

**SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**10022** *Pleno. Sentencia 109/2021, de 13 de mayo de 2021. Cuestión de inconstitucionalidad 5150-2019. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 8 de Valencia en relación con el apartado 1 de la disposición adicional trigésima tercera de la Ley de las Cortes Valencianas 14/2016, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2017. Límites materiales de las leyes de presupuestos: nulidad del precepto legal que establece un complemento específico para los puestos de jefatura de servicio o sección de personal estatutario facultativo del sistema sanitario público de la Comunidad Valenciana.*

ECLI:ES:TC:2021:109

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5150-2019, promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 8 de Valencia en relación con el apartado 1 de la disposición adicional trigésima tercera de la Ley de las Cortes Valencianas 14/2016, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2017, por posible vulneración de los arts. 66.2 y 134.2 CE. Han intervenido y formulado alegaciones doña Susana Soler Algarra, representada por la procuradora de los tribunales doña Rosa Correcher Pardo y asistida por el abogado don Carlos Luis Alonso Mas, el Gobierno de la Generalitat Valenciana representado por el abogado de la Generalitat, las Cortes Valencianas representadas por el letrado de las Cortes Valencianas y la fiscal general del Estado. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón.

**I. Antecedentes**

1. El 10 de septiembre de 2019 tuvo entrada en este tribunal oficio del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 8 de Valencia, al que acompañó testimonio del procedimiento abreviado núm. 558-2018 y del auto dictado el 17 de julio de 2019, de planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad respecto del apartado 1 de la disposición adicional trigésima tercera de la Ley de las Cortes Valencianas 14/2016, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad para el ejercicio 2017, por posible vulneración de los límites constitucionales del ámbito material de las leyes de presupuestos, que se contemplan en los arts. 66.2 y 134.2 CE.

2. Los antecedentes que interesa destacar a los efectos de este proceso constitucional son los siguientes:

a) Doña Susana Soler Algarra, facultativo especialista en neurofisiología clínica en el Hospital de La Fe de Valencia sin dedicación exclusiva, concurrió a la convocatoria de una plaza de jefatura de sección de su especialidad en el hospital en que trabajaba. La convocatoria se hizo por resolución de 28 de febrero de 2018, de la Dirección General de Recursos Humanos y Económicos, de la Consejería de Sanidad Universal y Salud Pública [«Diari Oficial de la Generalitat Valenciana» («DOGV») de 14 de marzo de 2018], donde se establecía que «el régimen de dedicación del personal facultativo que resulte adjudicatario de la plaza será de dedicación exclusiva» (base 1, párrafo 2, punto 1.1).

b) Disconforme con que se señalara el régimen de dedicación, la candidata pidió la suspensión de la convocatoria y su anulación, mediante recurso de reposición. Según la interesada la base impugnada modificaba el modelo de actuación previo, que no exigía dedicación exclusiva para las jefaturas de sección. Entiende la recurrente que la previsión sería nula de pleno derecho al serlo también el precepto en que se sustenta, esto es el art. 48 del Reglamento de selección y provisión de personal estatutario al servicio de instituciones sanitarias públicas del Sistema Valenciano de Salud (Decreto de las Cortes Valencianas 192/2017, de 1 de diciembre), por contravenir los arts. 53 y siguientes de la Ley de las Cortes Valencianas 11/2000, de 28 de diciembre, de medidas fiscales de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat Valenciana, que regula los complementos del personal al servicio de las instituciones sanitarias dependientes de la Consejería de Sanidad.

c) El recurso de reposición fue desestimado por resolución de 4 de mayo de 2018 de la citada Dirección General, denegatoria de la pretensión sobre el art. 48 del Reglamento bajo el argumento de que no cabe recurso administrativo contra las disposiciones administrativas de carácter general. Además, la resolución considera que la base impugnada se adecuaba al reglamento, limitándose este a ejecutar lo dispuesto en la disposición adicional 33 de la Ley de las Cortes Valencianas 14/2016, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2017.

d) La resolución desestimatoria fue objeto de recurso contencioso-administrativo. La demanda solicitaba la anulación del punto 1 de la base primera de la convocatoria, en cuanto exige la dedicación exclusiva, pidiéndose además al juzgado que elevara cuestión de inconstitucionalidad sobre la disposición adicional 33 de la Ley de las Cortes Valencianas 14/2016 y que, devenido firme el eventual fallo estimatorio, elevara cuestión de ilegalidad sobre el art. 48 del reglamento de 2017.

e) Mediante decreto del letrado de la administración de justicia, de 6 de julio de 2018, se admitió a trámite el recurso, del que conoce el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 8 de Valencia. Practicada la prueba propuesta y admitida, tras la formulación de las conclusiones las actuaciones quedaron vistas para sentencia.

f) Concluso el procedimiento, y antes de dictar sentencia, mediante providencia de 20 de mayo de 2019 el órgano judicial da traslado a las partes y al Ministerio Fiscal para que efectúen alegaciones respecto del eventual planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad sobre la disposición adicional 33 de la Ley de las Cortes Valencianas 14/2016. La recurrente se adhiere al planteamiento de la cuestión, precisando que la duda se contrae al párrafo primero de la disposición adicional 33. La parte demandada, representada por la abogacía de la Generalitat Valenciana, alega que no cabe duda de inconstitucionalidad porque la dedicación exclusiva para el desempeño de los puestos de jefatura de servicio y sección, incluida en la Ley de presupuestos para 2017, guarda relación directa con los ingresos o gastos. El Ministerio Fiscal considera que concurren en este caso los requisitos para plantear la cuestión.

3. El 17 de julio de 2019, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 8 de Valencia dictó auto de planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad. El auto, tras recoger los hechos, las alegaciones de las partes e identificar la disposición adicional 33 de la Ley de las Cortes Valencianas 14/2016 de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2017, como la norma con rango de ley aplicable al caso, de cuya validez depende el fallo, considera que esta puede ser contraria a los artículos 66.2 y 134.2 CE. El órgano judicial *a quo* plantea que esta disposición ha traspasado los

límites constitucionales de contenido de las leyes de presupuestos al matizar la regulación dada en la Ley de las Cortes Valencianas 11/2000, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat Valenciana, y en concreto la relativa a los complementos específicos de aplicación al personal al servicio de instituciones sanitarias dependientes de la entonces Consejería de Sanidad.

A la hora de formular el juicio de aplicabilidad el órgano judicial sostiene que, si se declarase la inconstitucionalidad de la disposición cuestionada, el art. 48 del Reglamento de ingreso y provisión de puestos de trabajo (Decreto de las Cortes Valencianas 192/2017) carecería de cobertura legal, y procedería declararlo nulo, estimando el recurso contencioso-administrativo. Por lo que hace al juicio de relevancia, el auto recuerda los límites materiales a la leyes de presupuestos aludiendo a las nociones de contenido propio y de contenido eventual, para asociar a este segundo la regulación de los complementos salariales, en la medida en que pueden tener consecuencias directas sobre la reducción o el aumento del gasto público (SSTC 9/2013, de 28 de enero, y 32/2000, de 3 de febrero). Además, se evoca la obligación del legislador de aportar las razones por las que existe una conexión directa entre el contenido eventual de la ley de presupuestos y los ingresos y gastos, en la medida en que esa conexión directa no puede presumirse (con cita de las SSTC 152/2014, de 25 de septiembre, y 123/2016, de 23 de junio), para concluir que el legislador, en este caso, no ha dado razón alguna sobre la inclusión de la disposición cuestionada en la ley de presupuestos. Se afirma, asimismo, que las limitaciones materiales al contenido de una ley de presupuestos que ha ido configurando la jurisprudencia constitucional son también aplicables a las leyes de presupuestos de las comunidades autónomas (con cita de las SSTC 3/2003, de 16 de enero, y 202/2003, de 17 de noviembre), y que la disposición cuestionada no es una norma primordialmente retributiva, aunque tenga efecto sobre las retribuciones, sino una norma de régimen de incompatibilidades, es decir de régimen sustantivo del personal estatutario, lo cual debería quedar extramuros de la ley de presupuestos (STC 197/2012, de 6 de noviembre).

4. Por providencia de 29 de octubre de 2019, el Pleno de este tribunal, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite la cuestión planteada y reservar para sí el conocimiento de la presente cuestión [art. 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)], dando traslado de las actuaciones recibidas (art. 37.3 LOTC) al Congreso de los Diputados y al Senado, al Gobierno, a la fiscal general del Estado, a las Cortes Valencianas y al Gobierno de la Generalitat Valenciana, para que en el plazo de quince días pudieran personarse y formular alegaciones. También ordenó comunicar la providencia al juzgado promotor de la cuestión, a fin de que el procedimiento del que emana la cuestión permaneciera suspendido hasta que este tribunal resolviera definitivamente (art. 35.3 LOTC). Por último, ordenó la publicación de la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» («BOE» núm. 267, de 6 de noviembre) y en el «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana» («DOGV» núm. 8721 de 20 de enero de 2020).

5. Mediante escrito registrado en este tribunal el 13 de noviembre de 2019, el presidente del Senado comunicó, en ejercicio de la delegación conferida por la mesa de la Diputación Permanente de la Cámara, que se tuviera por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

6. El 19 de noviembre de 2019 tuvo entrada en este tribunal escrito del abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, solicitado al Tribunal que se le tuviera por personado exclusivamente a los efectos de que se le notificaran las resoluciones que fueran dictadas, y comunicando que no iba a formular alegaciones.

7. Mediante escrito del abogado de la Generalitat registrado en el Tribunal el 2 de diciembre de 2019, se persona el Gobierno de la Generalitat y formula alegaciones interesando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

a) En primer término, se evoca el art. 54 de la Ley de las Cortes Valencianas 11/2000 que estableció los complementos específicos aplicables al personal al servicio de las instituciones sanitarias dependientes de la Consejería de Sanidad, sobre la base de la previsión genérica establecida en el art. 2.3 b) del Real Decreto-ley 3/1987, de 11 de septiembre, sobre retribuciones del personal estatutario del Instituto Nacional de la Salud.

El citado art. 54 prevé los siguientes complementos: específico A [retribuye uno o varios de los conceptos incluidos en el apartado b) del art. 2.3 del Real Decreto-ley 3/1987, excepto el de dedicación exclusiva, incompatibilidad y dedicación de tardes]; específico B (retribuye los conceptos incluidos en el A más la dedicación exclusiva o incompatibilidad); y específico C (retribuye los conceptos expresados en el A, más la dedicación de tardes; este complemento solo se aplica al personal incluido en el ámbito del estatuto de personal facultativo). Esta regulación se completó con lo dispuesto en la disposición adicional 33 de la Ley de las Cortes Valencianas 14/2016 de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2017, relativa al complemento específico B para jefes de servicio y de sección, disponiendo que el desempeño de esos puestos lleva consigo dedicación exclusiva, exigida al requerirse especial responsabilidad. La Ley de presupuestos para 2017, introduce en el título III «los gastos de personal», regulando las normas del régimen de retribuciones del personal laboral, funcionario o estatutario, que concreta puntualmente la disposición adicional cuestionada respecto del complemento específico B para quienes ostenten una jefatura de servicio o sección en las instituciones sanitarias dependientes de la Consejería de Sanidad, de forma que, precisamente por percibir una retribución más elevada y ostentar mayores responsabilidades, se les exige dedicación exclusiva.

b) El escrito de alegaciones prosigue con una exposición sobre el contenido de las leyes de presupuestos y la jurisprudencia constitucional al respecto. Del art. 76 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, sobre los presupuestos de la Generalitat, y de varios preceptos de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, deduce que no hay ninguna prohibición de regulación de materias conexas, por lo que nada impide la regulación contenida en la disposición adicional cuestionada.

c) Examinada la estructura de las leyes de presupuestos de la Generalitat, prácticamente idénticas todos los años y que ajustan su ordenación al art. 30 del Decreto de las Cortes Valencianas 24/2009, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, en particular respecto de las disposiciones adicionales, el escrito de alegaciones se refiere al título III de la Ley de presupuestos para 2017, que se ocupa de los gastos de personal, regulando las retribuciones de cada colectivo, detallando las cantidades que deben percibirse, desglosadas por conceptos, y distinguiendo entre retribuciones básicas y complementarias. El letrado de la Generalitat deduce de aquí que la propia ley de presupuestos permite que se adecúen las retribuciones correspondientes a los puestos de trabajo que acarreen una especial responsabilidad o dedicación, como pueden ser los de jefatura, a los que se atribuye la responsabilidad del funcionamiento de la unidad correspondiente, quedando esta previsión dentro del margen previsto en la norma estatal básica que configura el complemento específico. Así, los presupuestos de la Generalitat de cada año han de llevar a cabo la determinación del importe de los créditos para atender el pago de este complemento al personal que va a ocupar una jefatura de servicio o de sección, como contempla el art. 32 de la Ley de las Cortes Valencianas 14/2016 (sobre retribuciones del personal al servicio de las instituciones sanitarias).

Entiende esta parte que la ley de presupuestos puede regular una cuestión que versa sobre las retribuciones del personal, puesto que tal previsión legal incide sobre el importe

de los créditos anuales que deben consignarse en el capítulo de «gastos de personal» de los programas presupuestarios que financian la atención sanitaria; y que la cantidad a percibir en concepto de complemento específico B por el personal estatutario que ocupa determinadas jefaturas, está directamente relacionada con esa regulación. Pese a reconocer que la cuestión se podría haber regulado en el art. 32 de la Ley de presupuestos para 2017, allí habría tenido difícil encaje sistemático por lo que se consideró más oportuno (Decreto 24/2009) incluirla en una disposición adicional, con el fin de establecer un régimen especial que completara las reglas contenidas en la Ley de las Cortes Valencianas 11/2000.

d) Concluye el abogado de la Generalitat que la disposición adicional cuestionada reúne los requisitos establecidos por este tribunal para considerarse constitucionalmente legítima, pues regula una materia que tiene relación directa con los créditos para gastos: a la Consejería de Sanidad se le consignaron para 2017 unos créditos cuyo importe fue calculado partiendo de los conceptos retributivos del personal estatutario recogidos en la normativa estatal básica, y para el complemento específico B se tuvo en cuenta que el desempeño de jefaturas de servicio o sección implicaba el abono de una cantidad superior (unida a exigir exclusividad), por lo que de no aplicarse la previsión contenida en la disposición adicional cuestionada habría un desajuste que repercutiría en las nóminas y acarrearía una insuficiencia de créditos. Ello puede comprobarse examinando el anexo de datos de personal (tomo IV de la Ley de presupuestos de la Generalitat para 2017, que se acompaña a las alegaciones), base para determinar los créditos del capítulo I del programa presupuestario 412.22 «asistencia sanitaria»; en ese anexo se incluye, por cada tipo de puesto de trabajo, el importe anual de las retribuciones básicas y complementarias, que posteriormente se multiplica por el número de puestos de cada categoría, con lo que se obtiene el total anual por cada tipo de puesto. Con estos cálculos han sido determinados los créditos, incluidos en el anexo de gastos, por lo que resulta evidente la conexión directa en la Ley de presupuestos para 2017 entre el contenido del título III y la disposición adicional cuestionada.

8. Mediante escrito registrado en el tribunal de 2 de diciembre de 2019 el letrado de las Cortes Valencianas se personó por la cámara y formuló alegaciones, solicitando que se dictara sentencia desestimatoria de la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

a) Tras una exposición de antecedentes legislativos, el escrito de alegaciones de las Cortes se centra en definir el alcance del contenido normativo de las leyes de presupuestos, con referencias al Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana (EAV), a las sentencias del Tribunal Constitucional (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4, y STC 223/2006, de 6 de julio) y a la doctrina jurídica sobre el instituto presupuestario. Se hace referencia a que el art. 76 EAV ni autoriza ni prohíbe expresamente que la ley que aprueba el presupuesto de la Generalitat tenga contenido normativo adicional al indispensable, y se cita expresamente la jurisprudencia contenida en las SSTC 63/1986, de 21 de mayo; 65/1990, de 5 de abril; 76/1992, de 14 de mayo; 3/2003, de 16 de enero; 34/2005, de 17 de febrero, y 82/2005, de 6 de abril. A la vista del EAV y la doctrina constitucional expuesta, se concluye que los principios generales del Derecho presupuestario inferidos del art. 134 CE son referibles a los presupuestos de la Generalitat y a la ley de las Cortes Valencianas que los ha de aprobar en cada ejercicio.

b) Concretando el análisis de la disposición adicional cuestionada, el letrado de las Cortes sostiene que su apartado 1 tiene por antecedente la Ley 1/2000, «de acompañamiento» (arts. 53 a 56, conceptos retributivos del personal al servicio de las instituciones sanitarias dependientes de la Consejería de Sanidad de la Generalitat Valenciana), que se remite a un anexo que relaciona los complementos retributivos previstos para cada categoría profesional, especialidad o actividad, y detalla los importes de cada concepto y la clasificación de los correspondientes puestos de trabajo. A su vez esta regulación autonómica se basa en la legislación estatal sobre el régimen retributivo del personal estatutario del Instituto Nacional de la Salud, concretamente en el art. 2.3 b) del Real Decreto-ley 3/1987, de 11 de septiembre; la Ley 66/1997, de 30 de diciembre,

cuyo art. 53 añadió un nuevo párrafo al citado art. 2.3 b), e incluyó una nueva disposición final cuarta en el Real Decreto-ley de 1987; y la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, cuyo art. 43.2 b) regula entre las retribuciones complementarias el complemento específico y cuya disposición transitoria sexta, apartado a) del número 1 establece unas previsiones sobre entrada en vigor y régimen transitorio, refiriendo que el Real Decreto-ley 3/1987 seguirá vigente pero sin carácter básico (con cita de la STC 197/2012, de 6 de noviembre, FJ 9, en relación con la vigencia del Real Decreto-ley o de la normativa equivalente autonómica).

c) Analizado el contenido del auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, el escrito de alegaciones sostiene que la disposición adicional trigésima tercera cuestionada parte de un sistema retributivo en el que todo el personal médico podrá optar entre la asignación del complemento A, B o C (art. 55.1 de la Ley de las Cortes Valencianas 11/2000), siendo que la opción por el B comporta dedicación exclusiva o incompatibilidad (art. 54 de la Ley de las Cortes Valencianas 11/2000). El precepto objeto de análisis, en su apartado primero introduce una «especificación» en virtud de la cual los puestos de jefatura de servicio o sección de personal estatutario facultativo, o expresamente considerados equivalentes a estos, tendrán asignada legalmente la modalidad B de complemento específico, por lo que los facultativos/as que accedan a dichos puestos de jefatura mediante los correspondientes concursos, percibirán por imperativo legal el complemento específico B desempeñando su puesto en régimen de dedicación exclusiva o incompatibilidad. Por su parte el apartado tercero de la disposición adicional trigésima tercera posibilita al personal médico retornar al régimen de opción por uno u otro complemento específico en el momento en que deje de desempeñar los puestos de jefatura, regresando a la plaza y puesto del que son titulares y tienen reservados. Para aplicar esta novedad la disposición adicional cuestionada prevé en su apartado segundo un régimen transitorio.

Sostiene el letrado de las Cortes que la regulación contenida en la disposición cuestionada es sustancialmente diferente de la del Principado de Asturias declarada inconstitucional por la STC 197/2012, porque esta no regula el complemento específico B, ni invade la competencia estatal para la regulación de ese complemento, ni vulnera la normativa básica a la que hace referencia la STC 197/2012, como tampoco hay infracción de los límites materiales de la ley de presupuestos. Lo que hace la disposición cuestionada es determinar el complemento retributivo específico y, por ende, el régimen de dedicación de los puestos de jefatura de servicio o sección. El concepto retributivo sobre el que se proyecta la disposición ya estaba definido por la legislación estatal citada antes, y también –en el ámbito de los servicios de salud de la Comunitat Valenciana– por los arts. 53 a 56 de la Ley de las Cortes Valencianas 11/2000. Así la disposición cuestionada no modifica la configuración general del concepto retributivo, que sigue teniendo carácter renunciante para el personal estatutario facultativo del sistema sanitario público de la Comunitat Valenciana, limitándose a clasificar los puestos de jefatura de servicio y de sección. Ello proyecta sobre el desempeño de determinados puestos de trabajo (los de jefatura) en función de su caracterización, de la responsabilidad que los singulariza y de su funcionalidad en la organización del sistema sanitario público de la Comunitat Valenciana.

A partir de la previsión normativa, la clasificación y régimen de dedicación se efectúa mediante las relaciones de puestos de trabajo de las Consejerías y organismos públicos, aprobadas por Decreto del Consell, con sujeción a lo previsto en el Decreto 56/2013, de 3 de mayo, de criterios generales para la clasificación de los puestos de trabajo y el procedimiento de elaboración y aprobación de las relaciones de puestos de trabajo de la administración de la Generalitat, cuya regulación, por lo que hace a la jornada de trabajo y régimen de dedicación, completan los arts. 4.1 y ss. del Decreto 42/2019, de 22 de marzo, de regulación de las condiciones de trabajo del personal funcionario de la administración de la Generalitat.

d) Entiende esta parte que la asignación imperativa del complemento específico B a determinados puestos de trabajo, con las consecuencias económicas y de régimen de

dedicación que acarrea, comporta un modelo de organización del sistema público que redundaría en la eficiencia y en el cumplimiento de los fines asistenciales, y que viene definido en ejecución de la política económica del Gobierno. Por esa razón estas medidas son subsumibles en el contenido político de la ley de presupuestos, que sintetiza el programa político del ejecutivo y comporta la autorización cuantitativa, cualitativa y temporal necesaria para asumir los compromisos de gasto que el programa contiene (con cita de la STC 223/2006, de 6 de julio). Por tanto, la disposición cuestionada no excede del contenido normativo eventual que puede tener legítimamente una ley de presupuestos, sino que constituye una medida de ordenación económica y de estructuración de los puestos de trabajo de jefatura en beneficio de la eficiencia y mejor funcionamiento del sistema, al garantizar la plena y exclusiva dedicación al desempeño por quienes accedan voluntariamente.

e) Las alegaciones terminan con un examen de la incidencia que en el debate parlamentario y en el derecho de enmienda de los diputados tuvo el hecho de que la disposición cuestionada fuera incluida en una ley de presupuestos; examen tras el cual se concluye que el procedimiento legislativo utilizado no fue determinante para poder deducirse su inconstitucionalidad.

9. El 16 de diciembre de 2019 tuvo entrada en este tribunal el escrito de alegaciones de la fiscal general del Estado, proponiendo la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

a) En primer término, el escrito centra el objeto de la controversia en el alcance de las leyes de presupuestos autonómicas y «el recto ejercicio de la potestad legislativa» (STC 86/2013, de 11 de abril, FJ 2), descartando que se cuestionen aspectos competenciales Estado/Comunidad Autónoma. Se constata además que, aunque la norma cuestionada ha sido reproducida en la disposición adicional trigésima tercera de la Ley 22/2017, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para 2018, ello no afecta a la presente cuestión de inconstitucionalidad (con cita de las SSTC 37/2002, de 14 febrero, FJ 3, y 33/2013, de 11 de febrero; criterio aplicado ya en la STC 178/2004, de 21 de octubre, FJ 5).

b) Seguidamente, la fiscalía ante el Tribunal Constitucional apela a la jurisprudencia constitucional sobre los arts. 66.2 y 134.2 CE y al contenido propio —esencial y eventual— de las leyes de presupuestos (por todas, STC 122/2018, de 31 de diciembre, FJ 3), reconociendo que el problema ha dado lugar a una amplia casuística, resultando que en unos supuestos se ha negado que ciertas medidas puedan tener cabida en una ley de presupuestos, aceptándose en otros. Sigue con una exposición acerca de la aplicación de los límites de contenido a las leyes presupuestarias de las comunidades autónomas; y concluye que en el presente caso cumplen la misma función, de modo que las leyes de presupuestos de la Generalitat quedan sometidas a los mismos límites materiales y temporales que las del Estado (STC 86/2013, de 11 abril, FFJJ 3 y 4).

c) En desarrollo y aplicación de la anterior doctrina constitucional, efectúa las siguientes consideraciones:

Tras un examen de la legislación presupuestaria y hacendística de la Comunidad Valenciana, expone que la Ley de las Cortes Valencianas 14/2016, de presupuestos regula los gastos de personal en el título III, pese a lo cual la disposición adicional trigésima tercera se inserta fuera de ese título que recoge los aspectos netamente económicos. Además, la disposición cuestionada carece de la justificación exigible para haber sido incluida en la ley de presupuestos. Se insiste en el hecho de que la regulación de la dedicación exclusiva carece en sí misma de un contenido económico propio o inmediato y se prolonga más allá del ejercicio presupuestario, al integrarse su contenido en el Reglamento de selección y provisión de personal estatutario al servicio de instituciones sanitarias públicas del Sistema Valenciano de Salud (art. 48 y disposición transitoria primera del Decreto 192/2017, de 1 de diciembre). Esta última previsión sustituye el contenido del Decreto 7/2003, de 28 de enero, y supone una «adaptación»

de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco de personal estatutario de servicios de salud, y del estatuto básico del empleado público (texto refundido aprobado por el Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, LEEP), como recoge el preámbulo del Decreto 197/2017. Por tanto, la disposición cuestionada se inserta en el estatuto personal de aquellos a quienes afecta y en desarrollo, precisamente, de las normas que configuran su contenido propio, como son el Estatuto Marco de 2003 y el LEEP, regulando aspectos como la dedicación exclusiva, característicos para el desempeño de ciertos puestos de trabajo en atención a su responsabilidad. No se trata pues de una norma de naturaleza eminentemente económica a los efectos presupuestarios, sino que afecta a los requisitos para el desempeño de determinados puestos de trabajo con una cualificación especial.

Yendo a los antecedentes legislativos, la fiscalía recuerda que la ley de acompañamiento 11/2000, de 28 de diciembre, identificaba dedicación exclusiva e incompatibilidad al contemplar entre los complementos retributivos (art. 54) el específico B, destinado a retribuir los conceptos incluidos en el complemento A, más la dedicación exclusiva o incompatibilidad. Por su parte, la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la función pública de la Comunidad Valenciana, precisa en su art. 35 que la clasificación de puestos de trabajo es el sistema que determina el contenido de los puestos a efectos, esencialmente, de la selección de personal, la provisión y la determinación de las retribuciones complementarias vinculadas a los puestos. En definitiva, la regulación de la dedicación exclusiva, equivalente a la determinación de la incompatibilidad, aunque afecta cuantitativamente a las percepciones económicas –aspecto concreto propio de las leyes de presupuestos– pues forma parte de las retribuciones, se inscribe sustantivamente en el estatuto de los deberes y derechos del personal. Así lo reconoce la doctrina constitucional al pronunciarse sobre la naturaleza de una norma que regula la dedicación exclusiva y su naturaleza de régimen de incompatibilidad (STC 197/2012, de 6 de noviembre, FFJJ 9 a 13).

De lo anterior concluye el escrito de fiscalía que: 1.º) el complemento de dedicación exclusiva para jefaturas de servicio y sección que regula la disposición adicional cuestionada es una norma sobre incompatibilidades, aunque lleve consigo efectos económicos asociados; 2.º) en su formulación por el apartado 1 de la disposición adicional cuestionada carece de efectos económicos directos e inmediatos, pues queda supeditada a su posterior regulación y la subsiguiente convocatoria para cubrir y adjudicar las plazas, lo que acentúa su naturaleza de régimen sustantivo de las condiciones de trabajo y del servicio público sanitario a la que se orienta, al margen de los objetivos netamente presupuestarios de ingresos y gastos; 3.º) la norma sobre dedicación exclusiva contenida en la disposición cuestionada afecta sustancialmente no a su cuantía –que se regula en los arts. 29 y siguientes de la ley de presupuestos para 2017, y en especial en el art. 32–, sino a la regulación de las condiciones estatutarias de trabajo, en cuanto la percepción del complemento y los efectos dedicación exclusiva –es decir, incompatibilidad– constituye requisito de las jefaturas a las que afecta e impide mientras tanto su desempeño simultáneo con otras funciones.

Por tanto, la norma cuestionada tiene un contenido económico incidental y carece de la adecuada justificación y de conexión sustantiva para ser incluida en la ley de presupuestos.

10. Mediante escrito registrado en este tribunal el 27 de enero de 2020, doña Susana Soler Algarra formuló sus alegaciones sosteniendo la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

a) Como observación previa, considera que si bien la inconstitucionalidad planteada se ciñe al párrafo primero de la disposición adicional trigésima tercera de la Ley de las Cortes Valencianas 14/2016, el párrafo segundo se limita a establecer una remisión reglamentaria, previendo un régimen transitorio hasta que el reglamento sea aprobado, por lo que también este resultaría inconstitucional por conexión o consecuencia.

b) Por lo que hace al juicio de relevancia, esta parte recuerda que la base primera de la convocatoria impugnada en el proceso *a quo* es aplicación directa del art. 48.2, segundo inciso, del reglamento aprobado por Decreto 192/2017, que a su vez reproduce el apartado primero de la disposición adicional trigésima tercera de la Ley de las Cortes Valencianas 14/2016, por lo que la declaración de inconstitucionalidad de esta supondría entonces el fin de la cobertura legal del precepto reglamentario.

Así, la exigencia de dedicación exclusiva prevista reglamentariamente devendría ilegal por tres razones: 1.<sup>a</sup>) el personal estatutario tiene un régimen jurídico propio del estatuto funcional, y como el art. 103.3 CE establece reserva material de ley para el régimen de incompatibilidades, una disposición reglamentaria no puede crear *ex novo* supuestos de incompatibilidad sin base legal; 2.<sup>a</sup>) sin la cobertura de la disposición cuestionada el precepto reglamentario sería contrario al art. 54 de la Ley de las Cortes Valencianas 11/2000, de acompañamiento a los presupuestos de la Generalidad para 2001, donde se regula el complemento específico del personal estatutario dando preferencia al complemento C, que no comporta dedicación exclusiva; 3.<sup>a</sup>) las incompatibilidades de los puestos de trabajo no deben establecerse con carácter general en una norma reglamentaria, sino que deben ser objeto de evaluación específica mediante la relación de puestos de trabajo. La base de la convocatoria impugnada en el proceso *a quo* exige dedicación exclusiva para todas las jefaturas de sección y servicio, lo que podría justificarse para jefaturas de gran tamaño, pero no para la de sección de neurofisiología clínica en el Hospital de La Fe donde la exigencia de dedicación exclusiva es desproporcionada.

c) La inconstitucionalidad planteada se funda en la infracción de los límites materiales de las leyes de presupuestos y en la contradicción con normas básicas estatales.

En lo relativo a los límites a las leyes de presupuestos se señala que la STC 123/2016, de 23 de junio, exige que la conexión con los ingresos y gastos de una disposición contenida en una ley de presupuestos sea «directa, inmediata y querida por la norma», lo cual requiere justificar las razones de tal vinculación; debiendo poseer la norma vocación de generalidad y no constituir una excepción a las reglas generales. En este caso, la regla general se desprende de los arts. 53 y siguientes de la Ley de las Cortes Valencianas 11/2000, y es la preferencia por los complementos que no comporten dedicación exclusiva (con cita de las SSTC 152/2014, de 25 de septiembre; 9/2013, de 28 de enero, y 38/2014, de 11 de marzo). Además la norma cuestionada no busca una reducción del gasto público (con cita de la STC 99/2018, de 19 de septiembre). Por lo que hace a la irrenunciabilidad del complemento específico de exclusividad, esta parte evoca la STC 197/2012, de 6 de noviembre, que resolvió que la norma resultaba contraria a las bases estatales en materia de sanidad, resaltando que no se trataba de una norma primordialmente retributiva, sino de régimen de incompatibilidades, es decir de régimen sustantivo del personal estatutario, excluido de la ley de presupuestos.

Además, la disposición cuestionada no está en consonancia con la normativa básica estatal (art. 149.1.18 CE), pues el art. 77.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, muestra una clara preferencia por la consideración del complemento específico del personal facultativo de la sanidad pública como un complemento renunciante, en línea con lo que ya preveían tanto el Real Decreto-ley 3/2009, de 27 de marzo, de medidas urgentes en materia tributaria, financiera y concursal ante la evolución de la situación económica, como la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que lo modificó (con cita de la STC 197/2012).

11. Por providencia de 11 de mayo de 2021, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente sentencia el día 13 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto de la cuestión de inconstitucionalidad.

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 8 de Valencia plantea la cuestión de inconstitucionalidad en relación con el apartado 1 de la disposición adicional trigésima tercera de la Ley de las Cortes Valencianas 14/2016, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad para el ejercicio 2017, por posible vulneración de los arts. 66.2 y 134.2 CE, al contrariar los límites señalados por la jurisprudencia constitucional al ámbito material de las leyes de presupuestos.

La dicción literal del precepto cuestionado es la siguiente:

«Disposición adicional trigésima tercera. Complemento específico B para jefes de servicio y sección.

1. Los puestos de jefatura de servicio o sección de personal estatutario facultativo del sistema sanitario público de la Comunitat Valenciana, o que estén expresamente considerados equivalentes a estos, tendrán asignada la modalidad B de complemento específico, por lo que conllevarán dedicación exclusiva.

El régimen de transitoriedad hacia esta modalidad de dedicación se desarrollará reglamentariamente. Hasta entonces continuará siendo aplicable para tales puestos la regulación contenida en los artículos 53 a 56 de la Ley de las Cortes Valencianas 11/2000, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat».

Se muestran favorables a que la cuestión planteada por el juzgado sea estimada doña Susana Soler Algarra, la demandante en el proceso contencioso-administrativo, y la fiscal general del Estado. Aunque inicialmente la demandante en el proceso *a quo* manifestó que la duda de inconstitucionalidad se contraía al apartado 1 de la disposición adicional, en sus alegaciones ante este tribunal sostiene que el apartado 2 resultaría también inconstitucional por conexión o consecuencia, y añade que la disposición cuestionada no está en consonancia con la normativa básica estatal dictada al amparo del art. 149.1.18 CE, lo que añadiría una segunda causa de invalidez. Por su parte consideran que la cuestión debe desestimarse el Gobierno de la Generalitat Valenciana y las Cortes Valencianas.

El auto de planteamiento considera que la disposición adicional cuestionada puede haber traspasado los límites constitucionales de contenido establecidos para esta modalidad legal en los 66.2 y 134.2 CE, al regular los complementos específicos de aplicación al personal al servicio de instituciones sanitarias autonómicas. Sostiene el juzgado que, en caso de declararse la inconstitucionalidad de la norma cuestionada, el art. 48 del Reglamento de 2017 de ingreso y provisión de puestos de trabajo carecería de cobertura legal, resultaría contrario a la jerarquía normativa, y en consecuencia procedería estimar el recurso contencioso-administrativo, en el que se pretende la anulación de la base de la convocatoria del concurso para la provisión de jefaturas de servicio y sección asistenciales en varios hospitales dependientes de la administración autonómica, que desarrolla tal precepto reglamentario.

### 2. Delimitación del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad.

Respecto de la alegación de doña Susana Soler Algarra en relación con la extensión del objeto de la cuestión al párrafo 2 de la disposición adicional trigésima tercera de la Ley de las Cortes Valencianas 14/2016, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad para el ejercicio 2017, este tribunal no accede, en este sentido, a la petición de la parte, sino que es su prerrogativa aceptar o rechazar esa pretensión. Como se dirá a continuación, el tribunal considera de oficio si procede o no la extensión solicitada.

Por lo que hace a la ampliación del parámetro de control, relacionada con la alegación de la demandante en el proceso *a quo* de que la disposición cuestionada vulneraría también la normativa básica estatal (art. 149.1.18 CE) y por tanto incurriría en

inconstitucionalidad mediata o indirecta, esta no es posible. La duda planteada por la parte no es objeto de la cuestión, que viene determinada por el auto de planteamiento dictado por el juzgado. Esta posible causa de inconstitucionalidad no fue sometida a consideración de las partes del proceso *a quo* y del Ministerio Fiscal en el trámite de audiencia abierto conforme al art. 35.2 LOTC, lo que determina su consiguiente exclusión conforme a nuestra reiterada doctrina, al tratarse este de un trámite esencial y no haber habido oportunidad de pronunciarse sobre ello [STC 44/2019, de 27 de marzo, FJ 2 a), y sentencias ahí citadas].

Por tanto, la presente cuestión ve ceñidos su objeto y fundamento a los términos en que ha sido planteada por el juzgado, sin perjuicio de la eventual declaración de inconstitucionalidad por conexión o consecuencia de otros apartados o preceptos de la misma disposición legal.

3. Jurisprudencia constitucional sobre los límites materiales de las leyes de presupuestos.

A) El contenido de las leyes de presupuestos está constitucionalmente determinado partiendo de su función como norma que ordena el gasto público, de modo que estas leyes están reservadas a un contenido que les es propio, contenido que además está reservado a ellas. Este es el que hemos denominado «contenido esencial», integrado por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, así como por las normas que directamente desarrollan o aclaran las partidas presupuestarias en que el gasto público se concreta.

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

B) Las controversias respecto del alcance de las leyes de presupuestos se han suscitado, primordialmente, en relación con los límites de su «contenido eventual». Desde la STC 76/1992, de 14 de mayo, se estableció que para incluir en ellas, en forma compatible con los límites constitucionales, materias que no constituyen su núcleo esencial, mínimo e indisponible, deben cumplirse necesariamente 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 conexas en la ley que aprueba anualmente los presupuestos generales» [FJ 4 a)]. Ese mismo pronunciamiento recuerda la razón de ser de este límite: «[e]l cumplimiento de estas dos condiciones resulta, pues, necesario para justificar la restricción de las competencias del poder legislativo, propia de las leyes de presupuestos, y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el 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 constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE)».

La STC 76/1992 vino a matizar expresamente la doctrina existente hasta ese momento, y la posterior STC 237/1992, de 15 de diciembre dejó constancia del cambio jurisprudencial: si bien se podrán establecer en las leyes de presupuestos «otras disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria estatal [...] que guarden directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan», se exige «una relación funcional directa de las normas del texto articulado con los

estados de ingresos y gastos, como "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" (FJ 3). La jurisprudencia posterior ha insistido en ello, confirmando que «si bien la ley de presupuestos puede ser un instrumento para una adaptación circunstancial de las distintas normas, no tienen en ella cabida las modificaciones sustantivas del ordenamiento jurídico, a menos que estas guarden la suficiente conexión económica (relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno) o presupuestaria (para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto)» (STC 123/2016, de 23 de junio, FJ 3, y antes la STC 152/2014, de 25 de septiembre, FJ 4).

En particular sobre el requisito de la vinculación necesaria del contenido eventual con los gastos e ingresos públicos, se ha recalcado la importancia de que dicha conexión sea «inmediata y directa». Esto significa que no pueden incluirse en las leyes de presupuestos normas «cuya incidencia en la ordenación del programa anual de ingresos y gastos es solo accidental y secundaria y por ende insuficiente para legitimar su inclusión en la Ley de presupuestos» [STC 152/2014, de 25 de septiembre, FJ 4 a)]. Este límite requiere particular precisión, pues rara vez habrá medidas que sean estrictamente neutrales en relación con los ingresos y gastos públicos, dada la evidencia de que toda medida legislativa es susceptible de tener impacto en el gasto público o en la estimación de ingresos. La jurisprudencia constata, en este sentido, que «toda medida legislativa tendrá siempre algún efecto presupuestario, porque requerirá un incremento de gasto presupuestario o la dotación de una partida, o porque supondrá, por el contrario, una reducción del gasto o un incremento de los ingresos» [STC 152/2014, FJ 4 a); en el mismo sentido, entre otras, SSTC 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 2, y 123/2016, de 23 de junio, FJ 4]. En consecuencia, dada la incidencia que cualquier medida puede tener en la estimación del ingreso o en la determinación del gasto, la clave radica en que la conexión con el objeto del presupuesto (habilitación de gastos y estimación de ingresos) sea directa, inmediata y querida por la norma.

C) De la amplia casuística a que ha dado lugar la aplicación de los límites anteriores a las controversias planteadas, conviene traer a colación la siguiente por su relevancia para la cuestión que nos ocupa.

a) En el contenido eventual de una ley de presupuestos, en general no caben las normas que integran el régimen de la función pública: así las normas sobre procedimientos de acceso de los funcionarios sanitarios locales interinos a la categoría de funcionarios de carrera (STC 174/1998, de 23 de julio, FFJJ 6 y 7); las normas de provisión de los puestos de trabajo del personal sanitario (STC 203/1998, de 15 de octubre, FFJJ 3 a 5); las normas sobre la edad de pase a la situación de segunda actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía (STC 234/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4 y 5); o las normas sobre requisitos de titulación necesaria para acceder al Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal de Cuentas (STC 9/2013, FJ 3).

b) Encuentran cabida en el contenido eventual, normas que guardan conexión con el régimen retributivo de la función pública [STC 152/2014, de 25 de septiembre, FJ 3 a)], con incidencia directa en el gasto público presupuestado. Así caben en las leyes de presupuestos las normas de incompatibilidad de percepción de haberes activos y de pensiones (STC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3); el incremento de retribuciones salariales para el personal al servicio de las administraciones públicas (STC 237/1992, de 15 de diciembre); o la creación de un complemento retributivo para determinados cargos públicos (STC 32/2000, de 3 de febrero).

En todo caso, la cuestión de la categorización de los complementos retributivos no es siempre pacífica. Los complementos retributivos son figuras que contemplan una doble dimensión, de un lado meramente económica y vinculada al régimen de retribuciones de los funcionarios o personal al servicio de las administraciones públicas y, de otro lado, funcional o de organización del servicio, porque, como establece el art. 41 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, su finalidad es, entre otras, y por lo que aquí interesa, incentivar la

dedicación al servicio público y, en el caso del complemento específico que prima la dedicación y responsabilidad, pretende retribuir las condiciones particulares de algunos puestos (art. 42 del Estatuto Marco). Por eso, aunque la STC 32/2000, de 3 de febrero, admitió que la ley de presupuestos pudiera crear un complemento retributivo para determinados cargos públicos (asumiendo que la previsión sobre complementos retributivos formaba parte del contenido posible o eventual de la ley de presupuestos, y no de su contenido mínimo, porque no representaba la expresión cifrada de ingresos o la habilitación de gastos), la posterior STC 197/2012, de 6 de noviembre, al determinar el título competencial correspondiente a la regulación del régimen de complementos específicos del personal al servicio de la administración sanitaria, concluye que esta norma, con tener consecuencias en el ámbito retributivo, es una norma «relativa a las condiciones en las que personal sanitario ha de prestar su servicio más que de las repercusiones económicas de dicha prestación, pese a que es evidente que estas últimas existen». E insiste este pronunciamiento en la misma idea al afirmar que «no estamos, en consecuencia y pese a lo que a primera vista pudiera parecer, ante una previsión de carácter retributivo, que es aquí una consecuencia en forma de contraprestación económica de la dedicación exclusiva previamente impuesta por la norma, sino que se trata de una norma relacionada con la posibilidad de que el personal sanitario compatibilice su actividad en el sector público con otras de la misma naturaleza en el ámbito privado, en la medida en que la percepción de citado complemento específico excluye, como regla general, cualquier compatibilidad que, por el contrario, es posible en caso de que dicho complemento no se perciba. Se trata, en suma, de una norma relativa a las condiciones en las que personal sanitario ha de prestar su servicio más que de las repercusiones económicas de dicha prestación, pese a que es evidente que estas últimas existen» (FJ 9).

Pese a la claridad de esta sentencia, más reciente es la STC 99/2016, de 25 de mayo, la que ha venido a considerar contenido eventual válido de la ley de presupuestos una medida que pretende evitar el incremento de las retribuciones del personal del sector público, lo cual se justifica en que es «una previsión que, en su conjunto, tiene la evidente finalidad de contribuir a la contención del gasto público. No existe duda, por tanto, de que la disposición impugnada tiene una conexión directa con los gastos del Estado y con los criterios de política económica, pues, al tiempo que prohíbe establecer incrementos retributivos en el supuesto regulado, potencia el ahorro económico en la cobertura de las necesidades de personal en el sector público» (FJ 8).

D) Por último, ha de tenerse presente la doctrina constitucional acerca de la proyección de toda esta jurisprudencia a las leyes de presupuestos autonómicas citando la STC 86/2013, de 11 abril, cuyo fundamento jurídico 3 advierte que la doctrina derivada del art. 134 CE, en cuanto precepto regulador de los presupuestos estatales no es aplicable automáticamente a las leyes presupuestarias autonómicas. En efecto, el canon de constitucionalidad de esas fuentes normativas es el contenido en los respectivos estatutos de autonomía, en las leyes estatales que dentro del marco constitucional se hubieran dictado para delimitar las competencias entre el Estado y las comunidades autónomas y, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado en sentido amplio, además de evidentemente en las reglas y principios constitucionales específicos dirigidos a las comunidades autónomas.

En relación con las leyes presupuestarias de la Comunidad Valenciana, el FJ 4 de la STC 86/2013, de 11 abril, concluyó que cumplen la misma función y quedan en consecuencia sometidas a los mismos límites materiales y temporales que las del Estado. De modo que toda la doctrina constitucional expuesta, en relación con el contenido necesario y contenido eventual de las leyes de presupuestos, resulta aplicable a las leyes de presupuestos de la Generalitat Valenciana, y en consecuencia a la disposición aquí cuestionada.

#### 4. Análisis del contenido de la disposición cuestionada.

Para proyectar la jurisprudencia expuesta a la solución de la cuestión planteada es necesario, ante todo, definir el contenido de la disposición cuestionada y determinar si se trata o no de una norma esencialmente retributiva. Para ello, resulta necesario analizar el conjunto normativo expuesto en los escritos de alegaciones de fiscalía y de las Cortes, porque de tal lectura puede deducirse si la disposición impugnada aporta contenido normativo propio relativo al estatuto funcional, o se limita a derivar de un régimen previamente establecido una consecuencia retributiva o económica determinada.

La resolución de 28 de febrero de 2018 del director general de Recursos Humanos y Económicos («DOGV» de 14 de marzo de 2018), que convoca la plaza de jefatura de servicio a que desea concursar la recurrente en instancia, establecía en su base primera lo siguiente: «1.1. El régimen jurídico de la plaza objeto de la convocatoria es el establecido en el Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, aprobado por Ley 55/2003, de 16 de diciembre. El régimen de dedicación del personal facultativo que resulte adjudicatario de la plaza será de dedicación exclusiva, debiendo compaginar quien las ocupe la actividad asistencial con las funciones propias del puesto, en virtud de las necesidades del centro, según lo previsto en el artículo 48 y disposición transitoria primera del Decreto 192/2017, de 1 de diciembre».

Por tanto, la base impugnada en la instancia hace referencia al Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, aprobado por Ley 55/2003, de 16 de diciembre y al Decreto 192/2017, de 1 de diciembre.

El Estatuto Marco, que integra las bases del régimen estatutario de este personal de los servicios de salud con arreglo a la previsión contenida en el art. 149.1.18 CE, establece en su art. 41, que el sistema retributivo del personal estatutario se estructura en retribuciones básicas y retribuciones complementarias, orientándose, estas últimas a la «motivación del personal, a la incentivación de la actividad y la calidad del servicio, a la dedicación y a la consecución de los objetivos planificados», siendo su cuantía adecuada a lo que dispongan las correspondientes leyes de presupuestos y correspondiendo a los servicios de salud de las comunidades autónomas y entes gestores de asistencia sanitaria el establecimiento de los mecanismos necesarios para garantizar el pago de la actividad realmente realizada, mediante la ordenación de puestos de trabajo y la ordenación de las retribuciones complementarias. Junto a lo anterior, en el art. 43.2 b) se determina que una de las modalidades de retribución complementaria es el «complemento específico, destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad». Mientras que en el art. 77.2 de esta misma ley se establece que «en el ámbito de cada servicio de salud se establecerán las disposiciones oportunas para posibilitar la renuncia al complemento específico por parte del personal licenciado sanitario».

Por su parte, la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, estableció el carácter personal y renunciante del complemento específico, y autorizó a los servicios de salud de las comunidades autónomas a adoptar las disposiciones oportunas para que el personal facultativo pudiera renunciar al complemento específico. De esta regulación se puede deducir que la dedicación exclusiva forma parte de los complementos que comportan el régimen retributivo de la persona sujeta al Estatuto Marco de 2003.

En el ámbito autonómico, la Generalitat valenciana no ha desarrollado por ley la ordenación del régimen del personal estatutario de los servicios de salud, si bien existe una norma de rango legal de función pública, la Ley de las Cortes Valencianas 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la función pública Valenciana, que establece el régimen de complementos en el art. 76, denominado «retribuciones complementarias», pero sin definir con precisión la vinculación entre un determinado tipo de complemento y el régimen de dedicación profesional.

Se estrecha ese vínculo precisamente en una ley de acompañamiento de los presupuestos, concretamente en el art. 54 de la Ley de las Cortes Valencianas 11/2000, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de

organización de la Generalitat Valenciana. Este precepto establece que: «los complementos específicos de aplicación al personal al servicio de las instituciones sanitarias dependientes de la Conselleria de Sanidad son los siguientes: Complemento específico A: destinado a retribuir uno o varios de los conceptos incluidos en el apartado b) del artículo 2.3 del Real Decreto-ley 3/1987 de 11 de septiembre, excepto el de dedicación exclusiva, incompatibilidad y dedicación de tardes. Complemento específico B: destinado a retribuir los conceptos incluidos en el complemento A, más la dedicación exclusiva o incompatibilidad. Complemento específico C: destinado a retribuir los conceptos expresados en el complemento A, más la dedicación de tardes. Este complemento sólo se aplicará al personal incluido en el ámbito del estatuto de personal facultativo».

Y termina de concretarse la conexión entre la aplicación del complemento específico B y la dedicación exclusiva en la disposición adicional trigésimo tercera de la Ley de las Cortes Valencianas 14/2016, ahora cuestionada, trasladándose posteriormente esta previsión al Decreto 192/2017, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de selección y provisión de personal estatutario al servicio de instituciones sanitarias públicas del Sistema Valenciano de Salud, ordena el régimen de retribuciones tal y como establece el Estatuto Marco. De hecho este decreto se elabora con la intención declarada en el preámbulo de ajustarse tanto al Estatuto Marco, como al Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público. También en el preámbulo se establece que el decreto recoge por vez primera, y junto con otras medidas, la obligatoriedad de dedicación exclusiva para ocupar plazas de jefatura de servicio y sección, para asegurar «un procedimiento más garantista de la calidad asistencial». Esa obligatoriedad se concreta en el art. 48.2 del reglamento, que establece literalmente que «las plazas de jefatura de servicio y de sección de personal facultativo tendrán aparejada dedicación exclusiva, debiendo compaginar quien las ocupe la actividad asistencial con las funciones propias del puesto, en virtud de las necesidades del centro». Previsión esta completada por la disposición transitoria primera que establece que «el complemento específico modalidad "B", que significa la dedicación en régimen de exclusividad al puesto público, asignado a los puestos de jefatura de servicio y sección de personal facultativo en el artículo 48 del presente reglamento, tendrá efecto, en cada uno de tales puestos, a partir de la toma de posesión que tenga lugar como consecuencia de los respectivos procesos de convocatoria pública para la provisión reglamentaria que sean publicados desde la entrada en vigor de este reglamento».

En suma, la disposición adicional cuestionada, y, sucesivamente el art. 48.2 del Decreto 192/2017, de 1 de diciembre, asigna a los puestos de jefatura de servicio o sección de personal estatutario facultativo del sistema sanitario público de la Comunitat Valenciana, o que estén expresamente considerados equivalentes a estos, la modalidad B de complemento específico, habiendo sido asociado a este complemento la retribución de la exclusividad en el art. 54 de la Ley de las Cortes Valencianas 11/2000, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat Valenciana, en desarrollo de lo previsto en la Ley autonómica 10/2010, de 9 de julio, y en el estatuto marco de 2003 como legislación básica estatal. De lo dicho se concluye que la norma cuestionada define con exactitud, y con carácter innovador del ordenamiento, los puestos de trabajo específicos que deben desempeñarse en régimen de dedicación exclusiva, concretando que las jefaturas de servicio o sección de personal estatutario facultativo del sistema sanitario público, serán retribuidas con este complemento específico que exige la dedicación exclusiva.

Definida de este modo el contenido y alcance de la norma cuestionada, no puede sino concluirse, acudiendo a lo que establece el FJ 9 de la STC 197/2012, de 6 de noviembre, que esta regla nueva, relativa a la dedicación exclusiva de las jefaturas de servicio o sección del personal estatutario facultativo del sistema sanitario público, es una norma que integra el régimen de la función pública específico del personal

estatutario de los servicios de salud de la Generalitat Valenciana, y que, por esa razón está excluido del contenido eventual de la ley de presupuestos.

Esta norma no se limita a formular el régimen retributivo específico de determinados puestos que integran esa función pública, sino que, como se apunta en la citada STC 197/2012 «se trata de una norma relacionada con la posibilidad de que el personal sanitario compatibilice su actividad en el sector público con otras de la misma naturaleza en el ámbito privado, en la medida en que la percepción del citado complemento específico excluye, como regla general, cualquier compatibilidad que, por el contrario, es posible en caso de que dicho complemento no se perciba. Se trata, en suma, de una norma relativa a las condiciones en las que personal sanitario ha de prestar su servicio más que de las repercusiones económicas de dicha prestación, pese a que es evidente que estas últimas existen» (FJ 9).

Al asignar el complemento específico B a los puestos de jefatura de servicio y sección, o a los puestos que estén expresamente considerados equivalentes a estos, el legislador presupuestario está consignando, mediante la disposición adicional cuestionada, un crédito presupuestario cierto. Pero también está estableciendo el régimen laboral que se asocia al cobro del complemento y, por tanto, se trata de una norma «relativa a las condiciones en las que personal sanitario ha de prestar su servicio más que de las repercusiones económicas de dicha prestación, pese a que es evidente que estas últimas existen» (STC 197/2012, FJ 10).

Dicho en otros términos, la norma cuestionada tiene por finalidad esencial prever una restricción de la actividad de quienes concursen a los puestos de jefatura de servicio y sección, redefiniendo su estatuto funcional. De esa redefinición se deriva, en aplicación del marco normativo al que hemos hecho referencia anteriormente, una determinada carga económica, que tiene su reflejo en la previsión presupuestaria. Pero la vinculación del complemento B a las jefaturas de servicio o sección en la ley de presupuestos no responde a la voluntad de prever una determinada partida presupuestaria, sino de definir la modalidad de prestación de un servicio de la que se deriva una determinada consecuencia económica.

Por tanto, la asignación de un complemento retributivo que acarrea dedicación exclusiva e incompatibilidad, debe considerarse una opción del legislador presupuestario que excede los límites materiales de la ley de presupuestos. Por tanto, la disposición adicional trigésimo tercera, apartado 1, de la Ley de las Cortes Valencianas 14/2016, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2017, resulta contraria a las exigencias de los arts. 66.2 y 134.2 CE, por lo que debe desestimarse la cuestión de inconstitucionalidad.

5. Inconstitucionalidad por conexión o consecuencia del apartado 2 de la disposición adicional trigésimo tercera de la Ley de las Cortes Valencianas 14/2016, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2017.

Sentado lo anterior, debemos plantearnos, tal y como alega la demandante en instancia, si el apartado 2 de la disposición adicional cuestionada resulta también inconstitucional por conexión o consecuencia.

Este apartado sostiene lo siguiente:

«2. Una vez haya tenido efecto en un determinado puesto el complemento específico B según lo dispuesto en el punto anterior y, posteriormente, el personal cese en dicha jefatura y vuelva a desempeñar el puesto básico reservado, podrá optar entre mantener el régimen de dedicación exclusiva o acogerse a alguna de las otras dos modalidades de complemento específico previstas para el personal facultativo.

Esta opción podrá llevarse a cabo por una sola vez, en el momento de la toma de posesión del puesto básico reservado, aplicándose a continuación el régimen general de regulación del complemento específico de personal facultativo, citado en el párrafo segundo del punto anterior».

Por tanto, una vez declarada la inconstitucionalidad de la previsión contenida en el párrafo 1 de la disposición adicional trigésima tercera, por haber excedido los límites materiales de la ley de presupuestos, no cabe sino concluir que la previsión del régimen de optatividad entre complementos, una vez concluido el mandato de un determinado funcionario o funcionaria como jefe de servicio o sección, debe correr la misma suerte, en la medida en que también ha de ser calificado como regulación del régimen de la función pública específico del personal estatutario de los servicios de salud de la Generalitat Valenciana. Y, por tanto, también queda excluido del contenido eventual de la ley de presupuestos.

## 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 presente cuestión de inconstitucionalidad núm. 5150-2019 y declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional trigésima tercera, apartado 1, de la Ley de las Cortes Valencianas 14/2016, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2017, y del apartado 2 del mismo precepto por conexión o consecuencia, al resultar ambos contrarios a los arts. 66.2 y 134.2 CE.

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

Dada en Madrid, a trece de mayo de dos mil veintiuno.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.