

Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo (e.f.), el 25 de marzo de 2021, con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021

(Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 251, de 31 de diciembre de 2020)

Mediante escrito, que tuvo entrada en esta institución en fecha 28 de enero de 2021, D. (...), presidente de la gestora del sector autonómico de la administración general de la Junta de Andalucía de la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSIF), solicita del Defensor del Pueblo el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 162.1.a) de la Constitución respecto de la disposición adicional vigesimosegunda, la disposición transitoria tercera y las disposiciones finales segunda y decimocuarta (sic) de la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, que fue publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 251, de 31 de diciembre de 2020.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Los preceptos de la norma presupuestaria andaluza que son objeto de reproche de inconstitucionalidad por parte de la entidad compareciente tienen el siguiente tenor literal:

«Disposición adicional vigesimosegunda. Creación de la Agencia Digital de Andalucía.

1. Se crea la Agencia Digital de Andalucía, en lo sucesivo la Agencia, como agencia administrativa de las previstas en el artículo 65 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, que tiene como fines:
 - a) La definición y ejecución de los instrumentos de tecnologías de la información, telecomunicaciones, ciberseguridad y gobierno abierto y su estrategia digital, en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, sus agencias administrativas y sus agencias de régimen especial.
 - b) La definición y coordinación de las políticas estratégicas de aplicación y de seguridad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en el ámbito del sector público andaluz no incluido en el párrafo anterior, incluyéndose los consorcios referidos en el artículo 12.3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, así como la ejecución de los instrumentos comunes que las desarrollen y la definición y contratación de bienes y servicios de carácter general aplicables.
2. Por decreto del Consejo de Gobierno se adscribirá la Agencia a una Consejería, la cual ejercerá el control de eficacia de la misma, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Consejería competente en materia de

Hacienda por el texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo.

3. Mediante acuerdo del Consejo de Gobierno podrán ampliarse los fines de la Agencia en el ámbito del sector público andaluz no incluido en el párrafo a) del apartado 1.
4. La agencia goza de personalidad jurídica pública diferenciada, plena capacidad jurídica y de obrar, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión para el cumplimiento de sus fines.
5. Ejercerá sus funciones con objetividad, profesionalidad, sometimiento al ordenamiento jurídico e independencia en el ejercicio de las mismas.
6. Se regirá, en cuanto a su organización y funcionamiento, por la presente disposición adicional, por sus estatutos y por las demás disposiciones que la desarrollen. Asimismo, le será de aplicación la Ley 9/2007, de 22 de octubre, el texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y demás normativa de aplicación.
7. Los recursos económicos de la Agencia estarán formados por:
 - a) Las dotaciones presupuestarias que anualmente le asigne la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma
 - b) Las subvenciones o dotaciones presupuestarias que, con cargo al presupuesto de cualquier otro ente público o privado, pudieran corresponderle
 - c) Los ingresos que perciba como contraprestación por las actividades que pueda desarrollar en virtud de contratos, convenios o disposiciones legales para otras entidades públicas o privadas o personas físicas, incluyendo aquellos recibidos como consecuencia del patrocinio de actividades o instalaciones
 - d) Los ingresos devengados por la explotación o uso de sus soluciones, aplicativos o desarrollos tecnológicos
 - e) El producto de la enajenación de los bienes y valores que constituyan su patrimonio, de conformidad con lo establecido en la normativa en materia de patrimonio
 - f) El rendimiento procedente de sus bienes y valores
 - g) Las aportaciones voluntarias, donaciones, herencias, legados y cualquier otra transmisión a título gratuito de particulares o empresas privadas
 - h) Cualquier otro ingreso público o privado que pudiera corresponderle conforme a la legislación vigente
 - i) Cualquier otro recurso que se le pueda atribuir
8. El funcionamiento efectivo de la Agencia se iniciará el día de la entrada en vigor del decreto del Consejo de Gobierno por el que se aprueben sus estatutos. La dotación de la Agencia en el momento de su puesta en funcionamiento será:
 - a) La totalidad del presupuesto del Capítulo de Gastos de personal correspondiente a la estructura objeto de integración que se define en el apartado 2 de la disposición transitoria tercera de la presente Ley.

- b) La parte proporcional del presupuesto del Capítulo de Gastos de personal de los servicios de gestión del personal, presupuestaria y del gasto, de la contratación y funciones generales de administración, registro y archivo, atribuible a la estructura objeto de la integración a propuesta del órgano directivo central competente en materia de Administración Pública.
- c) La parte proporcional del presupuesto del Capítulo de Gastos corrientes en bienes y servicios atribuible al personal que integra la estructura sujeta a integración.
- d) Todo el presupuesto dedicado al gasto e inversión en tecnologías de la información y la comunicación gestionado por la Dirección General de Estrategia Digital y Gobierno Abierto.

La Consejería competente en materia presupuestaria, dentro de las disponibilidades presupuestarias existentes, habilitará los créditos necesarios y realizará las oportunas modificaciones presupuestarias para la puesta en marcha, funcionamiento y ejercicio de las competencias y funciones de la Agencia.

9. El régimen jurídico del personal adscrito a la Agencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 912007, de 22 de octubre, será el establecido para el personal funcionario, laboral y, en su caso, estatutario, al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía. El personal laboral proveniente de las entidades del sector público andaluz incluidas en el objeto de la Agencia que realice funciones en materia de tecnologías de la información y la comunicación se integrará en la misma manteniendo las condiciones de su entidad de origen, según lo previsto para la sucesión de empresas en la legislación laboral. El acceso, en su caso, de este personal a la condición de personal funcionario o laboral de la Administración General de la Junta de Andalucía solo podrá efectuarse previa superación de las correspondientes pruebas selectivas convocadas en ejecución de las ofertas de empleo público de conformidad con lo establecido en la legislación de función pública.
10. La relación de puestos de trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía se adecuará a lo establecido en el Anexo de Personal que acompaña a esta Ley, integrando así en la Agencia Digital de Andalucía el personal, unidades administrativas y puestos de trabajo determinados en el citado Anexo.»

«Disposición adicional vigesimosegunda. Creación de la Agencia Digital de Andalucía

1. Se asignan a la Agencia Digital de Andalucía una sección y un programa propios en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2021, donde se recogen las dotaciones de crédito necesarias para su funcionamiento.
2. A partir del inicio del funcionamiento efectivo de la Agencia y hasta la aprobación de su Relación de Puestos de Trabajo, se le adscriben orgánica y funcionalmente los medios humanos procedentes de la Dirección General de Estrategia Digital y Gobierno Abierto, así como aquellos puestos de trabajo de las diferentes Consejerías y agencias recogidos como Anexo al decreto del Consejo de Gobierno por el que se aprueben los estatutos de la Agencia. Dicho Anexo determinará el personal laboral propio del Servicio Andaluz de Empleo y de la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de

Andalucía que se integre en la Agencia por aplicación de lo dispuesto en el apartado 9 de la disposición adicional vigesimosegunda.

3. A partir del inicio del funcionamiento efectivo de la Agencia, durante el ejercicio 2021, la Agencia Digital de Andalucía asume la dirección de los encargos y convenios, así como la condición de responsable de los contratos, cuyo objeto esté relacionado con las tecnologías de la información y comunicación de la Administración de la Junta de Andalucía, las agencias administrativas, exceptuando el Servicio Andaluz de Salud, y de las agencias de régimen especial. No obstante, corresponderá a las Consejerías y agencias, con cargo a sus respectivos presupuestos y sobre la base de los requerimientos técnicos delimitados por la Agencia, la contratación o la tramitación de nuevos encargos referidos a las materias mencionadas.
4. A partir del inicio del funcionamiento efectivo de la Agencia y hasta la aprobación de su Relación de Puestos de Trabajo, la gestión administrativa y de retribuciones del personal adscrito a la Agencia se realizará por la Consejería o entidad a la cual estuvieran adscritos en el ejercicio 2020 con cargo a los créditos de la Agencia.
5. Mediante acuerdo del Consejo de Gobierno se determinará el inicio por la Agencia del desempeño pleno de sus fines y funciones en el ámbito del Servicio Andaluz de Salud junto a la integración en la Agencia del personal del Servicio Andaluz de Salud que desempeñe funciones en materia de tecnologías de la información y la comunicación, así como de la dotación definida en los párrafos a), b) y c) del apartado 8 de la disposición adicional vigesimosegunda y de todo el presupuesto dedicado al gasto e inversión en tecnologías de la información y la comunicación.
6. Los acuerdos del Consejo de Gobierno que, según lo dispuesto en el apartado 3 de la disposición adicional vigesimosegunda, amplíen los fines de la Agencia en entidades del sector público andaluz distintas a las previstas en el párrafo a) del apartado 1 de dicha disposición, determinarán el personal laboral de las mismas que se integre en la Agencia conforme a lo previsto en el apartado 9 de la misma.

También se pone en cuestión la disposición final segunda, por medio de la cual se realizan modificaciones en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, aunque los razonamientos se circunscriben al punto tres de la misma, que introduce dos nuevos párrafos en el artículo 67 de la referida norma

«Disposición final segunda. Modificación de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

(...)

Tres. Se añaden dos nuevos apartados 3 y 4 al artículo 67, con la siguiente redacción

«3. En los casos en que la creación de la agencia afecte, total o parcialmente, al objeto, servicios o actividades desarrollados hasta entonces por otras entidades instrumentales, la ley de creación podrá establecer la subrogación del personal laboral afectado conforme a lo dispuesto en el artículo 52 bis para la transformación de entidades y, en su caso, el artículo 60 para la disolución, liquidación y extinción de agencias.

4. Igualmente, en caso de que una agencia administrativa preexistente asuma total o parcialmente el objeto, servicios o actividades desarrollados hasta

entonces por otras entidades pertenecientes al sector público andaluz, podrá establecerse la subrogación del personal laboral afectado conforme a lo dispuesto en el artículo 52 bis para la transformación de entidades y, en su caso el artículo 60 para la disolución, liquidación y extinción de agencias.»

Se cita igualmente entre los preceptos a recurrir una Disposición final decimocuarta, de modificación de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, punto uno, que añadiría un artículo 52 bis a la referida norma. Sin embargo, no se alcanza a comprender la inclusión de este precepto en la lista de disposición sobre las que se solicita recurso, dado que el mismo fue introducido por la Ley 3/2019, de 22 de julio, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019 y, por tanto, no puede ser en esta fecha objeto de examen en el marco de un recurso de inconstitucionalidad. La mencionada Ley de presupuestos para 2019 es aludida por la ley presupuestaria andaluza para 2021 en dos ocasiones, aunque en contextos nada tienen que ver con las cuestiones a las que aquí se ha hecho referencia, y el propio precepto indicado (art. 52 bis) se cita en los dos párrafos que la Ley 3/2020 introduce en el artículo 67 de la ley de la Administración de la Junta de Andalucía. Además de ello, la solicitud de recurso no contiene un mínimo razonamiento referido a este asunto, por lo que debe concluirse que la inclusión de esta mención es fruto de una inadvertencia.

La ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2021 entró en vigor el 1 de enero de 2021, día siguiente al de su publicación oficial, de acuerdo con lo dispuesto en su disposición final undécima. Por su parte, la disposición final décima determinó la vigencia indefinida de las tres disposiciones transcritas.

SEGUNDO. Como justificación para su pretensión la entidad solicitante de recurso aprecia la vulneración de los artículos 66.2 y 134.2 de la Constitución, ya que considera que se trata de una regulación ajena al contenido propio de las leyes de presupuestos, todo ello puesto en relación con el propio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la ley fundamental.

Respecto de la disposición adicional vigésimo segunda se indica que, aunque la exposición de motivos menciona que la creación de la agencia ha de entenderse en conexión con los criterios de política económica del Gobierno andaluz, considera la entidad compareciente que la Constitución no establece que la función de la ley presupuestaria sea la mejor inteligencia y ejecución de la política económica del Gobierno, de Andalucía en este caso.

Se defiende que la medida adoptada no guarda una directa relación con los ingresos o los gastos, así como que la creación de las unidades administrativas que forman parte de la nueva Agencia Digital Andaluza no se producirá hasta tanto se publica la correspondiente relación de puestos de trabajo, por lo que en su criterio carecería de sentido que dispusieran de personal y no deberían figurar en los presupuestos de dicha agencia.

También se alude a que, en cualquier caso, con arreglo a la doctrina del Tribunal Constitucional, no deben incorporarse a las leyes de presupuestos normas sin la necesaria vinculación con los gastos e ingresos públicos o en las que dicha vinculación resulte solamente accidental o secundaria. Se defiende que este sería aquí el caso, dado que esta nueva agencia, según la entidad compareciente, no va a suponer incremento o minoración de los ingresos de las administraciones públicas.

Se rechaza igualmente que esta disposición tenga alguna virtualidad para entender mejor el contenido propio de las leyes de presupuestos o para facilitar su ejecución, con cita de varias sentencias del Tribunal Constitucional que han abordado dicha cuestión (SSTC 74/2011, 9/2013, 123/2016 y 122/2018).

Por lo que respecta a la disposición transitoria tercera de la Ley 3/2020, referida a la adscripción personal de los medios humanos y materiales a la Agencia Digital de Andalucía, se insiste en el razonamiento sobre que esta agencia no tiene funcionamiento efectivo y que, por tanto, se reputa que no debería tener crédito dispuesto a su favor ni ser objeto de interés para la ley presupuestaria del año en curso.

Sobre la disposición final segunda, apartado tres, se indica que la modificación que se introduce en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía no guarda relación con el contenido propio de la ley de presupuesto ni tan siquiera con el contenido eventual constitucionalmente admisible de la misma, ya que su alcance es establecer la subrogación de determinado personal, defendiéndose, aunque sin mayor concreción, que ello contraría la jurisprudencia del Tribunal Constitucional plasmada en al STC 122/2018.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. La entidad que solicita la interposición de recurso formula una serie de alegaciones en las que alude a preceptos constitucionales que regulan el proceso de aprobación de los presupuestos generales del Estado por parte de las Cortes Generales. Sin embargo, como a continuación se verá, las previsiones constitucionales no resultan directamente aplicables a los procedimientos homólogos de generación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas.

Así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional invariablemente cuando ha tenido ocasión de pronunciarse sobre normas presupuestarias emanadas de las asambleas parlamentarias autonómicas, en términos muy similares a los que a continuación se reproducen, tomados de la sentencia 74/2011 (FJ 3):

«En este sentido, este Tribunal ha tenido también ocasión de declarar que el canon de constitucionalidad aplicable a las fuentes normativas de las Comunidades Autónomas es el que se contiene en sus 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 y, evidentemente, en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas (SSTC 116/1994, de 18 de abril, FJ 5; 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 180/2000, de 29 de junio, FJ 5; 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 9; y 7/2010, de 27 de abril, FJ 4).»

De hecho, en la STC 179/ 1989 (FJ 7), se decía específicamente:

«No es en modo alguno exigible, en virtud de los mandatos constitucionales, que las instituciones legislativas de las Comunidades Autónomas deban adecuar su estructura, funcionamiento y organización a las correspondientes de las Cortes Generales, ni que deban aplicarse a las Cámaras legislativas de las Comunidades Autónomas, en forma directa o supletoria, las normas constitucionales que regulen la organización y funcionamiento de las Cortes Generales.»

De acuerdo con lo dicho, ante cada caso que se le presenta el alto tribunal procede a examinar el correspondiente estatuto de autonomía y el resto de la normativa pertinente. Este análisis tiene por objeto examinar cuando existe una identidad sustancial entre la norma constitucional y el correspondiente precepto estatutario, de modo que la doctrina elaborada respecto de los predicados constitucionales resulte trasladable al caso.

Ahora bien, la solicitud de recurso no contiene a este respecto mención alguna a la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante EAA) ni a ninguna otra norma del bloque de la constitucionalidad fuera de los preceptos constitucionales ya señalados.

A la vista de ello, resulta necesario examinar lo prescrito en el artículo 190 EAA, cuya redacción es la siguiente:

«Artículo 190. Ley del presupuesto.

1. Corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración y ejecución del presupuesto de la Comunidad Autónoma y al Parlamento su examen, enmienda, aprobación y control. Toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Consejo de Gobierno para su tramitación.
2. El presupuesto será único y se elaborará con criterios técnicos, homogéneos con los del Estado. Incluirá necesariamente la totalidad de los ingresos y gastos de la Junta de Andalucía y de sus organismos públicos y demás entes, empresas e instituciones de ella dependientes, así como, en su caso, el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos propios establecidos por el Parlamento.
3. Además de los correspondientes estados de gastos e ingresos y de las normas precisas para su adecuada inteligencia y ejecución, la ley del presupuesto sólo podrá contener aquellas normas que resulten necesarias para implementar la política económica del Gobierno.
4. El presupuesto tiene carácter anual. El proyecto de ley del presupuesto y la documentación anexa deben ser presentados al Parlamento al menos con dos meses de antelación a la expiración del presupuesto corriente.

5. Si el presupuesto no estuviere aprobado el primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del ejercicio anterior hasta la aprobación del nuevo.
6. La ley del presupuesto no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.
7. La ley del presupuesto establecerá anualmente instrumentos orientados a corregir los desequilibrios territoriales y nivelar los servicios e infraestructuras.»

El examen comparativo de este precepto y el artículo 134 CE revela ciertamente significativas coincidencias en varios aspectos fundamentales de las leyes de presupuestos, como los relativos a la distribución de competencias entre el ejecutivo y el parlamento, a las peculiaridades de la tramitación parlamentaria, a su carácter anual, a la automaticidad de las prórrogas o a lo que se ha denominado su contenido necesario (es decir a la previsión de ingresos y gastos, así como a su asignación entre los diferentes organismos y programas), entre otras cuestiones. Ello convierte en innecesario referir otras fuentes normativas a las que tradicionalmente ha acudido el propio Tribunal Constitucional, como la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), pues en buena medida sus previsiones han quedado incorporadas en el EAA.

Más a esto se une que en el texto de EAA se han introducido dos previsiones de particular importancia para la cuestión que ahora se debe dilucidar y que, en cierto modo, suponen la cristalización normativa de la doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia. La primera de ellas está en el párrafo 2, y señala que el presupuesto «incluirá necesariamente la totalidad de los ingresos y gastos de la Junta de Andalucía y de sus organismos públicos y demás entes, empresas e instituciones de ella dependientes»; la segunda se contiene en el párrafo tercero y precisa que además del contenido necesario, el presupuesto sólo podrá contener «las normas precisas para su adecuada inteligencia y ejecución...[y]... aquellas normas que resulten necesarias para implementar la política económica del Gobierno.»

A este respecto, conviene recordar lo dicho por el Tribunal Constitucional en la STC 174/1998 (FJ 6), doctrina que ha sido reiterada en varias sentencias:

«Existe, pues, una sustancial identidad entre las normas que integran el bloque de la constitucionalidad aplicable a la institución presupuestaria de la Comunidad Autónoma y cuanto dispone, respecto del Estado, el art. 134.2 C.E. (...); norma de la cual -como ha quedado expuesto- la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha deducido la existencia de límites materiales al contenido normativo de las Leyes de Presupuestos y a su utilización como instrumento de la legislación. Contenido normativo definido por el que corresponde a su función constitucional [STC 76/1992, fundamento jurídico 4º a)].

De ahí que, a diferencia de lo que acontecía en la cuestión resuelta en la STC 116/1994, sí cabe inferir(...) un principio general de que el contenido de la Ley de Presupuestos autonómica se adecúe 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.»

Adicionalmente, en otros pronunciamientos, como en la STC 130/1990 (FJ 8), el alto tribunal ha indicado que el carácter limitado de los contenidos adicionales incluibles en las leyes de presupuestos no está solo en función de las especificidades del trámite parlamentario, sino principalmente en atención al principio de seguridad jurídica garantizado en el artículo 9.3 de la Constitución, «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 (...), debido a la incertidumbre que una regulación ajena a esa función puede originar ».

Toda esta lógica se corresponde cabalmente con lo previsto en el primer inciso del párrafo tercero del artículo 190 EAA que ya ha sido transcrito. Ahora bien, dicho precepto incorpora un último inciso que, aun cuando también se formula con una enunciación limitativa («... la ley de presupuesto solo podrá contener...»), introduce como contenido facultativo de la ley de presupuestos las normas que resulten necesarias para implementar la política económica del Gobierno andaluz. Tal previsión tiene un alcance relevante en orden a resolver sobre la petición de recurso, como más adelante se razonará.

Además, el último párrafo del precepto estatutario incorpora otra novedad respecto del texto constitucional y de lo previsto en el artículo 21 de la LOFCA, al determinar que también será parte necesaria de las leyes andaluzas de presupuestos -pues se precisa que se establecerán anualmente- «los instrumentos orientados a corregir los desequilibrios territoriales y nivelar los servicios e infraestructuras.»

SEGUNDO. Los presupuestos de cualquier Administración pública, tanto más de una con la magnitud y competencias de la Junta de Andalucía, constituyen la pieza central del programa político del Gobierno, a desarrollar, en principio, en un período anual.

En términos doctrinales ha existido un largo debate sobre la naturaleza de esta ley que incluso se aparece diferenciada, en cuanto a alcance y procedimiento, de lo que podríamos denominar «ley típica». Nuestro Tribunal Constitucional zanjó tempranamente ese debate afirmando que la discusión entre el carácter formal o material de la ley de presupuesto debía darse por superada, como puede leerse en la STC 76/1996 [FJ 4.a)]:

«Desde la primera Sentencia en la que abordó el tema de la Ley de Presupuestos, este Tribunal dio por sentado que se trata de una verdadera ley, considerando así superada la cuestión de su carácter formal o material de ley (STC 27/1981, fundamento jurídico 2). No obstante la afirmación reiterada (SSTC 27/1981, fundamento jurídico 2 y 65/1987, fundamento jurídico 3) de que el Parlamento aprueba los Presupuestos Generales que el Gobierno elabora (art. 134.1 C.E.) en el ejercicio de una función o competencia específica, desdoblada de la genérica potestad legislativa (art. 66.2 C.E.), hemos sostenido que los Presupuestos -en el

sentido estricto de previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos- y el articulado de la ley que los aprueba integran un todo, cuyo contenido adquiere fuerza de ley y es objeto idóneo de control de constitucionalidad (STC 63/1986, fundamento jurídico 5).

También desde la primera Sentencia recaída en esta materia (STC 27/1981 fundamento jurídico 2), este Tribunal ha subrayado la peculiaridad de las Leyes de Presupuestos, peculiaridad consistente en que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes está condicionado en estos casos por las disposiciones contenidas en los apartados 1º, 6º y 7º del art. 134 de la Constitución (STC 65/1987, fundamento jurídico 3), y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los Reglamentos de las Cortes (STC 27/1981, fundamento jurídico 2). Estas circunstancias que hemos calificado de "peculiaridades" (STC 65/1987) o "singularidades" (STC 27/1981, fundamento jurídico 2) de las Leyes de Presupuestos derivan del carácter que es propio a este tipo de leyes, esto es, de su función específica y constitucionalmente definida en el art. 134.2 de la Constitución. Según este precepto, se trata de la ley que cada año aprueba los Presupuestos Generales del Estado incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Y puesto que el Presupuesto es un instrumento de la política económica del Gobierno, la Ley de Presupuestos ha sido calificada por este Tribunal además como "vehículo de dirección y orientación de la política económica" (STC 27/1981, fundamento jurídico 2 y 65/1987, fundamento jurídico 4).

Tratándose de una ley que no es sólo un conjunto de previsiones contables (STC 65/1987, fundamento jurídico 4), sino un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno, no sólo puede -y debe- contener la previsión de ingresos y las autorizaciones del gasto, sino que también puede establecer "disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7º del art. 134 C.E.) que guardan 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" (STC 63/1986, fundamento jurídico 12). Así pues, las leyes anuales de Presupuestos tienen un contenido mínimo, necesario e indisponible (STC 65/1987, fundamento jurídico 4), constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, y un contenido posible, no necesario y eventual que puede afectar a materias distintas a ese núcleo esencial constituido por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos.»

En definitiva, se trata en las palabras del propio alto tribunal «de una ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno concurren las tres funciones que expresamente el artículo 66 atribuye a las Cortes Generales: es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno» (STC 131 /1999, FJ 4). Aunque la doctrina está sentada respecto del Parlamento nacional no hay obstáculo para extenderla a la realidad de las Comunidades Autónomas.

Desde la perspectiva del otro acto clave, el poder ejecutivo, los presupuestos tienen también una especial relevancia, asociada a su condición de instrumento central de la política económica del Gobierno y a las consecuencias que ello implica. Esta

cuestión ha sido también analizada por la jurisprudencia constitucional y, a tal efecto, puede citarse la STC 223/2006 (FJ 5), que señala:

«Ya en uno de nuestros primeros pronunciamientos definimos a los presupuestos como "vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno" (STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2). Y más recientemente afirmamos, con cita de la STC 76/1992, de 14 de mayo, que mediante su elaboración y aprobación parlamentarias se "cumplen tres objetivos especialmente relevantes: a) Asegura[r], en primer lugar, el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública (arts. 9.1 y 66.2, ambos de la Constitución); b) Participa[r], en segundo lugar, de la actividad de dirección política al aprobar o rechazar el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno y que los presupuestos representan; e) Controla[r], en tercer lugar, que la asignación de los recursos públicos se efectúe, como exige expresamente el art. 31.2 CE, de una forma equitativa, pues el presupuesto es, a la vez requisito esencial y límite para el funcionamiento de la Administración" (STC 3/2003, de 16 de en d, FJ 4). Razones todas que son predicables respecto de los presupuestos y de las relaciones entre Gobierno y Parlamento tanto en el ámbito nacional como en el autonómico.

En su condición de vehículo de dirección de la política económica del Ejecutivo el presupuesto es un instrumento fundamental para la realización de su programa de gobierno. Las singularidades de su procedimiento de elaboración y aprobación hacen de él, además, una expresión cualificada, en lo económico, de la confianza parlamentaria sobre la que necesariamente ha de constituirse cualquier Gobierno.

La ejecución de un presupuesto en curso supone la verificación de dos confianzas: de un lado la obtenida por el Gobierno con la investidura de su Presidente; de otro la concedida específicamente por la Cámara a su programa anual de política económica. Así como la primera sólo se pierde en los casos expresamente establecidos (con el éxito de una moción de censura o el fracaso de una cuestión de confianza), la segunda se conserva a lo largo del periodo de vigencia natural (o prorrogada) del presupuesto, de suerte que el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de su ejecución. Puede pretender, en definitiva, que sólo sea relevante la oposición a su programa de gobierno traducida en una retirada formal de la confianza obtenida con la investidura y que, constante esa confianza, no se dificulte la ejecución del programa del Gobierno haciéndolo impracticable con la desnaturalización del programa económico sobre el que se asienta. Éste es el fundamento de la facultad que se le reconoce al Ejecutivo para oponerse a la tramitación de iniciativas legislativas que puedan desvirtuar el instrumento económico de su acción de gobierno.»

Sentadas estas premisas, se hace necesario acudir directamente a la norma objeto de controversia para conocer su contenido respecto de la cuestión que ha suscitado la tacha de inconstitucionalidad. Lo primero que debe decirse es que los peticionarios de recurso dirigen sus reproches exclusivamente a tres disposiciones de la norma, pero no hacen mención alguna del texto articulado. Sin embargo, en dicho texto, concretamente en el artículo 2, apartado cuatro, se incluye una mención a la Agencia Digital de Andalucía, incorporándola al listado de agencias administrativas dependientes de la Administración andaluza y contemplando sus previsiones de ingresos y gastos con una dotación de 147.048.873 euros. Dicha cifra se desglosa a lo largo del presupuesto

entre las distintos capítulos y artículos que lo conforman (Sección 1.32). La exposición de motivos resalta esta inclusión indicando que la referida agencia es creada por la propia ley de presupuestos.

Es a partir de esta realidad de la que debe partirse para analizar el resto de las disposiciones controvertidas, pues resulta claro que con esta inclusión el Gobierno andaluz ha usado de su capacidad de dirección de la política económica para incluir entre las previsiones presupuestarias una determinada opción de articulación organizativa del sector público y ha dispuesto los medios económicos para poder llevarla a efecto a través de la correspondiente dotación de ingresos y la consecuente habilitación de gasto. De hecho, este propósito se explicita tal cual ha llegado a la redacción definitiva en el proyecto de ley del presupuesto que fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* (XI legislatura Núm. 446 bis, de 4 de noviembre de 2020) y solo ha sufrido una variación al alza en la cuantía prevista para ingresos y gastos.

Ha de hacerse notar que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, los créditos consignados en los estados de gasto de los presupuestos constituyen «autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones... [y]... predeterminan el concepto por el que autorizan su uso» (STC 13/1992, FJ 5).

Por tanto, justamente hay que partir de esta opción del Gobierno, como proponente de los presupuestos, a la que se suma la actuación del propio Parlamento de Andalucía que los ha aprobado -y, por tanto, los legitima-, para examinar la pertinencia en términos de constitucionalidad de la inclusión de las disposiciones que se vienen examinando en el texto de la norma presupuestaria.

Una vez establecido que la Agencia Digital de Andalucía ha sido incluida en el contenido propio, necesario o indisponible - en palabras del Tribunal Constitucional- de la norma presupuestaria, puede abordarse el examen de las restantes disposiciones vinculadas a esta decisión y que forman ya parte del denominado contenido eventual de la ley del presupuesto.

La determinación del alcance y los límites admisibles para dicho contenido es una cuestión que ha dado lugar a no pocas sentencias que el propio tribunal va recordando y sistematizando con ocasión de sucesivos pronunciamientos, una vez apreciada la existencia de una identidad sustancial entre las disposiciones constitucionales y las aplicables a la norma autonómica, que le permita entrar en un juicio de constitucionalidad. Valga, en términos generales, como ejemplo de esto, lo referido en la STC 203/2013 [FJ 2.b)]:

«b) En el examen de este primer motivo, debemos partir de nuestra consolidada doctrina acerca de los límites constitucionales a las leyes de presupuestos, que

hemos tenido ocasión de recordar recientemente en las citadas SSTC 9/2013, FFJJ 3 y 4; y 86/2013, FFJJ 4 y 5, ambas con cita de otras muchas. Hemos reiterado que el contenido de las leyes de presupuestos está constitucionalmente determinado, a partir de su función como norma que ordena el gasto público (art. 134 CE), de manera que se trata de leyes que tienen un contenido típico o propio, insoslayable por el legislador, e integrado por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, así como las normas que directamente desarrollan o aclaran las partidas presupuestarias en que el gasto público se concreta, esto es, el presupuesto en sí [STC 9/2013, FJ 3 a), con cita de las SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4; 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 9; 34/2005, de 17 de febrero, FJ 4; 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4; y 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4].

Esta limitación al contenido posible de las leyes de presupuestos encuentra una justificación precisa en la Constitución y, en concreto, como hemos reiterado, viene motivado por el propio principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), esto es "la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuesto 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). Dicho de otro modo, es la propia función que en la Constitución cumple la ley de presupuestos, con las consecuentes restricciones al debate parlamentario (apartados 1, 6 y 7 del art. 134 CE), la que fundamenta en última instancia la limitación del contenido de las leyes de presupuestos (STC 9/2013, FJ 3).

Teniendo en cuenta las anteriores restricciones, hemos insistido en nuestra consolidada doctrina en que, junto a su contenido propio, irrenunciable, las leyes de presupuestos pueden regular excepcionalmente otras materias conectadas con el presupuesto, lo que venimos denominado "contenido eventual" o no necesario. Este segundo contenido posible de una ley de presupuestos está sujeto a límites constitucionales precisos, en coherencia con el citado principio de seguridad jurídica y las limitaciones al debate parlamentario contenidas en el propio art. 134 CE. En consecuencia, cuando una norma no integra el presupuesto propiamente dicho, sólo puede encontrar cabida en una ley de presupuestos si se cumplen, cumulativamente, dos condiciones:

La primera, que exista una vinculación inmediata y directa con los gastos e ingresos públicos. Ahora bien, puesto que toda medida legislativa necesariamente es susceptible de tener un impacto en el gasto público (reduciéndolo o aumentándolo), o incluso en la estimación de ingresos, para que tenga cabida en este tipo de normas es esencial que la conexión con los gastos e ingresos públicos sea directa o inmediata.

La segunda, que la inclusión en la ley de presupuestos esté justificada por facilitar una "mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno" [STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a)].

Por tanto, de acuerdo con nuestra doctrina, aunque la ley de presupuestos puede ser un instrumento para una adaptación circunstancial y puntual de las distintas normas, no tienen en ella cabida las modificaciones sustantivas del ordenamiento jurídico, a menos que concurran en éstas las dos condiciones citadas.

Ad exemplum, hemos considerado que encuentran acomodo en una ley de presupuestos, como contenido eventual de la misma, medidas que suponen directamente la reducción del gasto público (STC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3,

sobre normas de incompatibilidad de percepción de haberes activos y de pensiones) o su aumento (STC 237/1992, de 15 de diciembre, relativa al incremento de retribuciones salariales para el personal al servicio de las Administraciones públicas), la creación de un complemento retributivo para determinados cargos públicos (STC 32/2000, de 3 de febrero) o, finalmente, medidas que contribuyen a la efectiva recaudación de los ingresos públicos; así, en la STC 109/2001, de 26 de abril declaramos que la modificación del régimen de prelación de créditos de la Seguridad Social por cuotas devengadas y no satisfechas tenía cabida en una ley de presupuestos toda vez que con esta medida se habría de producir “un incremento recaudatorio de tales deudas en vía ejecutiva con el consiguiente efecto positivo en los presupuesto de la Seguridad Social, lo cual evidencia, no sólo una relación entre la medida adoptada y la previsión de ingresos del Estado, sino un objetivo de política económica y financiera del sector público estatal, tendente a hacer efectiva esa previsión de ingresos” (FJ 6).

Por el contrario, hemos declarado extramuros de este tipo de leyes aquellas disposiciones de carácter general en las que no concurre dicha vinculación inmediata y directa, como sucede con la regulación in extenso de un procedimiento que facilita la recaudación de las deudas tributarias [STC 76/1992, FJ 4 b)]; o, en materia de función pública, por ejemplo, en relación con las normas relativas los 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), de provisión de los puestos de trabajo del personal sanitario (STC 203/1998, de 15 de octubre, FFJJ 3 a 5), de 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, recientemente, los requisitos de titulación necesaria para acceder al Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal de Cuentas (STC 9/2013, FJ 3).»

En posteriores sentencias se ha hecho alusión a otros ámbitos, como las normas típicas del derecho codificado (STC 86/2013, FJ 4), entre aquellas que no son en general adecuadas para abordarse en las leyes de presupuestos.

El corolario de esta doctrina puede encontrarse en la una sentencia posterior, la 152/2014 (FJ 4.a), expresado de esta forma:

«La clave, por tanto, 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; es evidente 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.»

TERCERO. Visto el estado de la cuestión, procede ahora examinar las concretas disposiciones que se consideran por el solicitante de recurso incompatibles con la Constitución, esto es la disposición adicional vigesimosegunda, la disposición transitoria tercera y el punto tres de la disposición final segunda.

La exposición de motivos de la ley 3/2020 da cuenta, en primer lugar, de la inclusión de la Agencia Digital de Andalucía, en el artículo 2 de la ley, entre las agencias administrativas dependientes de la Junta de Andalucía. Más adelante, la referida exposición de motivos concreta el alcance y la necesidad de la inclusión de ambas disposiciones en los siguientes términos:

«La disposición adicional vigesimosegunda y la disposición transitoria tercera, relativas a la creación de la Agencia Digital de Andalucía, guardan una relación funcional directa con los ingresos y gastos que integran el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2021. La Agencia, dado el papel que desempeñan las tecnologías de la información y la comunicación, nace con la vocación estratégica de impulso de la transformación digital del sector público andaluz, como complemento necesario y en conexión con los criterios de política económica del Gobierno andaluz. Con ello, contribuye a la mejor inteligencia y ejecución de la política económica del Gobierno andaluz, tarea esta que constituye una de las funciones constitucionales de la Ley del Presupuesto, lo que hace que esté plenamente justificada la creación en esta norma de la Agencia Digital de Andalucía, sin menoscabo de la seguridad jurídica.

La disposición adicional vigesimosegunda es la que crea la Agencia Digital de Andalucía como agencia administrativa. La Agencia tiene como fines la definición y ejecución de los instrumentos de tecnologías de la información, telecomunicaciones, ciberseguridad y gobierno abierto y su estrategia digital, en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, sus agencias administrativas y de régimen especial e instituciones, así como la definición y coordinación de las políticas estratégicas de aplicación y de seguridad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en el ámbito del resto del sector público andaluz, incluyéndose los consorcios referidos en el artículo 12.3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, así como la ejecución de los instrumentos comunes que las desarrollen y la definición y contratación de bienes y servicios de carácter general aplicables a este sector público y los consorcios. El funcionamiento efectivo de la Agencia se iniciará el día de la entrada en vigor del decreto del Consejo de Gobierno por el que se aprueben sus estatutos.

(...)

La disposición transitoria tercera proporciona el régimen provisional de adscripción de medios humanos y materiales a la nueva Agencia Digital de Andalucía, que nace de esta Ley. A tal fin, formarán parte de los estados de gastos del Presupuesto las dotaciones necesarias para su puesta en funcionamiento. Asimismo, se recoge la forma en que se deberá continuar en el ejercicio 2021 con la gestión de determinadas cuestiones, y en particular se establece que corresponderá a las Consejerías y Agencias, con cargo a sus respectivos presupuestos y sobre la base de los requerimientos técnicos delimitados por la Agencia, la contratación o la tramitación de nuevos encargos referidos a las materias que se mencionan en la disposición transitoria.»

La decisión de proceder a la creación de una agencia administrativa se justifica como una medida de optimización e impulso del entramado administrativo de la Junta de Andalucía al servicio de la transformación digital del sector público andaluz y su dotación económica ha sido ya, como ha quedado expuesto, incorporada al contenido necesario de los presupuestos para 2021. Se trata de una opción del Gobierno andaluz para la que está estatutariamente habilitado en uso de su iniciativa legislativa específica en este campo y también en virtud de su capacidad de dirección de la política económica. Ambos elementos son destacados, como puede verse, en la propia exposición de motivos.

Respecto de la disposición adicional vigesimosegunda, lo cierto es que su inclusión resulta necesaria para cumplir con el ordenamiento jurídico, pues el artículo 56 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía,

dispone que la creación de este tipo de agencias ha de hacerse por ley, indicándose los elementos que dicha norma debe cuanto menos contener, todos ellos incluidos en la referida disposición.

Es claro que si el legislador ha dispuesto una dotación de ingresos y la consiguiente habilitación de gastos a un órgano anteriormente no existente no tiene otra opción que crearlo por medio de la propia ley de presupuesto, dado que de otro modo estaría facilitando medios a un ente inexistente. Cuestión distinta será cuándo se produzca el inicio efectivo de sus actividades, que el apartado 8 de la disposición adicional difiere al momento de la aprobación de sus estatutos por el Consejo de Gobierno. Con este modo de proceder se ha pretendido asegurar que el inicio de su actividad pueda realizarse desde el primer momento en que dichos estatutos estén aprobados, cosa que no ocurriría de haberse demorado la consignación presupuestaria a la aprobación de la agencia por medio de una norma específica.

Por lo tanto, cabe apreciar una conexión directa e inmediata entre los gastos e ingresos públicos previstos en el presupuesto y la disposición examinada, que además coadyuva a la más eficaz ejecución del presupuesto y de la política económica del Gobierno. En atención a ello no parece, a criterio de esta institución, que la disposición adicional vigesimosegunda pueda reputarse como contraria a los preceptos del bloque de la constitucionalidad que disciplinan la formación y aprobación del presupuesto en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En definitiva, como afirmó el Tribunal Constitucional en la STC 199/20021 (FJ 5) «nada impide, en principio, la utilización del vehículo de la Ley de Presupuestos como un instrumento para la mera adaptación circunstancial de las distintas normas».

A la misma conclusión se ha de llegar respecto de la disposición adicional tercera de la misma norma presupuestaria. Esta, a la vez que recuerda que la Agencia Digital de Andalucía, al tiempo de su creación, ha sido dotada de una sección y un programa propios en el presupuesto de la Comunidad para el ejercicio en curso, se preocupa de regular el periodo que irá desde el inicio de su funcionamiento hasta que se vayan cumpliendo los diversos hitos que el propio precepto indica (aprobación de la relación de puestos de trabajo, asunción de la dirección de encargos y convenios, así como de la responsabilidad sobre determinados contratos y las distintas fases para ir asumiendo algunos ámbitos de manera paulatina) a los efectos de poder ir dotándose de personal y de medios materiales. Como puede apreciarse, se trata de una regulación de carácter temporal que encuentra su sentido en la necesidad de ordenar el proceso de transición entre la situación preexistente y la que se crea por la propia norma.

Resta por abordar lo referente a la disposición final segunda, que el solicitante de recurso centra en el apartado tres, por medio del cual se añaden dos nuevos párrafos (3 y 4) al artículo 67 de la ya citada Ley andaluza 9/2007, de 22 de octubre. A través de ello se regula el supuesto de subrogación del personal laboral cuando se crea una agencia

administrativa que afecte, total o parcialmente, al objeto, servicios o actividades desarrollados hasta entonces por otras entidades instrumentales o por otras entidades del sector público andaluz.

La justificación para solicitar la interposición de un recurso contra este precepto de la norma que se formula es de una extrema parquedad, ya que se limita a considerar que se trata de la misma o similar situación a la juzgada en la STC 122/2018. En ausencia de una mayor argumentación, debe compararse lo indicado en dicha sentencia con la situación que aquí se considera, especialmente su fundamento jurídico 4.

«(...) Ninguna de las disposiciones impugnadas integra el núcleo esencial de la norma presupuestaria, por lo que su constitucionalidad dependerá de si las mismas encuentran encaje en el denominado "contenido eventual" de dichas leyes. Procede examinar, en cada caso, la inmediatez de la conexión de la norma controvertida con el objeto del presupuesto, la habilitación de gastos y la estimación de ingresos, o, en fin, con la política económica que se proyecta en dicha norma presupuestaria.

- a) La disposición adicional vigésima sexta, apartado primero a) y b), "Limitaciones a la incorporación de personal laboral al sector público", tiene el siguiente tenor:

"Limitaciones a la incorporación de personal laboral al sector público

Uno. Con efectos desde la entrada en vigor de esta Ley y vigencia indefinida, las Administraciones Públicas del artículo 2 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, no podrán considerar como empleados públicos de su artículo 8, ni podrán incorporar en dicha condición en una Administración Pública o en una entidad de derecho público:

- a. A los trabajadores de los contratistas de concesiones de obras o de servicios públicos o de cualquier otro contrato adjudicado por las Administraciones Públicas previstas en el artículo 2.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuando los contratos se extingan por su cumplimiento, por resolución, incluido el rescate, o si se adopta el secuestro o intervención del servicio conforme a la legislación de contratos del sector público que resultase aplicable a los mismos.
- b. Al personal laboral que preste servicios en sociedades mercantiles públicas, fundaciones del sector público, consorcios, en personas jurídicas societarias o fundacionales que vayan a integrarse en una Administración Pública.

Al personal referido en los apartados anteriores le serán de aplicación las previsiones sobre sucesión de empresas contenidas en la normativa laboral..."

La disposición anterior tiene como finalidad limitar la incorporación, como personal al servicio de la administración pública, de los trabajadores allí referidos. En el preámbulo de la Ley 3/2017 se justifica la medida en estos términos: "[p]ara regular situaciones de cambio de modalidad de gestión indirecta a directa de servicios públicos y también de obras públicas de titularidad de la Administración se establecen limitaciones a la incorporación de personal laboral al sector público".

El Abogado del Estado ha insistido en que su finalidad es la contención del gasto público, pues se trata de evitar la generación de un gasto de personal por "asunción" de dicho personal, al margen de las categorías del artículo 8 LEEP. Sin embargo, y como de hecho se desprende del escrito de alegaciones del Abogado del Estado, que expone el régimen jurídico de estas figuras, lo cierto es que tales trabajadores serán retribuidos por la Administración pública, en cualquier caso, pues no a otra conclusión conduce la aplicación del régimen laboral (sucesión de empresas). Por ello, lo que hace estrictamente la norma es incorporar una precisión de lo dispuesto en el artículo 8 LEEP, lo que conduce a la conclusión de que se trata de una medida regulatoria, de carácter sustantivo, que de acuerdo con la doctrina consolidada de este Tribunal no puede encontrar acomodo en una ley de presupuestos.

No es descartable que tal regla pudiera eventualmente tener algún efecto sobre el gasto público, pero el mismo no es inmediato ni directo y, en todo caso, tal eventual efecto no puede implicar que deba entenderse automáticamente justificada la inclusión en la Ley de presupuestos, pues se ha reiterado que ello supondría "desnaturalizar las exigencias establecidas por este Tribunal Constitucional y a diluir, hasta hacerlos inoperantes, los límites materiales de las normas presupuestarias" (SSTC 203/1998, de 15 de octubre, FJ 5; 234/1999, de 16 de diciembre, FJ 5).

Tampoco es evidente que la medida constituya un complemento necesario de la política económica del Gobierno o para la mayor inteligencia y mejor ejecución del presupuesto que son, aparte de la "relación directa", los otros dos vínculos con el contenido esencial de la Ley de presupuestos que la doctrina de este Tribunal ha admitido para permitir la inclusión de una norma no estrictamente presupuestaria. En efecto, ni de la lectura de los preceptos impugnados, ni del preámbulo, puede deducirse que su inclusión se deba precisamente a la incidencia en el gasto público.

Por último, tampoco es posible afirmar que se trate de medidas directamente vinculadas con la política económica, salvo que se adopte "un concepto desmesurado y por tanto inoperante de los instrumentos directamente relacionados con los criterios que definen la política económica del Gobierno" (STC 195/1994, de 23 de junio, FJ 3), lo que igualmente desvirtuaría la propia existencia de límites al contenido eventual de las leyes de presupuestos, con lo que éstos perderían totalmente su sentido. Resulta claro que el establecimiento de reglas para limitar la incorporación, como personal al servicio de la Administración pública, de determinados trabajadores, no integra el núcleo mínimo, necesario e indisponible de la Ley de Presupuestos, sin que tampoco pueda considerarse que se trate de materias propias del contenido eventual, al no concurrir las condiciones exigidas por nuestra jurisprudencia. Por tanto, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional vigésima sexta, apartado primero a) y b).

- b) La segunda impugnación se dirige frente al apartado segundo de la disposición adicional trigésima cuarta, "Exigencia de responsabilidades en las Administraciones Públicas y entidades dependientes de las mismas por la utilización de la contratación laboral", que tiene el siguiente tenor:

"Los órganos competentes en materia de personal en cada una de las Administraciones Públicas y en las entidades que conforman su Sector

Público Instrumental serán responsables del cumplimiento de la citada normativa, y en especial velarán para evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal que pueda dar lugar a la conversión de un contrato temporal en indefinido no fijo. Así mismo, los órganos de personal citados no podrán atribuir la condición de indefinido no fijo a personal con un contrato de trabajo temporal, ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva, salvo cuando ello se derive de una resolución judicial".

La misma conclusión cabe alcanzar con respecto de esta medida, por lo que debe también declararse la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición impugnada, en el inciso "ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva".»

Aunque es posible encontrar ciertos elementos de semejanza entre la cuestión planteada y el asunto que ahora se ventila, lo cierto es que, en opinión de esta institución, no cabe aplicar esta doctrina a cualquier supuesto de subrogación de manera acrítica. Y ello, fundamentalmente, porque el alcance de la norma que el Tribunal Constitucional examinó resulta mucho más amplio y falto de conexión con el núcleo central del presupuesto que el que ahora se está analizando.

En el caso aquí estudiado lo que hace la norma es introducir una medida instrumental para facilitar el propósito expresado por la ley de presupuestos de crear y facilitar la puesta en marcha de la Agencia Digital de Andalucía, en el marco de una apuesta estratégica de más amplio calado que la exposición de motivos de la ley 3/2020 hace patente:

«El segundo gran objetivo que perseguirá la acción de Gobierno será facilitar la adaptación de la economía andaluza al nuevo escenario que resultará tras la pandemia. Ello requerirá, al igual que en el conjunto del Estado español, cambios y reformas dirigidas a afrontar desafíos estructurales, con la finalidad de alcanzar un crecimiento sostenible e inclusivo, y que al tiempo contribuya a las transiciones ecológica y digital.

(...)

Esta estrategia demanda una Administración pública moderna, eficaz y eficiente que ofrezca respuestas a las necesidades que surgen a empresas y ciudadanía en un contexto de crisis sanitaria como la actual, pero más aún si cabe como impulsora de la recuperación una vez remita la pandemia. De ahí que en este momento cobren relevancia algunos aspectos de funcionamiento interno de la Administración como puede ser la digitalización de servicios (cuya trascendencia ha quedado patente durante el periodo de confinamiento) o la introducción de innovaciones en la gestión que propicien la optimización en el empleo de los recursos públicos.»

Parece pues, que el ejecutivo andaluz tiene marcadas entre sus prioridades una serie de cambios en los servicios y las estructuras administrativas y que ha llevado tales prioridades a los presupuestos y aprovechado el contenido eventual de estos para hacer los ajustes necesarios en la normativa general, que faciliten la consecución de esos propósitos.

Por lo demás, la entidad solicitante de recurso traslada a esta institución la carga de dilucidar si la concreta previsión del artículo 190.3 EAA cuando dispone que la ley de presupuestos «además de los correspondientes estados de gastos e ingresos y de las normas precisas para su adecuada inteligencia y ejecución... solo podrá contener aquellas normas que resulten necesarias para implementar la política económica del Gobierno» puede legítimamente tener un alcance más amplio que la tradicional doctrina del Tribunal Constitucional al respecto.

En ausencia de dichos razonamientos, conviene reparar en el hecho de que la previsión objeto de controversia no formaba parte del proyecto de ley remitido desde el Gobierno, si no que fue introducida en la fase de presentación de enmiendas a través de la enmienda 810, a la entonces disposición final segunda por dos grupos parlamentarios (Ver BOPA, XI Legislatura, núm. 469, de 5 de diciembre de 2020, pp. 294 y 295), que fue aceptada por la ponencia y aprobada por la Comisión de Hacienda y Financiación Europea y se incorporó al texto del proyecto hasta su aprobación final por el pleno.

Como justificación a la enmienda los dos grupos proponentes, que sostienen al Gobierno andaluz, indicaban que se trataba de «flexibilizar y dotar de mayor seguridad jurídica la transformación e integración de entidades del sector público andaluz, así como la creación de agencias administrativas que incidan en el objeto de entidades preexistentes, permitiendo en su caso la integración del personal laboral afectado y la mejor optimización y aprovechamiento de los recursos humanos existentes ».

La citada enmienda no se vio afectada por la previsión del artículo 190.1 EAA, que somete a la conformidad del Gobierno toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o la disminución de los créditos presupuestarios, por lo que cabe considerar que se trata de un ejercicio genuino de la potestad legislativa de la Cámara ciertamente al tiempo y con ocasión de la ley de presupuesto.

Esta cuestión resulta importante, puesto que un motivo relevante para el establecimiento de la doctrina del Tribunal Constitucional respecto del contenido posible o eventual de las leyes de presupuestos se vincula a las peculiaridades que este tipo de leyes presentan en su tramitación parlamentaria, a causa de las restricciones que pueden presentar respecto de otros proyectos o proposiciones de ley (SSTC 27/1981, 65/1987, 76/1992, 116/1994, entre otras), y en este caso no han operado.

También se apunta por la entidad solicitante de recurso a la vulneración del principio de seguridad jurídica, recogido en el artículo 9.3 CE. Sin embargo, tanto la justificación de la enmienda de la que se ha dado cuenta como el texto de los párrafos que se han incorporado por medio de la misma, pretenden ofrecer certeza sobre el marco normativo en que debe producirse un proceso de transición que implica la movilidad entre estructuras administrativas y que afecta a personas provenientes de entidades diversas al servicio de la Administración pública andaluza, tanto más cuanto

dicho proceso va efectivamente a producirse en el horizonte temporal del año 2021 como consecuencia de la aprobación de la norma presupuestaria. Ello parece un objetivo adecuado de política legislativa.

CUARTO. En atención a lo hasta aquí expuesto, y con pleno respeto a cualquier otra opinión discrepante, se adopta la siguiente

RESOLUCIÓN

De acuerdo con el informe emitido por la Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión de 25 de marzo de 2021, el Defensor del Pueblo (e. f.), en el ejercicio de la atribución que le confieren los artículos 162.1.a) de la Constitución, 32 de la Ley Orgánica 2/ 1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de esta institución, ha resuelto **no interponer** el recurso de inconstitucionalidad solicitado contra las disposiciones adicional vigesimosegunda, transitoria tercera y final segunda, apartado tres, de la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021.