

posición normativa al Cuerpo legal con carácter de orgánico no participan, en rigor, de su mismo rango y ello pese a estar contenidos en Ley aprobada formalmente como tal. De aquí que el propio legislador de la Ley Orgánica 1/1996 haya configurado como legislación ordinaria las modificaciones a estos dos Cuerpos normativos, que se vienen conteniendo en regulaciones no orgánicas. Sería de todo punto anómalo y perturbador en el sistema de fuentes que un mismo precepto, como el art. 211 C.C., tuviese carácter de Ley Orgánica en su primer párrafo y de Ley Ordinaria en los restantes.

Cabe añadir que la nueva redacción del art. 211 C.C., en su primer párrafo, no dota al precepto del carácter de orgánico en su significación material, dado que no se integra en una regulación, contenida en Ley formalmente aprobada con tal carácter, por la que se dispongan, en una norma perfectamente identificable, tanto los casos en que procede el internamiento forzoso como las garantías procedimentales en que éste ha de producirse y autorizarse por el Juez. No puede, en mi opinión, atribuirse dicho rango a preceptos dispersos en el ordenamiento jurídico, pues el «desarrollo» del derecho fundamental en juego —la libertad personal— requiere que el texto legal precise, en regulación unitaria y coherente, los mencionados enunciados constitucionales a que se refiere el art. 17.1 C.E. (casos o presupuesto habilitante y formas o procedimiento garantizador), como hace, para caso semejante, la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, reguladora del procedimiento de *habeas Corpus*. Lo contrario sería dejar al albur de previsiones legales dispersas o inconexas la garantía de la libertad individual de las personas, cuyas restricciones y su privación deben estar previstas legalmente con la suficiente certeza para que tal derecho fundamental pueda ser limitado en términos constitucionalmente aceptables.

Ha de concluirse, pues, que el precepto cuestionado no se atiene a la exigencia contenida en los arts. 17.1 y 81.1 de la Constitución y, por ello, la Sentencia debió declarar su inconstitucionalidad y consiguiente nulidad.

8. Desde una perspectiva puramente procesal, la interpretación conforme que lleva a cabo la Sentencia mayoritaria para afirmar la constitucionalidad del precepto cuestionado, integrando el párrafo segundo del art. 211 C.C. con las disposiciones generales de la Ley de Enjuiciamiento Civil sobre jurisdicción voluntaria (arts. 1.811 a 1.824 de la mencionada Ley procesal), no son, en términos de respetuoso disenso, suficientes para apoyar tal solución. Cabe preguntarse hasta qué punto son trasladables a la protección judicial de un derecho fundamental las disposiciones previstas, en dicha Ley procesal civil, para constituir o establecer actos sobre situaciones jurídicas disponibles. Y aunque comparto el criterio de que, mediante una adecuada interpretación del precepto legal, en relación con las Disposiciones adicionales que remiten a los trámites de la jurisdicción voluntaria, se salvan algunas deficiencias en punto a las necesarias garantías (tales como la audiencia del sujeto afectado por el internamiento y la preceptiva intervención en el expediente del Ministerio Fiscal), lo cierto es que tal regulación sigue dejando al descubierto las insuficiencias y carencias en este aspecto procedimental, puestas de relieve por la doctrina, y que determinaron la emanación de la Circular núm. 2/1984, de 8 de junio, del Fiscal General del Estado. Entre estas deficiencias han de destacarse: a) La indeterminación del presupuesto habilitante de la medida de internamiento (aplicable, en principio, a los «presuntos incapaces» y a partir de la vigencia de la Ley 1/1996, a quienes sufran algún «trastorno psíquico»); b) La ausencia de concreta previsión sobre los sujetos legitimados para instar el internamiento (¿cabe atribuir tal legitimación a un Ayuntamiento o a su Alcalde, a través de una tra-

bajadora social, como sucede en el proceso *a quo*); c) La imprecisión respecto del Juez competente; d) La falta de efectiva oposición por parte del sujeto afectado que, como es el caso, carece de medios económicos para la libre designación de Letrado y Procurador que le defienda y represente, y que no puede gozar del beneficio de asistencia jurídica gratuita al no ser preceptiva la intervención de Abogado y Procurador, y no tratarse de un verdadero proceso entre partes: art. 6.3 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, sobre Asistencia Jurídica Gratuita, y, finalmente, e) la indeterminación también sobre el genuino significado y alcance de la autorización judicial previa: en su virtud, ¿el Juez ordena el internamiento, o éste puede ser realizado, en función de criterios médicos, una vez que el Juez lo ha permitido? Estos y otros interrogantes plantea la regulación legal desde el punto de vista de las garantías procedimentales, es decir, de las «formas» en que la privación de libertad personal puede ser acordada y que han de contenerse en Ley, y Ley con el rango de orgánica, según hemos expuesto. Desde este enfoque resulta también vulnerado, a mi modesto entender, el art. 17.1 C.E., si bien el Juez refiere la violación constitucional al art. 24 C.E., siendo así que no estamos ante un verdadero proceso entre partes, al que sean aplicables las exigencias de este último precepto de la Constitución.

9. De lo anterior ha de concluirse, en mi opinión, que procede la sustitución de la escueta regulación contenida en el art. 211 C.C., por otra más acomodada a las exigencias constitucionales, garantizando de tal modo que el derecho fundamental a la libertad de toda persona —«el más fundamental de todos ellos», según el legislador de la Ley sobre *habeas Corpus*, en su Preámbulo— sea objeto de la adecuada previsión legal en norma con rango de Ley Orgánica, en la que se contengan, de manera precisa, los casos y la forma en que la privación de libertad, en que consiste el internamiento involuntario por razón de enfermedad mental, ha de producirse.

Por ello, en mi criterio, la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juez de Primera Instancia núm. 6 de los de Orihuela debió ser estimada, con la obligada consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad del precepto legal cuestionado.

Madrid, a cinco de julio de mil novecientos noventa y nueve.—Pablo García Manzano.—Firmado y rubricado.

16572 Pleno. Sentencia 130/1999, de 1 de julio de 1999. Cuestión de inconstitucionalidad 1.001/1995. En relación con la Disposición adicional octava de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cantabria, de 6 de mayo, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1993.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente; don Carles Viver Pi Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.001/95, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, contra la Disposición adicional octava de la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 5/1993, de 6 de mayo, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1993. Han intervenido en el proceso el Letrado del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria y el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don Julio Diego González Campos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 22 de marzo de 1995, tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia (T.S.J.) de Cantabria al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la citada Sala de fecha 13 de febrero de 1995, por el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Disposición adicional octava de la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 5/1993, de 6 de mayo, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1993, por vulnerar los arts. 134.2 C.E. y 55 del Estatuto de Autonomía para Cantabria, en relación con el contenido eventual constitucional y estatutariamente lícito de las Leyes de Presupuestos.

2. Los hechos que dan lugar al planteamiento de esta cuestión son, en síntesis, los siguientes:

a) La cuestión tiene su origen en los recursos contencioso-administrativos núms. 1.155/93, interpuesto por doña Inmaculada Rodríguez González; 1.156/93, interpuesto por don Francisco Acero Iglesias; 1.157/93, interpuesto por don Jesús Souto Aller, y 1.166/93, interpuesto por don Ramón de la Riva López-Doriga. Todos estos recursos, en los que se personó como coadyuvante don Jorge Fondevila Antolín, fueron acumulados al 1.155/93 por Auto de 19 de enero de 1994 y en ellos se impugnaba el Decreto de la Diputación Regional de Cantabria 64/1993, de 9 de septiembre, de modificación parcial de la relación de puestos de trabajo de la Consejería de Presidencia. El referido Decreto modifica el apartado «Cuerpo o escala» de los puestos de trabajo con número de orden 290 al 295, sustituyéndose la referencia «Cuerpo Técnico Superior» por la de «Cuerpo Superior de Letrados», de conformidad con la reiteración de la creación de este Cuerpo llevada a cabo por la Disposición adicional octava de la Ley de Cantabria 5/1993, de 6 de mayo, que aprueba los Presupuestos Generales de la Diputación Regional para el ejercicio de 1993. El recurso fue tramitado a través del cauce previsto para los asuntos relativos a materia de personal.

b) Los recurrentes en el proceso contencioso-administrativo, quienes dicen ser «funcionarios de carrera de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria, adscritos con carácter definitivo (en propiedad) a los puestos de trabajo de Letrado de la Dirección Jurídica Regional, de la Consejería de Presidencia, que aparecen en las Relaciones de Puestos de Trabajo (R.T.P.) con los núms. 291, 292, 293 y 294», pretenden que se declare la nulidad del Decreto 64/1993, de 9 de septiembre, por concurrir en él vicios tanto de forma como de fondo. Así, se oponen tres objeciones de carácter jurídico-formal, cuales son la inobservancia del procedimiento para llevar a cabo modificaciones de las

relaciones de puestos de trabajo regulado por el Decreto de la Diputación Regional de Cantabria 2/1989, de 31 de enero, sobre elaboración de estructuras, relaciones de puestos de trabajo y retribuciones, el incumplimiento de la obligación de convocar la mesa de negociación establecida por el art. 32 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, reguladora de los órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas y la ausencia del trámite de alegaciones, en cuanto la modificación del Cuerpo de adscripción afecta a sus derechos e intereses personales inherentes a la carrera administrativa. Por lo que hace a los vicios de fondo, estiman los recurrentes que la Administración autonómica habría generado una situación de inseguridad jurídica conculcatoria del art. 9.3 C.E. puesto que en la modificación parcial de las relaciones de puestos de trabajo se habría seguido lo establecido en la Disposición adicional sexta de la Ley 5/1991, de 27 de marzo, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1991, derogada por la Ley 4/1993, de 10 de marzo, de normas reguladoras de la Función Pública, a excepción de lo relativo a la creación del Cuerpo de agentes del medio rural. Con referencia expresa a la STC 79/1992, sostienen que siendo el Decreto impugnado consecuencia de una norma presupuestaria y no de una norma que tenga como contenido materias de función pública, cuyas disposiciones ignora, procedería la declaración de nulidad del meritado Decreto.

c) La Administración autora del Decreto recurrido se personó en el proceso contencioso-administrativo sin contestar a la demanda por estarse a la espera de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autorizara a la Dirección Jurídica a no continuar con la defensa de la Diputación Regional de Cantabria en el recurso. Formulada contestación a la demanda por el coadyuvante, éste se opuso a su estimación al no concurrir los defectos formales alegados y tener la norma de creación del Cuerpo Superior de Letrados una directa vinculación con el proceso de Oferta de Empleo Público, por lo que existiría una clara conexión con el incremento o la reducción del gasto público. A mayor abundamiento, sostiene que en el presente caso hay una remisión normativa de integración en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma en el ámbito de la función pública, con lo que se daría cumplimiento a los requisitos señalados por la STC 65/1990.

d) Concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia, la Sala promotora, al amparo de lo dispuesto en el art. 35.2 LOTC, acordó por providencia de 19 de diciembre de 1994 oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que en el plazo común de diez días alegasen acerca de la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad relativa a la Disposición adicional octava de la Ley 5/1993, de 6 de mayo, de Presupuestos de la Diputación Regional de Cantabria, por si pudiera infringir los arts. 23 y 134.2 C.E. así como los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad consagrados en el art. 9 del Texto constitucional. Ecuando el trámite conferido, los recurrentes manifestaron su acuerdo con el planteamiento de la cuestión y el coadyuvante expresó su opinión contraria, en tanto que el Ministerio Fiscal no se opuso.

3. En la fundamentación del Auto de planteamiento, el órgano judicial proponente realiza, en síntesis, las siguientes consideraciones:

a) En primer lugar, pone de manifiesto que el contenido del fallo que debe dictar depende de la validez de la norma legal cuestionada (art. 35.2 LOTC), puesto

que, aun cuando el objeto de los recursos contencioso-administrativos sea un Decreto autonómico, éste representa la «directa consecuencia» de lo establecido en la Disposición adicional octava de la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 5/1993, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Diputación General de Cantabria para 1993, de donde deduce que la norma realmente relevante para el fallo de los recursos acumulados es esta Disposición adicional. Por esta razón estima el órgano judicial promovente que se produce la conexión suficiente entre la norma reglamentaria y la norma de rango legal exigida por la STC 76/1992.

b) Posteriormente efectúa un exhaustivo recorrido por los avatares conocidos por el Cuerpo Superior de Letrados de la Diputación Regional de Cantabria en la legislación autonómica. Así, recuerda que el citado Cuerpo fue creado por la Disposición adicional sexta de la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 5/1991, de 27 de marzo, aprobatoria de los Presupuestos Generales de la Diputación Regional para 1991 y por la que se modificaron parcialmente tanto los arts. 18 y 19 como la Disposición adicional décima, apartado 2, de la Ley de la Asamblea Regional 4/1986, de 7 de julio, de la Función Pública de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria. Conforme al nuevo punto 2.7 de la Disposición adicional décima, apartado 2 de esta Ley, en el nuevo Cuerpo, compuesto por diez plazas, podrían integrarse «los funcionarios del Grupo A de la Administración Autónoma actualmente adscritos, con carácter definitivo, a la Dirección Jurídica Regional», precisándose en el apartado 3 de la Disposición adicional sexta de la Ley 5/1991 que dicha adscripción se realizaría «a instancia de los interesados, que deberá formularse en el plazo de seis meses contados a partir de la vigencia de la Ley, por Acuerdo del Consejo de Gobierno», publicándose dicho Acuerdo en el «Boletín Oficial de Cantabria». Con posterioridad, la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 4/1993, de 10 de marzo, de la Función Pública de Cantabria, derogó expresamente tanto la Ley 4/1986 en su totalidad, como la Disposición adicional sexta de la Ley 5/1991, con la sola excepción «de la creación del cuerpo de agentes del medio natural». Apenas dos meses después, la Disposición adicional octava de la Ley 5/1993, de 6 de mayo, aprobatoria de los Presupuestos Generales de la Diputación Regional para 1993 procedió nuevamente a la creación del Cuerpo Superior de Letrados, dentro de la Administración Especial, estableciéndose en su apartado 3 que quedaban integrados en dicho Cuerpo los funcionarios provenientes de la integración llevada a cabo al amparo de la Disposición adicional sexta, núm. 3, de la Ley 5/1991.

c) De otro lado, el órgano judicial promovente señala que, a diferencia de lo que sucediera en la cuestión resuelta por la STC 116/1994, en el presente caso se aprecia que el Estatuto de Autonomía de Cantabria ha optado en su art. 55 por precisar cuál ha de ser el contenido de las Leyes anuales de Presupuestos en una formulación extraordinariamente próxima a la del art. 134.2 C.E. La identidad sustancial apreciada en este punto por el órgano judicial debería conducir, a su juicio, a que la interpretación del art. 55 del Estatuto de Autonomía de Cantabria siguiera las pautas marcadas por la jurisprudencia constitucional en relación con el art. 134.2 C.E. y el contenido constitucionalmente lícito de las Leyes de Presupuestos. Un contenido en el que, siempre a juicio de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J. de Cantabria, no tendría cabida la Disposición cuestionada, toda vez que difícilmente puede estimarse que la creación del Cuerpo Superior de Letrados guarda relación directa con los gastos e ingresos, con independencia de que en el futuro puedan derivarse

de aquélla consecuencias en el plano de los gastos de personal, o que exista conexión entre dicha creación y los criterios de política económica que, en el marco de sus competencias y atribuciones, pueda trazarse la Comunidad Autónoma de Cantabria.

d) Finalmente, indica el órgano judicial promovente que la Disposición cuestionada vulneraría el principio de seguridad jurídica consagrado por el art. 9.3 C.E., puesto que la alteración del sistema establecido en la Ley de la Función Pública regional por una Ley de Presupuestos posterior en el tiempo tan sólo dos meses supone un notorio menoscabo de la certeza jurídica que la Ley 4/1993 proporcionaba. A mayor abundamiento, entiende que la certeza jurídica sufre asimismo en virtud de la reviviscencia, por obra de la Disposición cuestionada, de uno de los efectos derivados de la Disposición adicional sexta, apartado 3, de la Ley 5/1991, puesto que aquélla «no sólo crea el Cuerpo Superior de Letrados sino que, yendo más allá, confiere vida a una situación que había desaparecido del mundo jurídico en virtud de la Ley 4/1993, al eliminar ésta el presupuesto de la misma, que no era otro que la existencia del Cuerpo Superior de Letrados».

4. Mediante providencia de 17 de mayo de 1995, la Sección Tercera de este Tribunal acuerda: admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J. de Cantabria; dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Asamblea y al Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, al Gobierno de la Nación y al Fiscal General del Estado, para que en el plazo improrrogable de quince días puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren convenientes (art. 37.2 LOTC) y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado». En el «Boletín Oficial del Estado» núm. 119, de 19 de mayo de 1995, se hace pública la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad número 1.001/95.

5. Por escrito registrado en este Tribunal el 25 de mayo de 1995, el Presidente del Senado comunica la decisión de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a efectos del art. 88.1 LOTC. Mediante escrito registrado el día 31 de mayo de 1995, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó la decisión de la Mesa de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones. Por escrito registrado en la misma fecha, el Abogado del Estado se personó en esta cuestión de inconstitucionalidad, manifestando que, siguiendo instrucciones superiores, se abstiene de formular alegaciones.

6. El día 2 de junio de 1995 se registró el escrito de alegaciones del Fiscal General del Estado, que interesa se dicte Sentencia que declare la inconstitucionalidad de la Disposición adicional octava de la Ley 5/1993, de 6 de mayo, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1993, por ser contraria al art. 55 del Estatuto de Autonomía de dicha Comunidad y al principio de seguridad jurídica establecido en el art. 9.3 C.E.

a) Inicia sus alegaciones por las relativas a los requisitos formales de planteamiento de la cuestión. En primer lugar señala que aun cuando parecen aflorar en el recurso contencioso-administrativo ciertas afirmaciones relativas a la falta de consecuencias jurídicas de la supresión y recreación del Cuerpo Superior de Letrados, entiende que puede afirmarse que la cuestión ha sido correctamente planteada, habiéndose cumplido los requisitos del juicio de relevancia. En segundo término se alude a una falta de correspondencia precisa respecto de los pre-

ceptos infringidos que se apreciaría entre la providencia de traslado a las partes y al Ministerio Fiscal, el Auto de planteamiento y la providencia de este Tribunal acordando la admisión a trámite de la cuestión. Ello no obstante, estimando que la delimitación del objeto se efectúa mediante el Auto de planteamiento en su conjunto y no únicamente por el Acuerdo final, entiende que las alegaciones sobre el fondo han de tomar en consideración no sólo la posible vulneración de los arts. 134.2 C.E. y 55 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, sino también la contradicción que pudiera existir con el art. 9.3 C.E.

b) La segunda de las alegaciones del Fiscal General se refiere a la antítesis de la Disposición cuestionada con los arts. 134.2 C.E. y 55 del Estatuto de Autonomía de Cantabria. A este respecto, coincide con la Sala cuestionante en que la referida Disposición es más una norma del Estatuto de la Función Pública que propiamente presupuestaria, por lo que excede notoriamente el contenido propio de las Leyes de Presupuestos, habida cuenta que no se limita a establecer una dotación presupuestaria para la necesaria creación, o en su caso ampliación, del Cuerpo Superior de Letrados, sino que va más allá, especificando sus funciones y previendo la integración en ese Cuerpo de determinados funcionarios. Por lo que hace a la limitación de las facultades de enmienda de los parlamentarios autonómicos, tras destacar que la similitud con el art. 134.6 C.E. no se encuentra en el propio Estatuto de Autonomía de Cantabria, sino en el art. 107.1 del Reglamento de la Asamblea Regional, indica que dicha limitación, en la medida en que puede suponer una restricción de la soberanía legislativa de la Asamblea ha de ser por una parte interpretada en sus justos y estrictos términos y, por otra, a los efectos de apreciar la posible inconstitucionalidad, únicamente tendrá relevancia cuando se demuestre que la norma cuestionada ha entrado en vigor en la forma en que ha sido publicada precisamente como consecuencia de la citada limitación. Sentado lo cual, no observa la denunciada inconstitucionalidad, puesto que del recurso contencioso-administrativo parece deducirse que la referida Disposición adicional fue el resultado de una enmienda pactada y aceptada por todos los grupos políticos, sin que conste hubiera oposición por el Ejecutivo regional.

c) La tercera alegación analiza la posible inconstitucionalidad de la Disposición adicional cuestionada por vulnerar el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.). Al respecto señala que basta para apreciar dicha contradicción con el hecho de que la Ley de Presupuestos es una ley de carácter temporal, lo que choca frontalmente con la posibilidad de regulación de un estatuto de función pública, más aún de funcionarios de carrera que, por su propia naturaleza, debe tener en principio una vigencia indefinida, por este motivo, la norma cuestionada es contraria, a juicio del Fiscal General, al principio de seguridad jurídica.

7. Mediante escrito presentado en el Juzgado de Guardia el día 1 de junio de 1995, registrado en este Tribunal, el Letrado de los Servicios Jurídicos del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria solicita se dicte Sentencia por la que se declare la constitucionalidad de la norma cuestionada. Por medio de escrito registrado en este Tribunal el 6 de junio de 1995, se aportaron los documentos originales y material adjunto que en su momento fueran presentados a través de fotocopia:

a) El Letrado de los Servicios Jurídicos del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria abre su escrito de alegaciones señalando que, de acuerdo

con lo afirmado en la STC 116/1994, pretender trasladar las reglas del art. 134 C.E. a la Ley de Presupuestos de Cantabria resulta de todo punto imposible. En su consecuencia, entiende que la primera de las causas que se reflejan en el Auto de planteamiento de la cuestión decae en su integridad.

b) La segunda alegación se dirige a insertar la Disposición cuestionada dentro del contenido eventual de las Leyes de Presupuestos. En concreto, dicha Disposición revestiría el carácter de complemento necesario para la mejor ejecución del Presupuesto, dado que la recreación viene directamente obligada por el mantenimiento de las diez plazas creadas por la Ley de Presupuestos de 1991, reiteradas en la de 1992, y que provocó que varios interinos ocuparan las citadas plazas, haciéndose por ello necesaria la adecuación de la realidad presupuestaria y fáctica, al existir funcionarios interinos desempeñando plazas del Cuerpo Superior de Letrados. De este modo se subsanaría el olvido en que habría incurrido el legislador autonómico en la Ley 4/1993, de Función Pública y se establecería el necesario equilibrio en el Capítulo I del Presupuesto, pues no pueden existir funcionarios sin plazas que desempeñar. Con invocación expresa de la STC 65/1990, estima que en el presente supuesto existe una remisión normativa de integración en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma en el ámbito material de la Función Pública. Finalmente, tampoco entiende que concurre una limitación del derecho de enmienda de los parlamentarios regionales, puesto que la Disposición cuestionada fue fruto de una enmienda negociada y aprobada por unanimidad.

c) En la tercera y última alegación niega que la recreación del Cuerpo de Letrados por la Disposición adicional octava de la Ley 5/1993, de 6 de mayo, haya generado inseguridad jurídica. Concretamente, recuerda que tras la creación del mencionado Cuerpo por la Ley 5/1991 se abrió un proceso de integración, de carácter voluntario para los interesados, que arrojó como resultado el que tan sólo fueran cubiertas dos de las diez plazas previstas. La posterior supresión del Cuerpo por la Ley 4/1993, de Función Pública sería, siempre según el Letrado del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, consecuencia de un olvido de los parlamentarios autonómicos, planteándose una enmienda transaccional en el Pleno y llegándose al acuerdo de incorporar la recreación a la Ley de Presupuestos, en coherencia con la oferta de empleo público y la consignación presupuestaria para la misma. La recreación del Cuerpo con los mismos caracteres que tenía en la Ley 5/1991 no supondría un cercenamiento de los derechos al acceso a la carrera administrativa, respetándose los derechos anteriores de los funcionarios y sin que quepa tildar a la Disposición cuestionada de arbitraria. Todo lo cual le lleva a «concluir necesariamente que debemos rechazar cualquier consideración sobre violación alguna de derechos, puesto que tras el examen exhaustivo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional difícilmente puede extraerse la conclusión, a la vista de la realidad de los hechos, de existencia de cualquier violación al articulado constitucional».

Finalmente indica que el objeto de esta cuestión ha perdido su virtualidad, al haber sido derogada la Disposición adicional octava de la Ley 5/1993 por la Disposición adicional novena de la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 5/1995, de 13 de marzo, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1994, que vuelve a suprimir el Cuerpo de Letrados a la vez que crea otros Cuerpos en áreas distintas.

8. Por providencia de 29 de junio de 1999, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia, el día 1 de julio siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. Constituye el objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad la Disposición adicional octava de la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 5/1993, de 6 de mayo, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1993, cuyo tenor es el siguiente:

«1. Se procede a la creación del Cuerpo Superior de Letrados, dentro de la Administración Especial, siendo competente para la representación procesal y defensa ante los Tribunales de Justicia de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria, así como el asesoramiento en derecho al Consejo de Gobierno.

2. Este Cuerpo queda incorporado al ordenamiento jurídico autonómico, en el ámbito de la Función Pública.

3. Quedan integrados en este Cuerpo los funcionarios provenientes de la integración llevada a cabo, al amparo de la Disposición adicional sexta núm. 3, de la Ley de Cantabria 5/1991, de 27 de marzo, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1991.»

Para la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J. de Cantabria, órgano promovente de la cuestión, la Disposición ahora reproducida es contraria a los arts. 134.2 C.E. y 55 (actualmente art. 56 tras la reforma efectuada por la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre) del Estatuto de Autonomía de Cantabria, así como al principio de seguridad jurídica garantizado por el art. 9.3 C.E., en la medida en que regula una materia que excede de los límites propios de las Leyes de Presupuestos; opinión compartida en lo sustancial por el Fiscal General del Estado. Por contra, el Letrado de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Cantabria estima que, aun cuando fuera aplicable a la Ley autonómica de Presupuestos la jurisprudencia establecida por este Tribunal acerca del contenido legítimo de las Leyes de Presupuestos, habría de concluirse que la Disposición impugnada mantiene una relación con la previsión de gastos lo suficientemente directa como para justificar su incorporación a una Ley de Presupuestos. A mayor abundamiento, sostiene que el contenido de la Disposición cuestionada no cercena los derechos de acceso a la carrera administrativa, no pudiendo tampoco ser calificada de arbitraria.

2. Con carácter previo al enjuiciamiento del fondo de la cuestión planteada es preciso examinar los presupuestos de procedibilidad y, en concreto, si la Disposición cuestionada es, conforme establecen los arts. 163 C.E. y 35.1 LOTC, la norma de cuya validez depende el fallo. Dicho examen resulta particularmente obligado en esta ocasión, por cuanto en la primera de las alegaciones formuladas por el Ministerio Fiscal se hace alusión a la existencia, en el propio recurso contencioso-administrativo, de determinadas afirmaciones conforme a las cuales la supresión y posterior recreación del Cuerpo Superior de Letrados carecería de consecuencias jurídicas. A su vez, el Letrado de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Cantabria concluye su escrito de alegaciones señalando que esta cuestión ha quedado sin objeto, al haber sido derogada la Disposición cuestionada por la Disposición adicional novena de la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 5/1995, de 13 de marzo, de Presupuestos Generales de la Diputación

Regional de Cantabria para 1994, en la que se contendría una nueva supresión del Cuerpo Superior de Letrados.

Concretamente, el escrito de alegaciones del Fiscal General del Estado se abre con un análisis de las cuestiones previas donde se hace eco de la hipótesis de que la Disposición adicional octava de la Ley de Presupuestos de la Diputación Regional de Cantabria carece de consecuencias jurídicas en relación con los recursos contencioso-administrativos acumulados que se hallan en el origen de la presente cuestión de inconstitucionalidad. A pesar de que no se contradiga frontalmente el juicio de relevancia efectuado por el órgano judicial promovente, ello no es óbice para que este Tribunal pueda proceder a revisarlo incluso de oficio toda vez que, al afectar a un presupuesto de admisión (art. 35.2 LOTC), reviste la condición de cuestión de orden público procesal (SSTC 17/1981, fundamento jurídico 1.º; 166/1986, fundamento jurídico 5.º; 46/1992, fundamento jurídico 1.º y 174/1998, fundamento jurídico 1.º), pudiendo efectuarse ese examen no sólo en el trámite de admisión previsto por el art. 37.1 LOTC, sino también en la Sentencia que ponga fin a la cuestión (SSTC 17/1981, fundamento jurídico 2.º; 87/1991, fundamento jurídico 1.º y 15/1994, fundamento jurídico 2.º).

A este respecto, y según tiene declarado este Tribunal, interesa recordar que la revisión del juicio de relevancia tiene que realizarse necesariamente a la luz de la relación o interdependencia existente entre pretensión procesal, objeto del proceso y resolución judicial (entre otras, SSTC 189/1991, fundamento jurídico 2.º y 90/1994, fundamento jurídico 2.º). Es claro que para la Sala proponente esa relación existe, al calificar al Decreto regional impugnado en el proceso *a quo* como «directa consecuencia» de lo establecido en la Disposición adicional cuestionada, dependiendo el sentido estimatorio o desestimatorio del fallo directamente del entendimiento constitucional de la Disposición adicional octava de la Ley de Presupuestos para la Diputación Regional de Cantabria para 1993.

Ciertamente, como parece apuntar el Ministerio Fiscal en su escrito de alegaciones, pudieran existir otras interpretaciones de la norma legal cuestionada y, en tal sentido, entender acaso que la recreación del Cuerpo Superior de Letrados llevado a cabo por la Disposición adicional octava de la Ley 5/1993 no conlleva como consecuencia inmediata la modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo efectuada por el Decreto de la Diputación Regional de Cantabria 64/1993, de 9 de septiembre, que quedaría así privado de cobertura legal. No es menos cierto, sin embargo que —con independencia de cualesquiera otras consecuencias que de esta interpretación pudieran deducirse en el ámbito organizativo de la Administración autonómica— según viene afirmando este Tribunal, la posibilidad de interpretar la norma de forma diferente a como lo ha hecho el órgano judicial promovente no es por sí sólo motivo suficiente para considerar mal planteada la cuestión, salvo que esa interpretación sea manifiestamente infundada y arbitraria (STC 157/1990, fundamento jurídico 1.º). Lo que no sucede en el presente caso donde, amén de que la argumentación ha de ser calificada de razonable (ATC 946/1985), suficiente (ATC 493/1986, fundamento jurídico 1.º) y coherente con el tipo de proceso en que se suscita la cuestión (STC 166/1986, fundamento jurídico 6.º), esa hipótesis interpretativa de carácter alternativo ya ha sido expresamente contemplada y descartada en el Auto de planteamiento de la cuestión. De manera que es constitucionalmente lícito que si el órgano judicial ha descartado ya cualquier otro parámetro distinto a la Disposición de la Ley cuestionada para llegar a la resolución del proceso en curso (ATC 493/1986, fundamento jurídico 2.º) y alberga una duda razonable

acerca de su constitucionalidad, no se contente con intentar una —a su juicio infructuosa— interpretación conforme con la Constitución ex art. 5.3 L.O.P.J. y eleve al Tribunal Constitucional el Auto de remisión en el que exprese sus dudas de constitucionalidad (SSTC 90/1994, fundamento jurídico 2.º y 174/1998, fundamento jurídico 2.º).

3. Por otra parte, el Letrado de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Cantabria sostiene en su escrito de alegaciones que el objeto de la presente cuestión ha perdido su virtualidad, puesto que la Disposición adicional octava de la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 5/1993 habría sido derogada por la Disposición adicional novena de la Ley de Cantabria, 5/1995, de 13 de marzo, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional para 1994.

Delimitada así, la alegación no puede prosperar. En efecto, la Disposición adicional novena de la Ley 5/1995, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1994 modifica parcialmente el art. 26 de la Ley de Cantabria 4/1993, de 10 de marzo, de la Función Pública Regional, incorporando a su apartado primero, dentro de los Cuerpos de Administración Especial, al Cuerpo de Interventores de Administración Regional, creado por la Disposición adicional décima de la propia Ley 5/1995. El Letrado del Gobierno de Cantabria parece deducir de la ausencia en la nueva redacción del art. 26 de la Ley 4/1993 de toda mención al Cuerpo Superior de Letrados la supresión de este Cuerpo y, consiguientemente, la derogación tácita de la Disposición adicional octava de la Ley 5/1993. Prescindiendo ahora del problema que suscita la eficacia temporal de las Leyes de Presupuestos, debe indicarse que esta interpretación olvida que la Disposición adicional objeto de la presente cuestión, si bien procedió a la creación del Cuerpo Superior de Letrados, no efectuó modificación alguna del articulado de la Ley 4/1993, de la Función Pública Regional por lo que la incorporación del Cuerpo «al ordenamiento jurídico autonómico, en el ámbito de la Función Pública» a que se alude en el apartado 2 de la referida Disposición, se llevó a cabo sin alterar el art. 26 de la Ley 4/1993, objeto de modificación parcial por la Disposición adicional novena de la Ley 5/1995, de Presupuestos de la Diputación Regional de Cantabria para 1994. Dicho de otro modo, el legislador entendió que el Cuerpo Superior de Letrados quedaba incorporado al ordenamiento jurídico regional en el ámbito funcional por la sola dicción de la Disposición adicional octava de la Ley 5/1993, sin que fuera precisa una acomodación de la Ley 4/1993 o la traslación de la recreación del Cuerpo a dicha norma legal.

4. Precisado el objeto de este proceso, procede entrar a examinar las vulneraciones en que el órgano judicial fundamenta su duda de constitucionalidad y que parecen susceptibles de reconducirse a una cuestión central: la imposibilidad de encuadrar la Disposición adicional octava de la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 5/1993 en el contenido eventual de las Leyes de Presupuestos determinado por los arts. 134.2 C.E. y 56 del Estatuto de Autonomía de Cantabria. Apreciación con la que viene a coincidir sustancialmente el Ministerio Fiscal y de la que discrepa el Letrado del Gobierno de Cantabria por entender que la Disposición cuestionada es complemento necesario para la mejor ejecución del Presupuesto, subsanándose con su aprobación el olvido en que habría incurrido la Ley 4/1993, de Función Pública Regional, al tiempo que se restablecía el necesario equilibrio del Capítulo Primero del Presupuesto, que se habría visto afectado por la existencia de funcionarios sin plazas que desempeñar.

A fin de resolver la duda planteada por el órgano judicial promovente, parece oportuno comenzar recordando las líneas esenciales de la doctrina que este Tribunal ha ido elaborando acerca de los límites materiales de las Leyes de Presupuestos. Se ha distinguido en las Leyes de Presupuestos entre un contenido mínimo, necesario e indisponible constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos y un contenido posible, no necesario o eventual (SSTC 63/1986, 65/1987, 126/1987, 134/1987, 65/1990, 66/1990, 67/1990, 76/1992, 237/1992, 83/1993, 178/1994, 195/1994, 61/1997 y 203/1998).

La conveniencia —y aun en ocasiones necesidad— de ese contenido posible, no necesario o eventual, deriva del hecho de que la Ley de Presupuestos «no es sólo un conjunto de previsiones contables (STC 65/1987, fundamento jurídico 4.º), sino un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno» [STC 76/1992, fundamento jurídico 4.º a)]. No obstante, interesa precisar que admitir que las Leyes de Presupuestos puedan tener un contenido que afecte a materias diferentes de las que integran su núcleo esencial no significa que, dentro de este contenido eventual o no necesario, pueda tener cabida la regulación de cualquier materia. Así, y con excepción en todo caso de lo dispuesto en el apartado 7 del art. 134 (SSTC 27/1981 y 65/1987, fundamento jurídico 4.º), según ha venido afirmando este Tribunal [SSTC 76/1992, fundamento jurídico 4.º a); 195/1994, fundamento jurídico 3.º y 203/1998, fundamento jurídico 3.º], la inclusión de ese contenido eventual sólo es constitucionalmente legítima si concurren una serie de requisitos: 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 de un lado, y de otro, 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. La inclusión en la Ley anual de Presupuestos de materias en las que no se den estas condiciones 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 (por todas, STC 203/1998, fundamento jurídico 3.º).

5. La doctrina constitucional ahora expuesta ha sido formulada respecto de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. Por este motivo, procede examinar si, como sostienen tanto la Sala promovente como el Ministerio Fiscal, del art. 56 del Estatuto de Autonomía de Cantabria se derivan idénticas limitaciones materiales para las Leyes autonómicas de Presupuestos o si, por el contrario, según alega el Letrado del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria con apoyo en la STC 116/1994, tales limitaciones no alcanzarían a dichas Leyes de Presupuestos.

Conforme se declaró en el fundamento jurídico 5.º de la STC 116/1994, de la literalidad del art. 134 C.E. se deduce que las reglas allí contenidas «tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal, en concreto, de una fuente normativa del Estado, entendido este último término en sentido estricto, es decir, como sinónimo de organización central o general del Estado», añadiéndose a esta constatación «una precisión, reiterada por este Tribunal, según la cual de los preceptos constitucionales que regulan instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas». De esta doble consideración se dedujo que

«la regulación aplicable a las instituciones autonómicas, en este caso, a sus fuentes normativas, desde la perspectiva constitucional propia del presente proceso, es la contenida únicamente en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas y, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio y, evidentemente, en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas». Todo ello condujo a afirmar en aquella ocasión y por referencia a la concreta cuestión allí implicada, que «del segundo inciso del art. 134.7 C.E. no puede inducirse un principio general de prohibición de modificar tributos por medio de las Leyes de Presupuestos autonómicas o forales sin la previa habilitación de una ley tributaria sustantiva» y a desestimar las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en relación con el art. 46.1 de la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre, por la que se aprobaban los Presupuestos Generales de Navarra para 1985, y que modificaba la bonificación en la Contribución Territorial Urbana de las viviendas de protección oficial, «pues en el ordenamiento jurídico hoy vigente ninguna disposición integrada en el bloque de la constitucionalidad impide que el Parlamento de la Comunidad Foral de Navarra mediante Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad pueda modificar los tributos» (fundamento jurídico 9.º).

Interesa, pues, a la vista de lo expresado, averiguar si las conclusiones alcanzadas en la STC 116/1994 en relación con la posible modificación de tributos por la Comunidad Foral de Navarra son plenamente trasladables al supuesto ahora examinado o si, por el contrario, y como sucediera en la STC 174/1998 respecto de la Comunidad Autónoma de Aragón, también para el caso de la Comunidad Autónoma de Cantabria cabe inferir del bloque de la constitucionalidad la existencia de límites materiales para sus Leyes de Presupuestos, aquí en lo atinente a un tema de Función Pública.

En este sentido, procede iniciar el examen del bloque de la constitucionalidad indicando que, según dispone el art. 9.1 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, corresponde a la Asamblea Regional de Cantabria el ejercicio de la potestad legislativa en materia de su competencia (art. 9.6), así como «aprobar los presupuestos y cuentas de la Diputación Regional sin perjuicio del control que corresponda al Tribunal de Cuentas, con arreglo al art. 153 C.E.», estableciéndose en el segundo párrafo del art. 56 que «el presupuesto será único, tendrá carácter anual e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la Diputación Regional de Cantabria y de los organismos y entidades dependientes de la misma. Igualmente se consignará en él el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos atribuidos a la Comunidad Autónoma de Cantabria». Este último precepto resulta sustancialmente coincidente con el art. 21.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, L.O.F.C.A.), por el que se establece que «los Presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado, e incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los Organismos y Entidades integrantes de la misma y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades».

La lectura conjunta de los preceptos ahora examinados pone de manifiesto la existencia de una sustancial identidad entre las normas que, integrantes del bloque de la constitucionalidad, son aplicables a la institución presupuestaria de la Comunidad Autónoma de Cantabria

y lo dispuesto respecto de los Presupuestos Generales del Estado en el art. 134.2 C.E., pudiendo deducirse en su consecuencia la existencia de «un principio general de que el contenido de la Ley de Presupuestos autonómica se adecue a la función institucional que le es propia, sin que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y de gastos o con los criterios de la política económica en que se sustentan, o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto» (STC 174/1998, fundamento jurídico 6.º).

6. El Letrado del Gobierno de Cantabria sostiene que la Disposición cuestionada forma parte del contenido eventual de la Ley de Presupuestos al tratarse de un complemento necesario para la mejor ejecución del Presupuesto, dado que la nueva creación del Cuerpo Superior de Letrados tendría por objeto el mantenimiento de las diez plazas creadas por la Ley de Presupuestos de 1991 y reiteradas en la correspondiente al año 1992, asegurándose así el equilibrio del Capítulo Primero del Presupuesto, afectado por la existencia de funcionarios sin plazas que desempeñar. A esta primera razón añade que con la Disposición adicional ahora examinada se trataría de subsanar el olvido padecido por el legislador autonómico en la Ley 4/1993, de Función Pública, asimilando el supuesto aquí enjuiciado al contemplado en la STC 65/1990, manifestando que en la presente ocasión existiría una remisión normativa de integración en el ordenamiento jurídico regional en el ámbito específico de la función pública.

Una adecuada respuesta a la primera de las razones esgrimidas exige un examen de contraste entre las tres Leyes de Presupuestos mencionadas. Este examen pone de manifiesto que la Disposición adicional sexta de la Ley 5/1991, de 27 de marzo, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1991, por la que se procedió a la creación, llamémosla originaria, del Cuerpo Superior de Letrados, llevó dicha creación a efecto mediante una modificación parcial del art. 18 de la Ley de Cantabria 4/1986, de la Función Pública de la Administración Regional. Junto a esta modificación parcial del texto legal citado, en la Disposición adicional sexta de la Ley de Cantabria 5/1991 se estableció igualmente el sistema de integración de funcionarios en el nuevo Cuerpo, que quedaba compuesto por diez plazas. En concreto, en los apartados 2.7 y 3 se preveía la integración voluntaria de los funcionarios del Grupo A de la Administración Autonómica adscritos con carácter definitivo a la Dirección Jurídica Regional, quienes habían de ejercer su opción en un plazo de seis meses a contar desde la fecha de entrada en vigor de la Ley 5/1991. Según se indica tanto en el Auto de planteamiento de la cuestión como en el escrito de alegaciones del Letrado del Gobierno de Cantabria, parece que del ejercicio de esa opción no se siguió la total cobertura de las plazas previstas, razón por la que, como apunta el Letrado del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, se procedió al nombramiento de los correspondientes funcionarios interinos.

En la Ley de Cantabria 3/1993, de 10 de marzo, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional para 1992, no se contiene ninguna mención expresa al Cuerpo de Letrados, por lo que habremos de entender que la invocación que de la misma efectúa el Letrado del Gobierno de Cantabria lo es al personal interino, al que efectivamente se alude en los arts. 26 y 27. Toda vez que este último precepto se refiere al personal interino que desempeñe puestos adscritos a los Cuerpos de Sanitarios Locales, parece que debemos limitar nuestro análisis al art. 26, integrado por dos párrafos. En el primero de ellos se determina el incremento que expe-

rimentarán las retribuciones del personal interino, en tanto que en el segundo se fija el sistema de percepción de retribuciones básicas y complementarias «para el personal interino incluido en el ámbito de aplicación de la Ley 4/1986, de 7 de julio». Contrastando este precepto, único al que puede referirse la alegación del Letrado del Gobierno de Cantabria respecto a la reiteración de las diez plazas del Cuerpo Superior de Letrados, con lo dispuesto en la Ley 5/1993, de Presupuestos para 1993, apreciamos su inmediata correspondencia con el art. 40 de esta última. Al igual que sucediera en el precepto antes examinado, también en este artículo se deslinda el incremento global de las retribuciones (párrafo 1.º del apartado primero) y la percepción de las retribuciones básicas y complementarias del «personal interino incluido en el ámbito de aplicación de la Ley 4/1993, de 10 de marzo y de la Ley 30/1984» (párrafo 2.º del citado apartado).

7. A la vista de lo expuesto, no pueden compartirse las conclusiones pretendidas por el Letrado del Gobierno de Cantabria. Con independencia de otras interpretaciones plausibles de la referencia conjunta a las Leyes 4/1993, de 10 de marzo y 30/1984, es lo cierto que la mejor ejecución del Presupuesto, concretada en el equilibrio de su Capítulo Primero, hubiera demandado, en todo caso, el establecimiento de los criterios sobre percepción de las retribuciones básicas y complementarias del personal no incluido en el ámbito de aplicación de la Ley 4/1993, que era el que venía ocupando las plazas del Cuerpo Superior de Letrados. Lejos de eso, la Disposición adicional octava de la Ley 5/1993 no sólo procede a la nueva creación del Cuerpo sin dotación alguna de sus plazas, sino que, además, especifica sus funciones y prevé la integración en dicho Cuerpo de determinados funcionarios. Por lo que, como sostienen la Sala promovente en su Auto de planteamiento y el Ministerio Fiscal, se trata más bien de una norma de neto contenido funcional que si bien puede tener en el futuro repercusiones presupuestarias, no puede reputarse complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno [SSTC 76/1992, fundamento jurídico 4.º a), 174/1998, fundamento jurídico 7.º y 203/1998, fundamento jurídico 3.º], tanto más cuanto que la nueva creación de este Cuerpo se lleva a efecto al margen de la Ley 4/1993, no resultando, en su consecuencia, norma apta para restaurar el necesario equilibrio del Capítulo Primero del Presupuesto, que se dice previamente afectado.

Estrechamente conectada con lo anteriormente expuesto debe entenderse la alegación formulada por el Letrado del Gobierno de Cantabria acerca de la remisión normativa de integración en el ordenamiento jurídico regional, más concretamente en el ámbito de la función pública, alegación que pretende reforzarse con una invocación a la STC 65/1990, cuya doctrina no es de aplicación al supuesto ahora enjuiciado. En aquella ocasión se cuestionaba, entre otros preceptos, la constitucionalidad del art. 52 de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, donde se establecía la incompatibilidad de la percepción de la pensión de jubilación con el desempeño de cualquier cargo, profesión o actividad retribuida en el sector público, precepto que se estimó indiscutiblemente vinculado a la materia presupuestaria «por la conexión existente entre su contenido y los criterios de política económica que inspiran la normativa presupuestaria en que se incardinan» (fundamento jurídico 3.º). Igualmente, se desestimó la duda en torno a su eficacia temporal, toda vez que la regulación allí establecida se recogió posteriormente en el art. 3.2 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal

al servicio de las Administraciones Públicas. Por contra, en el presente supuesto el contenido de la Disposición adicional octava de la Ley de Cantabria 5/1993 no ha sido reproducido con posterioridad en ninguna norma con rango legal, resultando tanto más inadecuado hablar de remisión cuanto que es la propia Disposición adicional en su apartado segundo la que efectúa de manera inmediata la incorporación del Cuerpo Superior de Letrados al ordenamiento jurídico autonómico.

8. Finalmente, interesa reseñar que la identificación de limitaciones materiales en el contenido constitucionalmente posible de la Ley de Presupuestos llevada a cabo por la doctrina de este Tribunal en relación con las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, y cuya aplicabilidad a la institución presupuestaria de la Comunidad Autónoma de Cantabria ha quedado anteriormente afirmada, se encuentra justificada no sólo por la función institucional que le atribuye el bloque de constitucionalidad (en este caso, la aprobación anual de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma, incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos de la Diputación Regional de Cantabria y de los Organismos y Entidades dependientes de la misma, consignando el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos atribuidos a la Comunidad Autónoma, según dispone el art. 55 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, en consonancia con lo establecido en el art. 21.1 L.O.F.C.A.), sino también porque la especificidad de la competencia ejercida por la Asamblea Regional, desglosada de la genérica potestad legislativa por el art. 9.1 del Estatuto de Autonomía de Cantabria en sus apartados a) y f), se traduce en las peculiaridades que presenta su tramitación parlamentaria, contempladas en el art. 55 del Estatuto y desarrolladas en los arts. 121 a 123 del Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria, y que conllevan destacadas restricciones a las facultades del órgano legislativo en relación con la tramitación de otros proyectos o proposiciones de Ley, además, de resultar una exigencia del principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado (art. 9.3 C.E.). Esto es, la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función institucional [en este caso, arts. 21.1 L.O.F.C.A. y 9.6 y 56 del Estatuto de Autonomía de Cantabria], debido a la incertidumbre que una regulación ajena a esa función puede originar [por todas, SSTC 65/1990, fundamento jurídico 3.º; 76/1992, fundamento jurídico 4.º a); 178/1994, fundamento jurídico 5.º, y 195/1994, fundamento jurídico 2.º].

En el presente supuesto, es dado apreciar que la incorporación de una regulación ordenadora del Estatuto de la Función Pública Regional, cual es la contenida en la Disposición cuestionada —y que, como oportunamente señala el Ministerio Fiscal, requiere en principio una vigencia indefinida— a la Ley de Presupuestos, cuyo carácter temporal resulta expresamente afirmado en el bloque de la constitucionalidad aplicable a la materia aquí contemplada, ha supuesto un quebranto del principio de seguridad jurídica entendido como certeza del Derecho [entre las más recientes, SSTC 118/1996, fundamento jurídico 8.º y 261/1997, fundamento jurídico 2.º b)]. Así lo ponen de manifiesto las propias dudas suscitadas por la representación procesal de la Administración en cuyo seno se integra el nuevamente creado Cuerpo Superior de Letrados acerca de su derogación por la Disposición adicional novena de la Ley 5/1995, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1994, y que fueron objeto de nuestro análisis en el fundamento jurídico 3.º Quebranto que no puede entenderse paliado por el hecho de que el legislador tratara, mediante la aprobación de la Dispo-

sición adicional octava de la Ley 5/1993, de subsanar un olvido previamente padecido en la Ley 4/1993, de la Función Pública Regional, toda vez que, según se ha indicado, el carácter excepcional que de tal medida se derivaría resulta contradicho por la ausencia de una posterior incorporación de la recreación del Cuerpo Superior de Letrados a la legislación de función pública autonómica.

En suma, al no poder considerarse la materia regulada por la norma dentro del contenido que constitucionalmente corresponde a las Leyes de Presupuestos, debemos concluir que la Disposición adicional octava de la Ley 5/1993, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria, es contraria a la Constitución y a las normas que integran el bloque de la constitucionalidad (arts. 21 L.O.F.C.A y 56 del Estatuto de Autonomía de Cantabria).

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 la cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud:

Declarar inconstitucional y nula la Disposición adicional octava de la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 5/1993, de 6 de mayo, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1993.

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

Dada en Madrid a uno de julio de mil novecientos noventa y nueve.—Firmado.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Rubricado.

16573 *Pleno. Sentencia 131/1999, de 1 de julio de 1999. Cuestión de inconstitucionalidad 1.542/1995. En relación con la disposición adicional quinta de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente; don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.542/95, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo

del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en relación con la disposición adicional quinta de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1992, por supuesta vulneración del art. 134.2 C.E. Han intervenido en el proceso el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Julio Diego González Campos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 27 de abril de 1995 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito del Presidente del Tribunal Superior de Justicia (T.S.J.) de Canarias al que se adjunta testimonio del rollo de actuaciones correspondientes al recurso contencioso-administrativo núm. 1623/1993 y Auto de 2 de marzo de 1995 por el que se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional quinta de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1992, por supuesta vulneración del art. 134.2 C.E.

2. Los hechos relevantes para el planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, en esencia, los siguientes:

A) Por Resolución de 22 de julio de 1992 de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia se revocaron las adjudicaciones de viviendas sitas en el edificio judicial de Las Palmas de Gran Canaria, concedidas en su día conforme a lo previsto en la Circular del mismo Departamento de 31 de marzo de 1980 (modificada por las Resoluciones de 25 de marzo de 1981 y 7 de diciembre de 1987), según la cual se autorizaba la adjudicación y uso de viviendas ubicadas en los edificios judiciales con el propósito de favorecer «la independencia judicial y libertad que son intrínsecos al ejercicio de la función jurisdiccional, así como por la necesaria estabilidad y permanencia del personal judicial (...) dentro de las posibilidades presupuestarias y de la disposición y capacidad de los respectivos inmuebles». En dicha Circular se contemplan como motivos para el desalojo de las viviendas el cese en el cargo por traslado, inhabilitación, jubilación u otra causa. La Resolución de 22 de julio de 1992 fundó la revocación de las adjudicaciones hechas en la escasez de espacio para ubicar los órganos judiciales sitos en el aludido edificio y aquellos de nueva planta, haciendo necesario para la mejor prestación del servicio público la recuperación de espacios judiciales siguiendo las directrices del Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 25 de julio de 1990 (que estimaba necesario destinar las viviendas a la satisfacción de las apremiantes necesidades de espacio para la ubicación de los órganos judiciales), y conforme a lo dispuesto en el punto segundo de la Instrucción de esa Subsecretaría del Ministerio de Justicia de 16 de noviembre de 1990, dictada para el más eficaz cumplimiento de las previsiones de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial (que subordinaba las autorizaciones a «las necesidades del servicio público», siendo, por tanto, revocables) y la disposición adicional quinta de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, que, bajo el título «Plan de recuperación de espacios en edificios judiciales», disponía lo que sigue:

«El Ministerio de Justicia realizará las actuaciones necesarias a fin de recuperar en los edificios destinados a usos judiciales los espacios que no se destinen a dichas