitución de los preceptos legales que las normas reglamentarias impugnada desarrollan o ejecutan.

c) En cuanto a la cuestión de fondo, considera la Sala que, según la doctrina constitucional, recogida con una descripción exacta en la STC 76/1992, las Leyes de Presupuestos sólo pueden regular materias distintas de su núcleo mínimo, necesario e indisponible (previsión de ingresos y habilitación de gastos) si tienen relación directa con los gastos e ingresos que integran el presupuesto o con los criterios de política económica de la que es el instrumento, siendo imprescindible, además, que se trate de 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.

d) Examinando ya el art. 39, cinco.a), de la Ley de Presupuestos del Estado para 1989, rechaza en primer lugar la Sala el argumento del Abogado del Estado de que el precepto tiene relación directa con los gastos presupuestarios en la medida en que del nuevo sistema de acceso de los profesionales a los Equipos de Atención Primaria, resulta una variación en el gasto público. Tras reconocer que es cierto que casi todas las normas reguladoras del régimen organizativo del sector público sufragado por el Estado implican una alteración de los costes y, en consecuencia, la necesidad de la correspondiente variación en la previsión de gastos, afirma el órgano judicial la necesidad de que la relación de tales normas con el contenido mínimo presupuestario debe ser directa, no la simplemente vinculada a cualquier variación en el régimen jurídico de la actividad del Estado. En el caso de la norma impugnada, viene a articular un nuevo y completo sistema de cobertura de los equipos de Atención Primaria, que afecta tanto al personal estatutario ya existente como a las posibilidades de los profesionales todavía no estatutarios para acceder a dicha condición, asumiendo así una opción legislativa que, aunque incide en el gasto público, no puede realizarse mediante una Ley de Presupuestos.

e) Rechaza también la Sala el argumento del Abogado del Estado de que el Gobierno estaba, en todo caso, habilitado para dictar el Real Decreto al amparo de la facultad de dictar un Estatuto-Marco que le otorga el art. 84 de la Ley General de Sanidad, de 25 de abril de 1986. La norma reglamentaria, se afirma, no nació con vocación de atender a dicho Estatuto-Marco, sino para desarrollar el precepto de la Ley de Presupuestos, cuya constitucionalidad se cuestiona.

2. Por providencia de 21 de septiembre de 1993, la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad registrada con el núm. 2.394/93 y dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el plazo común e improrrogable de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Asimismo, se acordó publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por escrito registrado en este Tribunal el 30 de septiembre de 1993, el Presidente del Congreso comunicó la decisión de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, así como de poner a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar. El día 8 de octubre siguiente, el Presidente del Senado comunicó la decisión de la Mesa de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. El 8 de octubre de 1993 se registró el escrito de alegaciones del Abogado del Estado. Se analiza en primer lugar en dicho escrito el alcance de la doctrina

de la STC 76/1992 que se considera ha sido entendida por el Tribunal Supremo con un rigor injustificado y, además, es aplicada al caso examinado de forma inadecuada. Para el Abogado del Estado, el Auto admite plenamente la relación directa que existe entre la medida reorganizadora de los servicios sanitarios de atención primaria, que se contiene en el precepto cuestionado y el gasto público, lo que ocurre es que el Tribunal entiende insuficiente tal relación o conexión atendiendo a la finalidad de la norma, esto es, a la finalidad de reorganización del sistema y dotación de las plazas. Este *iter* metodológico se considera inadecuado porque elude el examen del elemento de la doctrina constitucional atinente a la justificación de la norma, en el sentido de que sea necesaria para los fines presupuestarios o la política económica del Gobierno; el Auto confunde el adecuado análisis de tal justificación con el análisis de la finalidad de la norma, finalidad que normalmente es siempre por definición ajena en sí a las finalidades estrictamente presupuestarias.

Analizando ya el precepto cuestionado, considera el Abogado del Estado que satisface plenamente las condiciones exigidas por la doctrina del Tribunal Constitucional de que exista una decisión presupuestaria (decisión sobre costes públicos del ejercicio) que sea sustancialmente relevante o determinante incluso de la norma incluida. Se trata de una medida de optimización de recursos humanos y, por tanto, de productividad administrativa: se persigue, en concreto, implantar un nuevo sistema de atención sanitaria, aprobado legalmente con carácter previo a la propia Ley de Presupuestos, aprovechando los recursos humanos disponibles, con la máxima productividad posible, por lo que esta medida presupone o incluye como elemento esencial una decisión presupuestaria de racionalización de costes. En última instancia, no es más que una oferta de empleo público que, como se deduce de manera clara del art. 18 de la Ley 39/1984, de 2 de agosto, de medidas de reforma de la Función Pública, viene necesariamente unida a las posibilidades presupuestarias.

Reproduce, a continuación el representante del Gobierno, el informe del Ministerio de Sanidad y Consumo, que consta en las actuaciones, y que recoge íntegramente el escrito de alegaciones del Abogado del Estado presentado en el recurso *a quo*, informe en el que se explica en qué medida el art. 39, cinco.a), de la Ley 37/1988 incorpora mecanismos de racionalización del gasto derivado de la implantación del nuevo modelo de atención primaria. A la vista del mismo concluye que es evidente la conexión de la norma con los ingresos y gastos, y su justificación, al suponer una decisión presupuestaria que es sustancialmente relevante para su adopción. Es, asimismo, evidente que no se trata de una norma de «Derecho codificado», es decir, con una vocación de regulación permanente o estable; estamos ante una oferta de empleo singular de las plazas existentes, que se contiene en la Ley de Presupuestos, no tanto para habilitar la potestad reglamentaria del Gobierno, que ya la tenía a través del art. 84 de la Ley General de Sanidad, sino para limitar tal potestad y sujetarla a unas condiciones de optimización de recursos que se establecen con precisión en el precepto legal. Por todo lo expuesto, solicita el Abogado del Estado que se dicte Sentencia declarando que el precepto cuestionado es en todo conforme con la Constitución.

5. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones el 15 de octubre de 1993. Entiende, en primer lugar, de acuerdo con la doctrina contenida, por ejemplo, en Auto de 19 de enero de 1993, dictado en un supuesto similar, la cuestión supera el llamado juicio de relevancia, pues si el precepto legal impugnado

fuera contrario a la Constitución, el Tribunal debería expulsarlo del ordenamiento jurídico, con lo que la disposición reglamentaria quedaría de forma total sin cobertura. A ello no empece —afirma el Fiscal— la alegación del Abogado del Estado de que en realidad nos encontramos ante un desarrollo de la Ley General de Sanidad de 1986. Es función del órgano jurisdiccional proponente la valoración del juicio de relevancia, lo que en el presente caso se ha llevado a cabo de forma razonada y en absoluto incongruente, máxime si se tiene en cuenta que la propia exposición de motivos del Real Decreto impugnado señala que el mismo trata de desarrollar las previsiones efectuadas en el art. 39, cinco, de la Ley de Presupuestos para 1989.

En cuanto a la cuestión de fondo, y tras el examen de la doctrina contenida en la STC 76/1992, considera el Fiscal que no nos encontramos ante un supuesto tan claro como lo es la modificación de la Ley General Tributaria, pero sí ante una modificación legal de envergadura, pues afecta al sistema general de sanidad nacional. Por ello, y aunque los supuestos de hecho poseen un denominador común —una reforma legislativa de cierta trascendencia que no se efectúa por los trámites ordinarios de la legislación general, sino por los específicos y excepcionales de las Leyes de Presupuestos— es necesario examinar si se dan las dos condiciones exigidas por la STC 76/1992: la conexión de la materia con el contenido propio de las leyes presupuestarias y la justificación de la inclusión de esa materia conexas en la ley que aprueba anualmente los Presupuestos del Estado.

En cuanto a la primera condición, entiende el Ministerio Fiscal que no parece que una modificación del sistema general de sanidad nacional y de los criterios de acceso al mismo tenga una relación directa con los ingresos y gastos que constituyen estrictamente el Presupuesto, sin que se aporte tampoco una justificación convincente de esa inclusión, que quizás hubiera podido consistir en razones de urgencia; sin embargo, la reforma efectuada por Ley de 28 de diciembre de 1988 no se desarrolló reglamentariamente hasta un año después, el 1 de diciembre de 1989, y con una *vacatio legis* de veinte días. No cabe duda, se afirma, de que una reforma que afecta a un colectivo importante de médicos y personal sanitario tiene una repercusión económica que debe ser contemplada en la Ley de Presupuestos, pero se hace necesario distinguir entre el contenido sustantivo de la ley y su trascendencia presupuestaria, pues de lo contrario cualquier modificación de importancia podría efectuarse en una Ley de Presupuestos. Quizás cuanto más trascendente desde el punto de vista económico es una modificación legal, más necesita del contrapeso que supone un detenido examen y debate parlamentario para justificar su necesidad.

A la vista de lo expuesto, concluye el Fiscal General del Estado, que los supuestos de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad y la que motivó la STC 76/1992 son sustancialmente iguales y solicita, por ello, se dicte Sentencia declarando la inconstitucionalidad del precepto cuestionado por ser contrario a los arts. 66.2 y 134.2 C.E.

6. El 25 de abril de 1997, tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (Sección Séptima) al que se acompaña, junto al testimonio del recurso contencioso-administrativo 1.341/91 y acumulados, el Auto de la referida Sala, de 15 de enero de 1997, en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 34, cuatro, de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, por su posible contradicción con los arts. 66.2 y 134.2 C.E.

A) La mencionada cuestión de inconstitucionalidad trae causa de diversos recursos contencioso-administrativos, todos ellos acumulados, interpuestos ante el Tribunal Supremo por la Confederación Estatal de Sindicatos Médicos (C.E.S.M.), el Consejo General de los Colegios Oficiales de Médicos, el Consejo General de Ayudantes Técnicos Sanitarios y Diplomados de Enfermería, el Colegio Oficial de Médicos de Sevilla, el Consejo General de Farmacéuticos y don Eloy Rafael Víctor Sánchez Calatrava y otros, todos ellos representados por sus respectivos Procuradores, contra el Real Decreto 118/1991, de 25 de enero, sobre selección de personal estatutario y provisión de plazas en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social. Concluido el procedimiento, la Sala, mediante providencia de 13 de mayo de 1996, acordó, conforme a lo dispuesto en el art. 35.2 LOTC, oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que pudieran alegar sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 34, cuatro, de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, como precepto habilitante del Real Decreto 118/1991, de 25 de enero, impugnado en ese proceso, por cuanto el citado precepto legal podría ser contrario a los arts. 66.2 y 134.2 C.E., al no concurrir los requisitos explicitados en la jurisprudencia constitucional (SSTC 63/1986, 65/1987, 134/1987, 65/1990, 76/1992, 237/1992, 83/1993, 116/1994, 178/1994 y 195/1994) para que la regulación de una Ley de Presupuestos de una materia distinta a su núcleo mínimo, necesario e indisponible (previsión de ingresos y habilitación de gastos) sea constitucionalmente legítima. Dentro del plazo conferido presentaron sus alegaciones las partes personadas.

B) Mediante Auto de 15 de enero de 1997, la Sala Tercera del Tribunal Supremo acordó plantear ante este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad contra el referido precepto. Los argumentos recogidos en dicha resolución son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Objeto del proceso es el Real Decreto 118/1991, de 25 de enero, sobre selección de personal estatutario y provisión de plazas en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, en cuyo preámbulo se señala expresamente que la norma se dicta en desarrollo de lo dispuesto en el art. 34, cuatro, de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990.

b) Admitida, por tanto, la relevancia de la constitucionalidad del precepto legal para la validez de la norma reglamentaria, procede examinar aquél a la luz de la doctrina constitucional según la cual para que la regulación en las Leyes de Presupuestos de una materia distinta de su contenido mínimo, necesario e indisponible (previsión de ingresos y habilitación de gastos) sea constitucionalmente legítima es necesario que guarde relación directa con los gastos e ingresos que integran los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustenten y que, además, sea complemento necesario para la mejor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno, excluyendo, en todo caso, las normas típicas de Derecho codificado por la inseguridad jurídica que implica su modificación a través de esta vía.

c) En el caso del art. 34, cuatro, de la Ley de Presupuestos para 1990, no se dan los requisitos mencionados, pues su objeto es una nueva regulación de los sistemas de selección del personal y de provisión de plazas de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, con derogación, una vez desarrollada reglamentariamente, de la contenida en la Ley General de la Seguridad Social y en los Estatutos de Personal de sus Instituciones Sanitarias.

d) Rechaza el Tribunal Supremo el argumento del Abogado del Estado de que el precepto tiene relación directa con la previsión de gastos, ya que, a su juicio, es necesario arbitrar mecanismos que permitan la financiación del mayor coste que pueda derivarse de los nuevos sistemas de selección de personal y provisión de plazas que establece. Con remisión al Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.394/93, señala la Sala que el hecho de que la reordenación de los servicios públicos implique con frecuencia una alteración de los costes no legitima por sí mismo su inclusión en la Ley de Presupuestos. Debe tratarse, antes bien, de una relación directa que no se da en el precepto impugnado que incorpora a la Ley de Presupuestos una normativa que pertenece al régimen del personal de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, regulación que no contiene ni supone ninguna modificación ampliadora de las plantillas de personal, sin que, por otra parte, la ubicación sistemática del precepto pueda conferirle una naturaleza de norma presupuestaria de la que carece.

e) Se remite también el Tribunal Supremo al Auto de planteamiento de la cuestión suscitada frente al art. 39, cinco, de la Ley 37/1988 para rechazar la alegación del Abogado del Estado de que el precepto cuestionado tendría cobertura en el art. 84 de la Ley 14/1986, de 14 de abril, General de Sanidad, pues la norma reglamentaria impugnada no ha pretendido aprobar un Estatuto-Marco, sino pura y simplemente desarrollar el precepto, cuya constitucionalidad se cuestiona, siendo de notar, además, que el concreto ámbito de aquélla no permite entender que constituye el ejercicio de la potestad reconocida al Ejecutivo en el citado art. 84 de la Ley General de Sanidad.

7. Por providencia de 3 de junio de 1997, la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el plazo común e improrrogable de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Asimismo, se acordó oír a las partes mencionadas para que, en el mismo plazo del traslado, expusieran lo que consideraran oportuno acerca de la acumulación de esta cuestión con la núm. 2.394/93.

8. Por escrito registrado en este Tribunal el 16 de junio de 1997, el Presidente del Congreso comunicó la decisión de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, así como de poner a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar. El día 19 siguiente, el Presidente del Senado comunicó la decisión de la Mesa de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

9. El 17 de junio de 1997 se registró el escrito de alegaciones del Abogado del Estado. Se analizan en primer lugar en dicho escrito las condiciones procesales de admisibilidad, que se afirma no se cumplen por no ser el precepto legal cuestionado la norma habilitante del Real Decreto, cuya validez era objeto del proceso *a quo*. La norma legal habilitante sería el art. 84.1 de la Ley 14/1986, de 14 de abril, General de Sanidad, según el cual «el personal de la Seguridad Social regulado en el estatuto de Personal Sanitario Titulado y Auxiliar de Clínica de la Seguridad Social, en el Estatuto de Personal no Sanitario al servicio de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, el personal de las Entidades

Gestoras que asumen los servicios no transferibles y los que desempeñen su trabajo en los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas, se regirán por lo establecido en el Estatuto-Marco que aprobará el Gobierno en desarrollo de esta Ley, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el art. 87 de esta Ley». Por tanto, cuando el Consejo de Ministros aprueba el Real Decreto 118/1991 está habilitado por esta disposición, sin perjuicio de que formalmente se cite como norma habilitante el art. 34, cuatro, de la Ley de Presupuestos que, en realidad, es una norma interpuesta innecesaria dada la autorización anteriormente citada. Por ello, la cuestión de inconstitucionalidad no superaría el juicio de relevancia.

Con carácter subsidiario, se opone el Abogado del Estado a la estimación de la cuestión. Vinculando el precepto ahora cuestionado con el art. 39, cinco, de la Ley de Presupuestos de 1989, que fue también objeto de cuestión de inconstitucionalidad, explica el representante del Gobierno que la razón por la que en dos años consecutivos (1989 y 1990) se incluyó en la Ley de Presupuestos Generales del Estado un precepto sobre el régimen del personal sanitario era la necesaria reorganización y optimización de recursos tras la modificación del sistema de asistencia. El art. 39, cinco, de la Ley de Presupuestos para 1989, preveía los mecanismos administrativos pertinentes para poner en funcionamiento la nueva fórmula de asistencia llamada Equipos de Atención Primaria, sistema que suponía básicamente que el personal sanitario tuviera una mayor dedicación (cuarenta horas semanales) y un sistema retributivo distinto. Las medidas adoptadas no pudieron llevarse a cabo durante el año 1989 y de aquí la introducción del art. 34, cuatro, en la Ley de Presupuestos para 1990. Hay, por tanto una estrecha relación entre este precepto y el art. 39, cinco, de la Ley de Presupuestos para 1989, objeto de la cuestión de inconstitucionalidad 2.394/93, por lo que son trasladables a esta cuestión las alegaciones que se hicieron en relación con aquélla, alegaciones que, básicamente, son reproducidas por el Abogado del Estado, reiterando, asimismo, la solicitud de que se dicte Sentencia desestimatoria de la cuestión de inconstitucionalidad.

En cuanto a la acumulación de la presente cuestión con la que se tramita bajo el núm. 2.394/93, entiende el Abogado del Estado que es procedente al existir una evidente conexión objetiva por ser la disposición cuestionada en el presente caso muy similar en su contenido y finalidad a la que se cuestionó en aquél.

10. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones el 25 de junio de 1997. Tras recordar la doctrina de este Tribunal sobre el contenido de la Ley de Presupuestos, insistiendo en que el precepto constitucional en juego no es tanto el art. 66.2 C.E., cuanto el art. 134.2 de la Norma fundamental, concluye el Fiscal que la previsión contenida en el art. 34, cuatro, de la Ley 47/1990 no encaja en absoluto en ese contenido típico —pues no contiene una previsión directa de ingresos o gastos— ni en el eventual —pues no puede ampliarse el concepto «directa relación», de modo que quede vacío de contenido—. Existiría, además, otro factor que determina la imposibilidad de incluir en una Ley de Presupuestos la norma cuestionada: aunque ésta inicialmente se refiere a un simple desarrollo reglamentario, la misma prevé la derogación de los preceptos relativos a los procedimientos de selección y provisión de plazas en las Instituciones Sanitarias, lo que supone una afectación del régimen estatutario del personal al servicio de aquéllas, y, por tanto, forma parte de un sistema que puede calificarse de «Derecho codificado», no sus-

ceptible de regulación mediante una Ley de Presupuestos.

En consecuencia, el Fiscal General del Estado interesa se dicte Sentencia declarando la inconstitucionalidad del art. 34, cuatro, de la Ley 47/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, por ser contrario al art. 134.2 C.E. Asimismo, considera que se da la conexión necesaria entre los preceptos objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad y de la núm. 2.394/93, por lo que no se opone a que se acuerde su acumulación.

11. Por Auto del Pleno del Tribunal, de 30 de septiembre de 1993, se acordó acumular la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.707/97 a la registrada con el núm. 2.394/93.

12. Por providencia de 14 de octubre de 1998 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del actual.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Constituyen el objeto de las presentes cuestiones de inconstitucionalidad los arts. 39.5.a) de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, y 34.4 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, cuyo tenor es el siguiente:

«El Gobierno, a propuesta del Ministerio de Sanidad y Consumo, regulará:

Art. 39.5.a) La cobertura de los puestos de trabajo de los Equipos de Atención Primaria, que se efectuará mediante convocatoria pública conforme a las reglas siguientes:

Los puestos de trabajo de los Equipos de Atención Primaria se ofertarán al personal sanitario de cupo con plaza en propiedad en la Zona de Salud en la que constituya el Equipo. El personal que no participe en el concurso continuará prestando servicios en la Zona de Salud correspondiente bajo la dirección del Coordinador del Equipo de Atención Primaria y sus retribuciones se adaptarán al sistema retributivo aprobado por el Real Decreto-ley 3/1987, de 11 de septiembre (citado). Igualmente, podrá participar en el concurso el personal sanitario de los Servicios de Urgencia respecto a los Equipos de Atención Primaria que se constituyan en su ámbito de actuación.

2. Las plazas que resulten vacantes tras la convocatoria a que se refiere el número anterior serán ofertadas para traslado voluntario, mediante concurso de méritos, del personal estatutario fijo de Equipos de Atención Primaria de Salud. Con carácter complementario podrán valorarse los servicios prestados en Instituciones Sanitarias de Asistencia Especializada.

3. Las plazas vacantes, una vez resueltos los dos concursos anteriores, serán provistas mediante concurso-oposición libre.

Art. 34.4. El personal de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social se ajustará al siguiente régimen:

1. Las plazas vacantes de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social se proveerán de acuerdo con los siguientes procedimientos:

a) El concurso de traslados:

En las convocatorias de los concursos, que constituyen el sistema ordinario de provisión, deberá

tenerse en cuenta como mérito, principalmente, el tiempo de servicios prestados en las Administraciones y Servicios Públicos desempeñando puestos de trabajo de igual contenido funcional que la plaza objeto del concurso.

b) La libre designación:

Se cubrirán por este sistema los puestos que tengan carácter directivo, conforme a lo previsto en las plantillas de las Instituciones Sanitarias. En las convocatorias para la provisión de puesto de carácter directivo podrá participar el personal estatutario de la Seguridad Social y el personal funcionario incluido en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984 y en las Leyes de función Pública de las Comunidades Autónomas, siempre que se reúnan los requisitos exigibles en cada caso.

En caso de que sean nombrados funcionarios públicos para tales puestos, se mantendrán en la situación de servicio activo en sus Cuerpos de origen, sin perjuicio de que les sea de aplicación, mientras los desempeñen, las normas sobre el personal de las Instituciones Sanitarias.

También se cubrirán por el sistema de libre designación los puestos de trabajo de Jefes de Unidad, tanto sanitaria como no sanitaria, que lo tengan así establecido en las correspondientes plantillas. Sólo podrá participar en estas convocatorias el personal que se encuentre prestando servicio en las Instituciones Sanitarias radicadas en la correspondiente provincia o área de salud.

c) Las pruebas selectivas de acceso:

Se cubrirán por este sistema las plazas que, por sus características, se consideren idóneas como primer destino del personal que supere las pruebas selectivas, así como las que sigan vacantes tras la resolución de los concursos.

Las pruebas selectivas constarán, con carácter general, de las fases de concurso y de oposición. No obstante, las correspondientes a las categorías de personal en que las funciones a realizar o el previsible número de aspirantes lo aconseje, constarán sólo de la fase de oposición.

La puntuación obtenida en la fase de concurso no podrá aplicarse para superar ejercicios de la fase de oposición.

En la fase de concurso se valorarán, con arreglo a baremo, los méritos directamente relacionados con el contenido de las plazas a proveer y la experiencia profesional en puestos de personal sanitario.

En ningún caso, podrá nombrarse personal en número superior al de plazas convocadas.

Cuando los procesos selectivos se efectúen por el sistema de concurso-oposición, los nombramientos se expedirán a favor de quienes obtengan mayor puntuación, una vez sumadas las puntuaciones alcanzadas en las fases de concurso y de oposición.

En las pruebas selectivas podrá reservarse para el sistema de promoción interna un porcentaje no superior al 50 por 100 de las plazas que se convoquen, al que tendrá acceso el personal de categorías inferiores que hubiera completado dos años de servicio con plaza en propiedad y reúna los requisitos necesarios en cada caso. Quienes superen las pruebas selectivas, por el sistema de promoción interna, tendrán preferencia para la elección de plaza sobre los restantes aspirantes.

Los puestos de Jefes de Servicio y de Sección de Unidades de Asistencia Especializada se proveerán mediante convocatoria pública y por el sis-

tema de concurso-oposición. Los aspirantes seleccionados obtendrán nombramiento temporal para el puesto de cuatro años de duración. Serán evaluados por una Comisión de Evaluación, a efectos de su continuidad en el puesto, al término de cada cuatrienio de su ejercicio. En el caso de que el resultado de la evaluación no fuera favorable a la continuidad, el interesado se incorporará como Facultativo Especialista a la correspondiente Unidad Asistencial.

2. Las convocatorias de pruebas selectivas y de concursos de traslados, así como las efectuadas para proveer puestos de trabajo de carácter directivo por libre designación, deberán hacerse públicas en los boletines o Diarios Oficiales correspondientes.

Las convocatorias para la provisión de Jefaturas de Unidad, por el sistema de libre designación, se harán públicas en los tabloneros de anuncios de las Instituciones Sanitarias de la Provincia o Área de Salud correspondiente.

3. La situación especial en activo, regulada en el artículo 48 del Estatuto de Personal Sanitario no facultativo, será aplicable, en los mismos casos y con idénticos efectos, al Personal no Sanitario de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social.

4. El Gobierno desarrollará por Real Decreto las normas contenidas en el presente artículo. Desde la entrada en vigor de dicha norma reglamentaria, quedarán derogados los preceptos relativos a los procedimientos de selección y provisión de plazas en las Instituciones Sanitarias contenidos en la Ley General de la Seguridad Social y en los Estatutos de Personal de sus Instituciones Sanitarias.»

Para la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, órgano promovente de ambas cuestiones, los citados preceptos son contrarios a los arts. 66.2 y 134 C.E. en la medida en que vienen a regular una materia que excede de los límites propios de las Leyes de Presupuestos, tal y como han sido precisados por la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional; opinión compartida en ambos casos por el Fiscal General del Estado. Para el Abogado del Estado, por el contrario, los preceptos impugnados mantienen una relación con la previsión de gastos lo suficientemente directa como para justificar su incorporación a una Ley de Presupuestos.

Pero antes de proseguir hagamos un alto para precisar el objeto de la primera de las cuestiones, pues, aunque en la providencia que en el proceso *a quo* abrió el trámite de alegaciones sobre la conveniencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad se invoca genéricamente el art. 39, cinco, de la Ley 37/1988, en el Auto de planteamiento de la cuestión el examen se centra en el apartado a) de dicho precepto. A este mismo apartado se refiere también el Abogado del Estado y, de hecho, sólo respecto del mismo tiene sentido la cuestión suscitada, pues el Real Decreto 1.453/1989, sobre provisión de plazas sanitarias de Equipos de Atención Primaria, impugnado en el proceso *a quo*, se dicta, como expresamente se señala en su Preámbulo y en su art. 1, en desarrollo del artículo 39, cinco.a), de la Ley, refiriéndose el apartado b) no a ese concurso, sino a la oferta al personal laboral fijo de Instituciones y Centros Sanitarios gestionados por el Instituto Nacional de la Salud para su integración como personal estatutario.

2. Como cuestión previa de carácter procesal, el Abogado del Estado alega la falta de relevancia de las cuestiones planteadas para la resolución de los casos concretos en que las mismas se suscitaron, con el con-

siguiente incumplimiento de los requisitos que prevé el art. 35.1 LOTC. La argumentación, solamente apuntada en el caso de la cuestión núm. 2.394/93, pero desarrollada por extenso en la núm. 1.707/97, puede resumirse como sigue: si bien los Reales Decretos impugnados en el proceso *a quo* señalan expresamente como normas habilitantes los preceptos de las Leyes de Presupuestos objeto de las cuestiones, de hecho, ambas normas encuentran plena cobertura en la Ley 14/1986, de 14 de abril, General de Sanidad, cuyo art. 84.1, dispone que el personal de la Seguridad Social, de las Entidades Gestoras que asumen los servicios no transferibles y los que desempeñen su trabajo en los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas se regirán por lo establecido en el Estatuto-Marco que aprobará el Gobierno en desarrollo de la Ley. A la luz de esta disposición, los preceptos de las Leyes de Presupuestos aparecerían como normas interpuestas que, sin embargo, serían innecesarias; por ello, aun cuando los artículos en entredicho pudieran resultar inconstitucionales, no serán relevantes a la hora de sentenciar los respectivos recursos contencioso-administrativos.

El Fiscal General del Estado se pronuncia sobre la relevancia de la primera de las cuestiones, llegando a una solución contraria a la propuesta por la Abogacía del Estado. Sostiene en su escrito de alegaciones que no debe caber duda de la incidencia en los procesos subyacentes de la solución que este Tribunal dé a las cuestiones propuestas, ya que la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos legales dejarían sin cobertura a las disposiciones generales impugnadas en los procesos *a quo*. Señala, además, el Ministerio Público que, de acuerdo con la doctrina contenida entre otras resoluciones en el ATC 14/1993, el órgano judicial ha cumplido con la valoración del juicio de relevancia de manera razonada y en absoluto incongruente, por lo que se han respetado los requisitos que establece la LOTC.

Como ha quedado expuesto, la duda sobre la relevancia que el pronunciamiento de este Tribunal pueda tener sobre la validez de los Reales Decretos impugnados en los procesos contencioso-administrativos previos se basa, no en la falta de exteriorización por el Tribunal Supremo de los motivos por los que considera necesario el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, sino en el hecho de que, según el Abogado del Estado, aunque se declarara la inconstitucionalidad de los preceptos de las Leyes de Presupuestos, los reglamentos seguirían siendo válidos por encontrar cobertura en el art. 84.1 de la Ley General de Sanidad.

Delimitada así, la alegación no puede prosperar. Aunque en abstracto quepa aceptar la argumentación del Abogado del Estado sobre la posible validez de los Reales Decretos, pues efectivamente no es descartable que unos Reglamentos, aunque se presenten formalmente como desarrollo de determinados preceptos legales encuentren, sin embargo, cobertura en otras leyes, el examen de esa cuestión debe, en este caso, realizarse en el ámbito del control de relevancia a los efectos de la admisión de una cuestión de inconstitucionalidad, control que, como retiradamente hemos recordado, debe ejercerse con un criterio flexible, sin que este Tribunal Constitucional pueda invadir ámbitos que, primaria y principalmente, corresponden a los Jueces y Tribunales ordinarios (SSTC 155/1987, 196/1987, 222/1992, 301/1993 y 90/1994, entre otras).

Ciñéndonos al presente caso, puede comprobarse que, en los Autos de planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad, el Tribunal Supremo ha examinado la alegación del Abogado del Estado y ha concluido, primero, que la potestad reglamentaria ejercida en los Reales Decretos impugnados se funda en los preceptos de la Ley de Presupuestos, que aquéllos no nacieron con

vocación de atender al Estatuto-Marco a que se refiere el art. 84.1 de la Ley General de Sanidad y, lo que es más relevante, que su concreto ámbito impide reconocer en tales Reglamentos una manifestación de la potestad reconocida al Ejecutivo en el mencionado art. 84.

Para determinar la suficiencia de este razonamiento, a los efectos del art. 35 LOTC, debemos recordar, en primer lugar que, como declaramos en la STC 337/1994, fundamento jurídico 4.º, «nos encontramos, pues, ante un supuesto en el que el llamado juicio de relevancia ofrece matices singulares», dado que «el proceso previo tiene por objeto la impugnación de una disposición general cuya constitucionalidad es dudosa para el órgano judicial porque dudosa es para este mismo órgano la adecuación a la Constitución de la Ley que el Reglamento viene a ejecutar o desarrollar» (STC 76/1990, fundamento jurídico 1.º). Pero en esta misma decisión se ha dicho que ello no priva de sentido al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, pues «es claro que también en estos casos el proceso judicial no puede resolverse si antes no se despeja la duda acerca de la adecuación o no a la Constitución de los preceptos legales que las normas reglamentarias desarrollan o ejecutan» (STC 76/1990 y 183/1992).

En los Autos que estamos examinando, el Tribunal Supremo ha razonado y justificado de manera expresa que la validez de las normas legales de cuya constitucionalidad se duda es determinante para la de los dos Reales Decretos según se invoca en los respectivos preámbulos. Es cierto que podría discutirse en qué medida los mismos tienen cobertura, total o parcial, en el art. 84.1 de la Ley General de Sanidad, pero ello no priva por sí mismo de relevancia a las presentes cuestiones de inconstitucionalidad. Como señalamos en el ATC 14/1993, que resolvió el recurso de súplica interpuesto contra la providencia por la que se admitió a trámite una cuestión de inconstitucionalidad donde se planteaba un problema relativamente similar al ahora examinado, «no corresponde (...) a este Tribunal terciar en esa cuestión de estricta legalidad ordinaria, salvo que carezca manifiestamente de fundamento, extremo éste que no se da en el presente caso, como lo demuestra el hecho de que la Ley ahora cuestionada había sido invocada por las partes en el proceso *a quo* como Ley aplicable en el proceso contencioso-administrativo. En cualquier caso —se sigue afirmando—, no es preciso, ni pertinente que, correspondiendo al órgano judicial en el ejercicio de la función que constitucionalmente le corresponde (art. 117.3 de la C.E.) interpretar los requisitos ordenadores de los procesos propios de su jurisdicción, este Tribunal Constitucional, con la excusa de constatar el carácter de *norma decidendi* de la norma legal cuestionada, se adentre a sustituir o rectificar el criterio del órgano judicial proponente que, aun pudiendo ser discutible, no resulta irrazonable o radicalmente infundado. De este modo —se concluye—, siendo claro que la negación de la aplicabilidad de los preceptos legales cuestionados sólo sería posible mediando una interpretación de este Tribunal de signo contrario a la mantenida por el órgano judicial proponente, y que esa interpretación, que no necesariamente es la única posible y ajustada a Derecho, sólo al órgano judicial competente en principio efectuarla, debe concluirse que no es apreciable la inexistencia de juicio de relevancia en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, pues, no siendo rechazable *a limine* la tesis de la aplicabilidad de los preceptos legales cuestionados, la inconstitucionalidad, en su caso, de éstos tendría directa incidencia en la resolución del recurso, según se desprende con facilidad de lo razonado en el mismo Auto». Estas mismas circunstancias se dan en las presentes cuestiones de inconstitucionalidad y por ello debemos,

ahora como entonces, rechazar la objeción procesal suscitada.

3. Despejado el óbice procesal, es ya hora de examinar la constitucionalidad de los preceptos legales impugnados y, más en concreto, determinar si, por su contenido, su inclusión en las Leyes de Presupuestos resulta conforme con los arts. 66.2 y 134.2 de la Constitución. A tal efecto, debemos traer a colación la doctrina que sobre los límites constitucionales al contenido material de las Leyes de Presupuestos ha elaborado este Tribunal en una relativamente amplia serie de resoluciones que se inicia con la STC 27/1981 y que tras las SSTC 63/1986, 65/1987, 126/1987 y 65/1990, culmina con la STC 76/1992, cuya doctrina ha sido posteriormente reiterada en las SSTC 178/1994, 195/1994 y 16/1996 con las modulaciones introducidas por la STC 61/1997 [fundamento jurídico 2.º, b)], que no son de aplicación al caso y, respecto de las Leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas, la STC 174/1998.

De acuerdo con esta doctrina, la Ley de Presupuestos aparece, en primer lugar, como una verdadera ley, lo cual no ha impedido subrayar su peculiaridad consistente en que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes Generales está condicionado en estos casos por las disposiciones contenidas en los apartados 1.º, 6.º y 7.º del art. 134 C.E. y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los Reglamentos de las Cámaras. Estas peculiaridades derivan, a su vez, de la función que el art. 134.2 de la Norma fundamental atribuye a estas leyes: se trata de las leyes que cada año aprueban los Presupuestos Generales del Estado, incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afectan a los tributos del Estado. De aquí que, al mismo tiempo, aparezcan como un instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno.

Estas peculiaridades de la Ley de Presupuestos condicionan su posible contenido. Debe, en concreto, distinguirse entre un contenido mínimo, necesario e indispensable, constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, y un contenido posible, no necesario y eventual constituido por materias distintas a ese núcleo esencial que no siendo estrictamente presupuestarias inciden en la política de ingresos y gastos. Por lo que a este contenido eventual se refiere, su inclusión sólo es válida si se dan dos condiciones: la conexión de la materia con el contenido propio de este tipo de leyes y la justificación de la inclusión de esa materia conexa en la ley que aprueba anualmente los Presupuestos Generales del Estado. En cuanto a la primera condición hemos señalado, asimismo, que debe tratarse de una relación directa con los gastos e ingresos que constituyen estrictamente el Presupuesto, o con los criterios de política económica general del que dicho Presupuesto es el instrumento. Y respecto de la segunda, que la justificación se produce cuando la materia incluida aparece como 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 inclusión de materias en las que no se da esas condiciones en la Ley anual de Presupuestos puede ser contraria a la Constitución por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional y por afectar al principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que una regulación de ese tipo origina.

4. A la luz de la doctrina expuesta debemos examinar el art. 39, cinco a), de la Ley 37/1988, de 28

de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, y el art. 34, cuatro, de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, que son en definitiva el objeto de las presentes cuestiones de inconstitucionalidad.

Ambos preceptos se enmarcan en el ámbito de la reforma del sistema sanitario de atención primaria y se refieren, más específicamente, a las formulas para la provisión de los puestos de trabajo del personal sanitario. En concreto, el art. 39, cinco a), de la Ley de Presupuestos para 1989 determina que el Gobierno debe regular la cobertura de los puestos de trabajo de los Equipos de Atención Primaria y establece las reglas que deben regir la convocatoria, que son las siguientes: 1.<sup>a</sup> los puestos de trabajo de los Equipos de Atención Primaria se ofertarán al personal sanitario de cupo con plaza en propiedad en la Zona de Salud en la que se constituya el Equipo, pudiendo participar en el concurso el personal sanitario de los Servicios de urgencia; el personal que no participe en el concurso continuará prestando servicios en la Zona de Salud correspondiente bajo la dirección del Coordinador del Equipo de Atención Primaria; 2.<sup>a</sup> las plazas que resulten vacantes tras la convocatoria a que se refiere el número anterior serán ofertadas para traslado voluntario, mediante concurso de méritos, del personal estatutario fijo de Equipos de Atención Primaria o de otras Instituciones Sanitarias; 3.<sup>a</sup> las plazas vacantes, una vez resueltos los dos concursos anteriores, serán provistas mediante concurso-oposición libre.

Por su parte, el art. 34, cuatro, de la Ley 4/1990, de 29 de junio, regula el régimen del personal de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social. Su apartado primero establece, en concreto, los procedimientos para la provisión de las plazas vacantes de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social. El apartado segundo regula, por su parte, los sistemas de publicidad de las diferentes convocatorias y, según su apartado tercero, la situación especial en activo regulada en el artículo 48 del Estatuto de Personal Sanitario no Facultativo, será aplicable, en los mismos casos y con idénticos efectos, al Personal no Sanitario de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social. Por último, el apartado cuarto dispone que el Gobierno desarrollará por Real Decreto las normas contenidas en el presente artículo, y que desde su entrada en vigor quedarán derogados los preceptos relativos a los procedimientos de selección y provisión de plazas en las Instituciones Sanitarias contenidos en la Ley General de la Seguridad Social y en los Estatutos de Personal de sus Instituciones Sanitarias.

Para el órgano proponente de las cuestiones de inconstitucionalidad y para el Fiscal General del Estado, no cabe duda de que ambos preceptos exceden del ámbito constitucionalmente posible de la Ley de Presupuestos, en la medida en que establecen una reforma legislativa de cierta envergadura en el sistema de Sanidad Nacional. Los preceptos impugnados, articulan, en concreto, un nuevo y completo sistema de cobertura de los Equipos de Atención Primaria, que afecta tanto al personal estatutario ya existente como a las posibilidades de los profesionales todavía no estatutarios para acceder a dicha condición y ello, aunque tenga una incidencia en los gastos, no implica la relación directa a que se refiere la doctrina del Tribunal Constitucional. Para el Ministerio Público, se hace necesario distinguir entre el contenido sustantivo de la ley y su trascendencia presupuestaria, pues, de lo contrario, cualquier modificación de importancia podría efectuarse en una Ley de Presupuestos y, quizás, cuanto más trascendente desde el punto de vista económico es una modificación legal, más necesita del contrapeso que supone un detenido examen y debate parlamentario, para justificar su necesidad. Esta conclusión general se vería reforzada en el caso del art. 34, cuatro, de la Ley de Presupuestos para 1990, ya que

establece una nueva regulación de los sistemas de provisión de plazas vacantes de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social con vocación de permanencia. Para el Abogado del Estado, por el contrario, existe una estrecha relación entre las normas impugnadas y las decisiones presupuestarias del ejercicio correspondiente; se persigue con ellas la optimización de la productividad administrativa que presupone o incluye como elemento esencial o sustancialmente relevante una decisión presupuestaria de racionalización de costes. Se trata, por tanto, de mecanismos imprescindibles para la contención del gasto público.

5. Examinadas las disposiciones recurridas a la luz de la doctrina antes resumida, es claro que el establecimiento de reglas para la cobertura de plazas de personal sanitario no integra el núcleo mínimo, necesario e indisponible de la Ley de Presupuestos. Pero, por otra parte, tampoco puede considerarse que se trate de materias propias del contenido eventual, pues, como enseña veremos, no concurren ninguna de las dos condiciones exigidas por nuestra jurisprudencia.

En primer lugar, no puede apreciarse una relación directa de la normativa objeto de las presentes cuestiones de inconstitucionalidad con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que éste es el instrumento. Las disposiciones recurridas responden al deseo de reestructurar y racionalizar el sistema sanitario de atención primaria y, para ello, contienen un mandato para que el Ejecutivo regule los procedimientos de cobertura de las plazas por parte del personal sanitario, estableciendo las pautas generales a que tales procedimientos deben responder. Es evidente, por tanto, que carecen de toda relevancia desde el punto de vista de los ingresos del Estado. Tampoco puede admitirse que tengan una relación directa con la provisión del gasto. Cabe afirmar con el Abogado del Estado que toda reestructuración administrativa suele tener incidencia en el gasto, que puede incardinarse en una decisión de política económica del Gobierno y que la decisión sobre su puesta en práctica puede depender en buena medida de disponibilidades presupuestarias. Ello no implica, sin embargo, que deba entenderse automáticamente justificada la inclusión en la Ley de Presupuestos de cualquier medida de esta naturaleza. Lo contrario llevaría a desnaturalizar las exigencias establecidas por este Tribunal Constitucional y a diluir, hasta hacerlos inoperantes, los límites materiales de las normas presupuestarias.

El que *prima facie* no pueda apreciarse la existencia de vinculación directa entre la medida adoptada y los ingresos y gastos o los criterios de política económica del Gobierno no significa, sin embargo, que, en un caso concreto, una reestructuración como la que estamos examinando no pueda tener efectivamente esa relación, pero entonces resulta especialmente relevante la exigencia de la segunda de las condiciones antes señaladas, es decir, la justificación de la medida, de manera que efectivamente aparezca como un complemento necesario de la política económica del Gobierno o para la mayor inteligencia y mejor ejecución del Presupuesto. No cabe, por tanto, descartar *a priori* que la decisión sobre una reestructuración administrativa concreta venga motivada por razones de índole económica. Sin embargo, en el presente supuesto, ni de la lectura de los preceptos impugnados, ni de su integración en las correspondientes Leyes de Presupuestos se deduce que su inclusión en éstas se deba precisamente a la incidencia en el gasto público o que responda a los criterios de política económica que inspiran el Presupuesto. El art. 39, cinco.a), de la Ley de Presupuestos del Estado para 1988 tiene un alcance bien preciso: la reorganización de los sistemas de atención primaria, y, más con-

creto, del personal a su servicio, contenido por sí mismo ajeno a la previsión de ingresos y gastos. No se trata, por tanto, de una regulación global de los Centros de Salud, y ni siquiera de una reestructuración de plantillas motivada fundamentalmente por razones de tipo económico. Antes bien, y como el propio Abogado del Estado reconoce, estamos ante el establecimiento de las reglas para la cobertura de las plazas en el ámbito de una reestructuración más profunda y ya regulada en leyes sustantivas sobre el sistema sanitario de atención primaria. Que esa reestructuración evidentemente, tenga una incidencia en el gasto y que la misma pueda ser cuantificada, —como se desprendería de los informes que *a posteriori* se acompañan— no significa, por sí mismo, que estemos ante una medida presupuestaria o adoptada por criterios económicos como ahora parece pretender justificar el Abogado del Estado.

La conclusión alcanzada es aún más clara en el caso del art. 34, cuatro, de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990. No se trata ya «de prever una determinada y concreta oferta de empleo público con unas características singulares y de una sola vez» como afirma la Abogacía del Estado para el caso de la Ley de Presupuestos para 1989, sino de establecer una regulación con vocación de permanencia, como viene a demostrarlo su apartado cuarto al establecer que, con la entrada en vigor del Real Decreto a elaborar por el Gobierno, quedarán derogados los preceptos relativos a los procedimientos de selección y provisión de plazas en las Instituciones Sanitarias contenidos en la Ley General de Seguridad Social y en los Estatutos de personal de sus Instituciones Sanitarias.

Por todo ello, estamos ante normas que establecen nuevos sistemas de selección del personal que debe integrar los Equipos de Atención Primaria y que no pueden entenderse tengan una relación directa con los ingresos y gastos o con los criterios que definen la política eco-

nómica del Ejecutivo, «salvo que se adopte un concepto desmesurado y, por tanto, inoperante de los instrumentos directamente relacionados con los criterios que definen la política económica del Gobierno» (STC 195/1994, fundamento jurídico 3.º). Los arts. 39, cinco.a), de la Ley 37/1988, y 34, cuatro, de la Ley 4/1990 resultan, en consecuencia, inconstitucionales por contravenir lo dispuesto en el art. 134.2 C.E. Y una vez declarada la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, corresponderá, en su caso, al Tribunal Supremo determinar cuál haya de ser la eventual incidencia sobre los Reales Decretos objeto de los procesos contencioso-administrativos de los que traen causa las cuestiones aquí enjuiciadas.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Declarar inconstitucionales y, en consecuencia, nulos el art. 39, cinco.a), de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, y el art. 34, cuatro, de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990.

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

Dada en Madrid, a quince de octubre de mil novecientos noventa y ocho.—Firmado.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carlos Viver Pi-Sunyer.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Rubricados.