

TÍTULO: Sala Primera. Sentencia 9/2013, de 28 de enero de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 2159-2008. Interpuesto por 57 Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados en relación con la disposición adicional sexagésima de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2008. Límites materiales a las leyes de presupuestos: nulidad del precepto legal que establece la titulación necesaria para acceder al cuerpo superior de auditores del Tribunal de Cuentas (STC 32/2000)

REGISTRO NORM@DOC:	34153
BOMEH:	9/2013
PUBLICADO EN:	BOE n.º 49, de 26 de febrero de 2013
Disponible en:	LEGISLACIÓN PRESUPUESTARIA Y CONTABILIDAD PÚBLICA
VIGENCIA:	
DEPARTAMENTO EMISOR:	Tribunal Constitucional
ANÁLISIS JURÍDICO:	Referencias anteriores DICTADA en el RECURSO 2159/2008 DECLARA: con los efectos señalados en el fj 4, la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional 4 párrafo 2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, en la redacción dada por la disposición adicional 60 de la LEY 51/2007, de 26 de diciembre
MATERIAS:	Auditoría de cuentas Oposiciones y concursos Presupuestos Generales del Estado Sentencias Tribunal de Cuentas

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2159-2008, promovido por 57 Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra la disposición adicional sexagésima de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2008, al considerar que se vulneran los arts. 66.2 y 134.2 de la Constitución. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal el 14 de marzo de 2008, don Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, actuando en condición de comisionado de otros cincuenta y seis Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional sexagésima de la Ley 51/2007, de 26

de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2008, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 27 de diciembre de 2007.

El escrito comienza con la exposición de los fundamentos procesales de la demanda. Una parte de los recurrentes perdió su condición de Diputado, conforme a lo dispuesto por el art. 68.4 CE, al disolverse el Congreso por Real Decreto 33/2008, de 14 de enero, con carácter previo a la convocatoria de elecciones. Sin embargo, el recurso afirma que, conforme a reiterada jurisprudencia constitucional, esto no impide la concurrencia de la legitimación activa, pues, de rechazarse, serían «inimpugnables en esta vía las leyes promulgadas durante o inmediatamente antes del interregno» (se citan entre otros los AATC 547/1989 de 15 de noviembre, FJ 3; y 24/1990, de 16 de enero, FJ 3). Asimismo, solicita al Tribunal que, según lo dispuesto en el art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), recabe de las Cortes Generales el expediente de elaboración de la ley recurrida, incluyendo los diarios de sesiones en los que constan los debates parlamentarios sobre la misma, a los efectos de poder completar, en su caso, las alegaciones en el trámite procesal oportuno.

Entrando en el fondo, el recurso reputa inconstitucional la disposición adicional sexagésima de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2008, que otorga nueva redacción al segundo párrafo de la disposición adicional cuarta de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, para modificar la titulación necesaria para acceder al Cuerpo Superior de Auditores de dicha institución. Según el escrito de alegaciones, esta disposición no guarda relación alguna con el contenido mínimo, necesario e indispensable de la ley de presupuestos, excediendo así su función, perfilada por reiterada jurisprudencia constitucional.

En apoyo de su alegación, cita la doctrina de este Tribunal, de acuerdo con la cual debe distinguirse en las leyes de presupuestos entre, por un lado, un contenido mínimo, necesario e indispensable –constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos– y, por otro, un contenido posible, no necesario o eventual. Pues bien, este último sufre también limitaciones, sin que, por tanto, quepa en su seno la regulación de cualquier materia. De acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal, esta regulación sólo es constitucionalmente admisible si guarda relación directa con los ingresos y gastos integrantes del presupuesto o es «un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno (SSTC 76/1992, de 14 de mayo y 195/1994 de 23 de junio)». Esta limitación material del contenido constitucionalmente posible enraíza en el art. 134.2 CE y se explica, no sólo por la función específica que la Constitución atribuye a esta norma, sino también por las particularidades del procedimiento parlamentario, traducidas en mayores restricciones a las facultades de los órganos legislativos de las que concurren en la tramitación de otros proyectos normativos. Además, esta exigencia proviene del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que protege la certeza de que una ley de presupuestos no contenga más disposiciones que las que a su función corresponden (*ex arts. 66.2 y 134.2 CE*), «debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo origina».

Se solicita, en consecuencia, que este Tribunal declare la inconstitucionalidad y nulidad del precepto impugnado, ya que su inclusión en ley de presupuestos resulta contraria a los arts. 66.2 y 134.2 de la Constitución.

2. Por providencia de 15 de abril de 2008, el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y, conforme al art. 10.2 LOTIC, atribuir su conocimiento a la Sala Primera, a la que por turno objetivo le había correspondido, señalando de aplicación la doctrina contenida en las SSTC 238/2007, de 21 de noviembre; y 248/2007, de 13 de diciembre. Acordó asimismo, conforme al art. 34 LOTIC, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, con el fin de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones, así como publicar la incoación del proceso en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se llevó a efecto en el núm. 100, de 25 de abril de 2008.

3. El 30 de abril de 2008 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Presidente del Senado por el que comunicaba el acuerdo de personación en el presente proceso con oferta de colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC que adoptó la Mesa de la Cámara.

4. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 8 de mayo de 2008, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de dar por personada a la misma en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC. Asimismo acordó su remisión a la dirección de estudios, análisis y publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

5. El 14 de mayo de 2008 se registra en el Tribunal el escrito del Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, con las alegaciones que resumidamente se exponen:

Comienza el Abogado del Estado por avenirse con los demandantes en lo relativo a la concurrencia de legitimidad activa, pese a la pérdida de la condición de Diputado de algunos de ellos. También a su modo de ver esa concurrencia se desprende claramente de la doctrina de este Tribunal (se cita la misma doctrina referida en la demanda; AATC 547/1989, de 15 de noviembre, FJ 3; y 24/1990, de 16 de enero, FJ 3).

En cuanto al fondo, inicia el Abogado su alegato exponiendo la doctrina recogida en las SSTC 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4; y 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4, entre otras, sobre el contenido que la Constitución impone o

permite a la ley de presupuestos. Destaca que la segunda de las Sentencias perfila un matiz nuevo, al disponer que «una vez admitido que la Ley de Presupuestos generales del Estado puede abordar una modificación directa y expresa de cualquier otra norma legal, insistimos, en tanto en cuanto dicha modificación respete los condicionamientos que para su incorporación al contenido eventual del instrumento presupuestario ha exigido este Tribunal, cabe añadir, a renglón seguido, que lo que no puede hacer la Ley de Presupuestos es, sin modificar previamente la norma legal que regula el régimen sustantivo de una determinada parcela del ordenamiento jurídico, desconocerlo, procediendo a efectuar una aplicación distinta a la prevista en la norma cuya aplicación pretende. La Ley de Presupuestos, como previsión de ingresos y autorización de gastos para un ejercicio dado, debe respetar, en tanto no las modifique expresamente, las exigencias previstas en el ordenamiento jurídico cuya ejecución responde, so pena de poder provocar, con su desconocimiento, situaciones de inseguridad jurídica contrarias al art. 9.3 CE». A partir de lo anterior, precisa el Abogado del Estado que la disposición impugnada satisface el requisito de modificación expresa mediante Ley preexistente, toda vez que la disposición adicional cuarta, apartado dos, de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas es reformada expresamente para ampliar la titulación de acceso al Cuerpo de Auditores del Tribunal de Cuentas.

En cuanto a la conexión entre la norma impugnada –que establece la titulación precisa para acceder a un determinado cuerpo de funcionarios– y el objeto de la Ley de presupuestos, se alega que la doctrina de este Tribunal exige, no sólo una conexión con ingresos y gastos, con la política económica del Gobierno o con la mayor inteligencia o mejor ejecución presupuestaria, sino, además, que dicha conexión sea «directa». Así acontece en este supuesto, pues la modificación de la citada disposición adicional cuarta apartado 2 de la Ley de funcionamiento del Tribunal de Cuentas tiene como objetivo ampliar las titulaciones de acceso al citado Cuerpo de Auditores. De esta manera, se reputa constitucional la disposición adicional sexagésima en la medida en que propicia una mejor política de personal en relación con los auditores, lo que ha de traducirse en una mayor perfección en la función de control de los ingresos y gastos estatales y de la gestión presupuestaria que corresponde al Tribunal de Cuentas. Dada la relevancia constitucional que para la mejor ejecución presupuestaria revisten las funciones que desempeña dicho órgano, debe entenderse que «cualquier extremo relativo a su funcionamiento –como es la regulación del acceso al Cuerpo Superior de Auditores– guarda conexión directa con la mejor ejecución presupuestaria». Resulta evidente, afirma, que las técnicas de auditoría, que constituyen la esencial cualificación profesional de los auditores superiores, son necesarias para el ejercicio de la función fiscalizadora.

A partir de los anteriores argumentos, se solicita la desestimación del recurso y, subsidiariamente, la limitación de los efectos de la eventual declaración de inconstitucionalidad, consistente en que la posible eficacia invalidante quede diferida hasta, como mínimo, la publicación de la sentencia, lo que se justifica en la protección de la seguridad jurídica, citándose en ese sentido, por todas, las SSTC 195/1998, de 1 de octubre, FJ 5; y 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 24.

6. Por providencia de 24 de enero de 2013 se señaló el día 28 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por cincuenta y siete Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, contra la disposición adicional sexagésima de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2008 (en adelante, Ley 51/2007). Este precepto otorga nueva redacción al segundo párrafo de la disposición adicional cuarta de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, en lo relativo a la titulación necesaria para acceder al Cuerpo Superior de Auditores del citado órgano.

En la redacción anterior a la reforma, la indicada disposición adicional exigía para acceder al cuerpo mencionado estar en posesión del título de licenciado en ciencias económicas, licenciado en ciencias empresariales, intendente mercantil o actuario de seguros. Tras la modificación operada mediante la disposición controvertida, el precepto pasa a exigir el título de licenciado universitario, ingeniero superior, arquitecto, intendente mercantil o actuario de seguros, ampliando, por tanto, las titulaciones posibles para el acceso al Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal de Cuentas.

La demanda reputa inconstitucional la citada disposición adicional sexagésima por establecerse en contra de los arts. 66.2 y 134.2 CE dentro de una Ley de presupuestos sin guardar relación alguna con el contenido mínimo, necesario e indispensable de este tipo legislativo ni tampoco con el denominado contenido eventual. El Abogado del Estado interesa la desestimación del recurso por entender que concurre la necesaria conexión entre la norma impugnada y la materia que puede ser objeto de ley de presupuestos, de acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal, particularmente las SSTC 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4; y 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4.

2. Antes de proceder al enjuiciamiento del precepto recurrido, debemos pronunciarnos sobre la subsistencia del objeto de este proceso constitucional. Las leyes de presupuestos, por su propia naturaleza, pierden vigencia de acuerdo con el principio de anualidad (art. 134.2 CE). Conforme a reiterada doctrina de este Tribunal, la derogación de la norma legal impugnada produce, con carácter general, efectos extintivos del proceso constitucional (por todas, SSTC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 2; y 216/2012, de 14 de noviembre, FJ 2, con cita de otras muchas). Esta regla tiene, sin embargo, excepciones, entre las que se halla, precisamente, el supuesto de las leyes de presupuestos. Su pérdida de vigencia no puede sin más determinar la desaparición del objeto de los recursos de inconstitucionalidad contra ellas interpuestos, pues sería tanto como admitir que hay un ámbito normativo, estatal o autonómico, que resulta «inmune al control de la

jurisdicción constitucional» [SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 2; 13/2007, de 18 de enero, FJ 1; 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 2; 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 a)].

Por lo demás, la parte articulada de las leyes de presupuestos, en la medida en que contenga disposiciones de carácter general, ni siquiera tiene automáticamente vigencia anual, a diferencia del núcleo que reiteradamente hemos calificado de «esencial», constituido por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos [por todas, STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a)]. La doctrina del Tribunal tiene plenamente admitido que hay que distinguir –en orden a determinar su vigencia– la diferente naturaleza de las disposiciones de la ley de presupuestos, pues las puramente presupuestarias –esto es, las recogidas en su contenido mínimo o necesario– tendrán, en principio, una vigencia exclusivamente anual (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 5), mientras que el texto articulado tiene, también como regla general, vocación de permanencia (SSTC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3; 32/2000, de 3 de febrero, FJ 6; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; y 34/2005, de 17 de febrero, FJ 5).

En este caso, la disposición controvertida se incluyó sin vigencia limitada dentro del texto articulado de la Ley de presupuestos generales para 2008. Al haberse aprobado con vocación de permanencia y no haber sido modificada o derogada después, sigue en vigor, por lo que es claro que pervive el objeto del presente proceso constitucional.

3. Entrando en el fondo del asunto, para examinar el reproche de inconstitucionalidad dirigido contra la disposición adicional sexagésima de la Ley 51/2007, procede recapitular brevemente la extensa y consolidada doctrina de este Tribunal, que conocen las partes y que ha sido ya recogida en buena medida en los Antecedentes. Sentado que la Ley de presupuestos es ley en sentido pleno y superada la antigua controversia sobre su carácter formal o material (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2; 63/1986, de 21 de mayo, FJ 5; 68/1987, de 21 de mayo, FJ 4; 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; y 3/2003, de 16 de enero, FJ 4), este Tribunal ha insistido reiteradamente en que el contenido que le corresponde está constitucionalmente delimitado, en tanto que norma de ordenación jurídica del gasto público ex art. 134 CE. La Constitución establece la reserva de un contenido de ley de presupuestos, lo que significa que la norma debe ceñirse a ese contenido y también que ese contenido sólo puede ser regulado por ella (STC 3/2003, FJ 4).

Esta limitación de contenido deriva del art. 134 CE y se justifica, como reiteramos en la STC 32/2000, de 3 de febrero (FJ 5), con cita de otras anteriores, «no sólo por la función específica que le atribuye la Constitución..., sino también porque se trata de una Ley que, por las peculiaridades y especificidades que presenta su tramitación parlamentaria, conlleva restricciones a las facultades de los órganos legislativos en relación con la tramitación de otros proyectos o proposiciones de Ley», de manera que dicha limitación es «una exigencia del principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado (art. 9.3 CE) esto es, de 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, FJ 5).

Por tanto, la función constitucional de la norma con las consecuentes restricciones al debate parlamentario (apartados 1, 6 y 7 del art. 134 CE) fundamenta en última instancia la limitación del contenido posible de las leyes de presupuestos. Además, estas desempeñan un cometido esencial dentro de un Estado de Derecho, al permitir a los ciudadanos tener una idea cabal, una visión de conjunto, del plan económico del Gobierno, lo que se traduce en la exigencia de que incluyan «la totalidad de los gastos e ingresos de sector público estatal» (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4, con cita de otras muchas). Pues bien, estas limitaciones objetivas se manifiestan concretamente en un doble contenido, esencial y eventual:

a) El primero es el contenido propio, o núcleo esencial, del presupuesto y está formado por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos para un ejercicio económico, así como por las normas que directamente desarrollan y aclaran los estados cifrados (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). Este contenido mínimo, formado fundamentalmente por las correspondientes partidas presupuestarias, debe ser coherente con el ordenamiento jurídico vigente, como declaramos en las SSTC 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4; y 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4: «la Ley de presupuestos, como previsión de ingresos y autorización de gastos para un ejercicio dado, debe respetar, en tanto no las modifique expresamente, las exigencias previstas en el ordenamiento jurídico a cuya ejecución responde, so pena de poder provocar, con su desconocimiento, situaciones de inseguridad jurídica contrarias al art. 9.3 CE». Dicho de otra manera, la ley de presupuestos, o innova el ordenamiento jurídico expresamente y con carácter de permanencia –lo que sólo es constitucionalmente admisible cuando la previsión reformadora pueda formar parte del contenido que es propio de este tipo legislativo– o concreta, mediante las correspondientes partidas, las consecuencias que el ordenamiento jurídico vigente proyecta sobre el presupuesto, sin que en este caso sus disposiciones puedan ejecutar modificaciones implícitas.

b) El segundo, que venimos calificando de «eventual o disponible», se refiere a todas aquellas disposiciones que, sin constituir directamente una previsión de ingresos o habilitación de gastos, guardan «una relación directa con los ingresos o gastos del Estado, responden a los criterios de política económica del Gobierno o, en fin, se dirigen a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto» (por todas, con cita de anteriores, STC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4). De esta manera, aunque es posible que la ley de presupuestos sea un «instrumento para la mera adaptación circunstancial de las distintas normas», no tienen en ella cabida las modificaciones sustantivas del ordenamiento jurídico

a menos que guarden «una 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 109/2001, de 26 de abril, FJ 6, con cita de anteriores). Así, hemos considerado que forma parte del contenido eventual una medida que tiene como consecuencia directa 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), así como la creación de un complemento retributivo para determinados cargos públicos (STC 32/2000, de 3 de febrero). Pero hemos situado extramuros del contenido constitucionalmente admisible múltiples previsiones no directamente económicas o presupuestarias. Así, en materia de función pública, por ejemplo, las 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) o de provisión de los puestos de trabajo del personal sanitario (STC 203/1998, de 15 de octubre, FFJJ 3 a 5); y a 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).

4. Hemos de examinar a la luz de esta doctrina si la disposición adicional sexagésima de la Ley 51/2007, objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, forma o no parte del contenido admisible para este tipo normativo. Como ha quedado expuesto en el fundamento primero, el precepto flexibiliza las condiciones para acceder al Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal de Cuentas, con la consecuencia de que, si antes de la reforma era preciso ser licenciado en ciencias económicas o en ciencias empresariales, intendente mercantil o actuario de seguros, después de ella basta el título de licenciado universitario, ingeniero superior, arquitecto, intendente mercantil o actuario de seguros.

Esta regulación puede fácilmente adscribirse a la materia «función pública», al referirse al régimen de acceso a uno de los cuerpos específicos que sirven al Tribunal de Cuentas. No se está, pues, ante una medida directamente incidente sobre el presupuesto que forme parte del denominado contenido mínimo, necesario e indisponible de estas leyes; no cifra ingresos ni habilita gastos ni aclara o desarrolla los estados cifrados. Por tanto, la constitucionalidad del precepto depende de si puede o no vincularse al llamado «contenido eventual», lo que presupone una conexión económica o presupuestaria suficiente, en los términos vistos.

Ciertamente, la disposición controvertida atañe principalmente al empleo público, aunque pudiera relativamente conectarse con la materia presupuestaria. Dadas las actividades fiscalizadoras propias del Tribunal de Cuentas, el precepto afecta indirectamente a la fase de control del presupuesto, que es una de las que componen el ciclo presupuestario (art. 134 CE), junto a las de elaboración, aprobación y ejecución. Lo ha subrayado el Abogado del Estado, mediante la expresión de la secuencia causal siguiente: la norma flexibiliza los requisitos de acceso al Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal de Cuentas; tal flexibilización puede mejorar la política de personal en relación con los auditores; y tal mejora puede redundar en una mayor perfección de la función de control de los ingresos y gastos estatales y de la gestión presupuestaria que corresponde al Tribunal de Cuentas.

Sin embargo, a los efectos de la delimitación del contenido admisible de la ley de presupuestos, tal conexión es claramente insuficiente, pues no expresa una relación «directa» de la norma con los ingresos o gastos estatales, con la política económica del gobierno o con la inteligencia y ejecución del presupuesto. Son muchísimas las medidas normativas susceptibles de tener alguna incidencia en cualquiera de estos aspectos, pero si esto fuera suficiente, los límites materiales que afectan a las leyes de presupuestos quedarían desnaturalizados; se diluirían hasta devenir prácticamente inoperantes (por todas, STC 234/1999, de 16 de diciembre, FJ 5). Aceptar que la conexión funcional del Tribunal de Cuentas y de sus funcionarios con la materia presupuestaria expresa la relación directa que exige la jurisprudencia constitucional entre la disposición recurrida y los presupuestos implicaría que esta pudiese regular todos los colectivos funcionariales que desempeñan tareas relacionadas con ingresos y gastos públicos en contra de la configuración constitucional de este tipo legislativo como «Ley de contenido constitucionalmente definido» (STC 32/2000, FJ 5).

En consecuencia, no concurre la indispensable relación directa o inmediata de la modificación con los gastos e ingresos que integran el presupuesto ni cabe entender que esté justificada por suponer «un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno» [STC 76/1992, FJ 4 a)]. La modificación operada en la Ley 7/1988 de funcionamiento del Tribunal de Cuentas está fuera del contenido constitucionalmente admisible de una ley de presupuestos, por lo que es contraria a la Constitución (arts. 66.2 y 134.2).

Debemos, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y la nulidad de la disposición adicional sexagésima de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2008, por traspasar los límites constitucionales de contenido para esta modalidad legal al dar una nueva redacción al segundo párrafo de la disposición adicional cuarta de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Hay que tener presente que pueden haberse celebrado procesos selectivos al amparo de la norma que ahora declaramos inconstitucional durante el tiempo transcurrido entre la interposición del recurso de inconstitucionalidad y esta Sentencia. Nuestra declaración de inconstitucionalidad y nulidad no deberá afectar a estos procesos, pues, en estas circunstancias, el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) reclama salvaguardar la intangibilidad de las situaciones jurídicas consolidadas, es decir, no sólo las decididas con fuerza de cosa juzgada, sino también las situaciones

administrativas firmes, según hemos decidido en casos similares (recientemente, STC 27/2012, de 1 de marzo, FJ 10, con cita de las SSTC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11; 180/2000, de 29 de junio, FJ 7; y 54/2002, de 27 de febrero, FJ 9).

FALLO

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

Ha decidido

Declarar inconstitucional y nula la disposición adicional sexagésima de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2008, en cuanto que da nueva redacción al segundo párrafo de la disposición adicional cuarta de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, con los efectos señalados en último párrafo del fundamento jurídico 4 de esta Sentencia.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de enero de dos mil trece.—Pascual Sala Sánchez.—Adela Asua Batarrita.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.