

TÍTULO: Pleno. Sentencia 152/2014, de 25 de septiembre de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 1725-2011. Interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Popular del Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011. Límites materiales de las leyes de presupuestos: nulidad de los preceptos de la Ley de presupuestos que reordenan la actividad de Loterías y Apuestas del Estado y reforman las Leyes general de subvenciones y de la carrera militar

REGISTRO NORM@DOC:	41949
BOMEH:	44/2014
PUBLICADO EN:	BOE n.º 261, de 28 de octubre de 2014
Disponible en:	LEGISLACIÓN PRESUPUESTARIA Y CONTABILIDAD PÚBLICA
VIGENCIA:	
DEPARTAMENTO EMISOR:	Tribunal Constitucional
ANÁLISIS JURÍDICO:	Referencias anteriores DICTADA en el Recurso 1725/2011 DECLARA: la inconstitucionalidad y nulidad, con el alcance y efectos señalados en el fj6, de las disposiciones adicional 40 y finales 8 y 11, de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre y, por conexión, el art. 13.2 y 4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre y el art. 56 de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre
MATERIAS:	Loterías y Apuestas del Estado Personal al servicio del sector público Presupuestos Generales del Estado Sentencias Subvenciones

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1725-2011, promovido por el Diputado don Arturo García-Tizón López, comisionado por otros 62 Diputados del Grupo Popular del Congreso de los Diputados, contra los arts. 128 y 129, y capítulos, secciones, servicios y conceptos en ellos citados, así como contra la disposición adicional vigesimosexta [«Creación de Agencias Estatales»]; disposición adicional cuadragésima [«Reordenación de la actividad de Loterías y Apuestas del Estado»]; disposición adicional quincuagésima séptima [«Declaración de interés general de determinadas obras de infraestructura»]; disposición final segunda [«Modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante»]; disposición final octava [«Modificación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones»]; disposición final undécima [«Modificación de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar»]; y disposición final decimoquinta [«Modificación del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el

que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público», todos ellos de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011. Ha intervenido el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, que expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal con fecha 22 de marzo de 2011, el Diputado don Arturo García-Tizón López, comisionado por otros 62 Diputados del Congreso, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 128 y 129, y capítulos, secciones, servicios y conceptos en ellos citados, así como contra la disposición adicional vigesimosexta [«Creación de Agencias Estatales»]; disposición adicional cuadragésima [«Reordenación de la actividad de Loterías y Apuestas del Estado»]; disposición adicional quincuagésimo séptima [«Declaración de interés general de determinadas obras de infraestructura»]; disposición final segunda [«Modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante»]; disposición final octava [«Modificación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones»]; disposición final undécima [«Modificación de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar»]; y disposición final decimoquinta [«Modificación del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público»], todos ellos de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011 (en adelante, Ley 39/2010).

Comienza el escrito de demanda describiendo el contexto en el que se aprobaron las disposiciones que se impugnan, con una exposición del régimen jurídico del endeudamiento a largo plazo de las corporaciones locales y al régimen de liquidación y entrega a cuenta de recursos a las Comunidades Autónomas.

A partir de ahí, la demanda se agrupa en tres bloques, en función de los preceptos impugnados y los motivos en que se fundamenta:

a) Se dirige en primer lugar contra la disposición final decimoquinta, intitulada «Modificación del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público», de la Ley 39/2010, norma que se reputa contraria al art. 9.3 CE, en relación con los arts. 1.1, 9.2, 14, 139.1, 149.1.1 CE; al art. 142 en conexión con los arts. 137 y 140 CE, y a los arts. 2, 40, 138 y 139 CE, además de a la doctrina del Tribunal Constitucional acerca del contenido y alcance de las leyes de presupuestos.

Tras recoger el tenor literal de la norma impugnada, se refiere la demanda a los antecedentes normativos de la misma; en concreto, por un lado, a la disposición adicional cuadragésima sexta de la Ley 26/2009, de 23 diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, que había elevado del 110 al 125 por 100 el porcentaje establecido en el art. 53.2 del texto refundido de la ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 marzo (LHL), a efectos de determinar los supuestos en los que, por su nivel de endeudamiento, las entidades locales debían solicitar autorización para concertar operaciones de crédito a largo plazo. Por otro lado, se hace referencia al Real Decreto-ley 8/2010, de 20 mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, modificando el régimen de endeudamiento de las entidades locales.

La disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010 la consideran contraria a la Constitución con base en distintos motivos, que se contienen en las siguientes siete alegaciones:

– En primer lugar, la Ley de presupuestos no es el instrumento normativo adecuado para establecer o modificar las reglas de acceso al crédito, por ser ésta una función que corresponde desempeñar a la Ley de haciendas locales; la inclusión de esta disposición en este tipo de norma deba reputarse inconstitucional por ser contraria a la doctrina de este Tribunal.

– El segundo lugar, se ha producido una notable incertidumbre a las entidades locales acerca de cuál es la situación jurídica aplicable para hacer frente a sus propias competencias y servicios públicos encomendados; el escenario normativo de cambio de los últimos meses genera «confusión, dudas e incertidumbre», impidiendo la planificación a largo plazo e infringiendo, en consecuencia, las exigencias del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

– En tercer lugar, se ha vulnerado el principio de seguridad jurídica, contenido en el mismo art. 9.3 CE, en su vertiente de confianza legítima, toda vez que según la demanda esta disposición supone que sólo determinadas entidades locales puedan acceder al crédito para acometer gastos de inversión, dejando fuera a muchas otras. Se vulneraría así la confianza legítima en que el Estado no iba a establecer discriminación alguna, y se rompe la exigible uniformidad normativa produciendo una situación «totalmente impredecible y caprichosa».

– En cuarto lugar, se vulneraría el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE, en relación con los arts. 1.1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1 CE), al tratarse de forma desigual a unas Administraciones locales en relación con otras, a pesar de que todas han cumplido rigurosamente las exigencias legales de endeudamiento que prevé la Ley de haciendas locales. Tras hacer referencia al principio de igualdad contenido en los citados preceptos constitucionales, se considera específicamente vulnerado el art. 149.1.1 CE, que exige que las condiciones básicas de endeudamiento no sean tan desiguales de unas Administraciones con respecto de otras.

– En quinto lugar, la norma infringe el art. 142 CE en conexión con los arts. 137 y 140 CE, así como el art. 105 LHL (sic, se refiere a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local). Estos preceptos exigen facilitar

a las entidades locales los recursos suficientes para el cumplimiento de sus fines; lo que se vulneraría, toda vez que el efecto inmediato que produce la disposición adicional impugnada es el derecho al incremento de los recursos disponibles sólo para determinadas corporaciones locales, prohibiéndose respecto a otras; lo que originaría «una situación de objetiva injusticia», ya que se restringen las vías de financiación de algunas entidades locales pero se mantiene la obligada prestación de los servicios para todas. Esto además sería contrario a la exigencia constitucional de alcanzar el aseguramiento de un nivel uniforme de autonomía local para todo el Estado.

– En sexto lugar se considera que en la disposición podría haber incurrido en arbitrariedad el legislador, toda vez que se reconoce una especie de derecho «creado y surgido directamente *ex lege* a favor de determinados Entes locales, en perjuicio de otros», lo que resultaría contrario al art. 9.3 CE, por falta de justificación de la norma y por «desviación de poder».

– En séptimo lugar, se reputa la disposición impugnada contraria a los arts. 2, 40, 138 y 139 CE, toda vez que la diferenciación entre unas entidades locales y otras, que constituiría arbitrariedad, implica «violar y defraudar todo el sistema de solidaridad interterritorial y de equilibrio económico entre todas las partes del territorio español»; se establecen unas condiciones que permiten la creación de privilegios económicos a favor de determinados territorios.

b) Se dirige seguidamente la demanda contra los arts. 128 y 129 y capítulos, secciones, servicios y conceptos en ellos citados, de la Ley 39/2010, reputándose dichos preceptos contrarios a los arts. 2, 9.3, 31, 137, 138.1, 156.1, 157 c) y 158.1 CE, en relación con los arts. 1, 2, 3, 4 y 15 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), integrantes estos últimos del bloque de la constitucionalidad.

En este punto, la demanda recoge de forma resumida los puntos relevantes del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en relación con los nuevos recursos que habrá de proporcionar el sistema de financiación autonómica en el año 2009. A continuación, se refiere a los arts. 128 y 129 impugnados, que considera inconstitucionales por los motivos siguientes:

– En primer lugar, denuncia la privación de un anticipo a cuenta de la liquidación definitiva que habría correspondido, según las normas del sistema de financiación, a las Comunidades Autónomas, en tanto derecho de percepción de las asignaciones en garantía del ejercicio de las competencias que estatutariamente le corresponden. Se refiere en concreto a la no inclusión de los fondos de convergencia y de los recursos adicionales en el pago de los anticipos a cuenta, lo que habría de tener un impacto negativo sobre la prestación de los servicios públicos fundamentales.

– En segundo lugar, se refiere la demanda a la vulneración de los principios de lealtad institucional, seguridad jurídica y confianza legítima, teniendo en cuenta la literalidad del citado acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 6/2009. En concreto se considera incumplido el deber de lealtad institucional en la relaciones entre las Administraciones públicas, con la consiguiente quiebra del principio de seguridad jurídica y confianza legítima; se produciría pues con esta privación de fondos que las Comunidades Autónomas no sepan «a qué atenerse».

c) Finalmente, las restantes seis disposiciones impugnadas se reputan contrarias a los arts. 66.2, 134.2, 9.1, 9.3 y 14 CE y a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el contenido y límites de las leyes de presupuestos. Tras exponer el contenido de esta doctrina, se considera que estos seis preceptos incurren todos en falta de conexión con el contenido obligatorio de los presupuestos, lo que determinaría su inconstitucionalidad.

En concreto, se afirma lo siguiente sobre cada una de estas normas:

– La disposición adicional vigesimosexta [«Creación de Agencias Estatales»] se inscribe en el derecho de autorganización, toda vez que en ella el legislador prohíbe la creación de personas jurídicas instrumentales bajo la categoría de agencias, suspendiendo la aplicación y desarrollo de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de las agencias estatales. Así, dado que este precepto no comporta un plus para la comprensión cabal de los estados económicos del presupuesto ni define la política económica del mismo, excede de su posible contenido.

– La disposición adicional cuadragésima [«Reordenación de la actividad de Loterías y Apuestas del Estado»] altera, según la demanda, de forma radical el modelo de gestión y explotación de las loterías del Estado, que pasa a radicar en una sociedad estatal. Se trataría de una modificación de la planta del sector público estatal que no encontraría cabida en una ley de presupuestos, ya que forma también parte del derecho de autorganización del Gobierno; afecta al régimen de los funcionarios en activo, que podrán integrarse como personal laboral en la sociedad estatal, y se refiere además a la distribución de funciones y competencias entre la sociedad y el Ministerio de Economía y Hacienda, cuestiones todas ellas ajenas al contenido típico y propio de una ley de presupuestos.

– La disposición adicional quincuagésima séptima [«Declaración de interés general de determinadas obras de infraestructura»], declara de interés general dos obras, lo que permite una declaración de utilidad pública a efectos de la normativa de expropiación forzosa, afectando así al derecho de propiedad (art. 33 CE), sin que ello tenga cabida en este tipo de norma.

– La disposición final segunda [«Modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante»] se refiere al régimen jurídico aplicable al registro especial de buques y empresas navieras, lo que no guardaría relación directa ni indirecta con el programa de gastos e ingresos de los presupuestos.

– La disposición final octava [«Modificación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones»] afecta a la Ley de subvenciones en cuanto a la extensión del régimen de prohibiciones para obtener la condición de beneficiario, la acotación de las condiciones de subvencionalidad de los gastos financiados con cargo a ayudas públicas y la inclusión de reglas adicionales en el procedimiento de control financiero de dichas subvenciones. Esta norma carecería de conexión mediata o inmediata con el objeto nuclear de una ley de presupuestos, ya que se refiere al propio procedimiento de las subvenciones, que forma parte del núcleo del Derecho público y habría requerido una norma material, no presupuestaria, para su regulación y desarrollo.

– La disposición final undécima [«Modificación de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar»] establece que los órganos de selección no podrán proponer el ingreso en los centros docentes militares de formación de un número superior al de plazas convocadas; tiene pues por objeto la regulación de unos requisitos que no forma parte del contenido propio de una ley de presupuestos.

2. Por providencia de 12 de abril de 2011 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad. Asimismo se acordó, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), 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, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes; igualmente publicar la incoación del proceso en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se llevó a efecto en el número 94, de 20 de abril de 2011.

3. El 27 de abril de 2011 se registró escrito del Abogado del Estado por el que se persona en el procedimiento y solicita que se le prorrogue el plazo de alegaciones del art. 34.2 LOTC por ocho días más.

4. El mismo 27 de abril tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Presidente del Senado por el que se comunicó el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Mediante providencia de 28 de abril de 2011 el Pleno del Tribunal acordó tener por personado al Abogado del Estado, concediéndole asimismo una prórroga de ocho días del plazo establecido en la providencia de 12 de abril del mismo año.

6. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal con fecha 29 de abril de 2011, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Asimismo acordó su remisión a la Dirección de estudios, análisis y publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

7. El 12 de mayo de 2011 se registra en el Tribunal el escrito del Abogado del Estado, interesando la desestimación total del recurso con base en las siguientes alegaciones:

a) Con referencia a la impugnación de los arts. 128 y 129 de la Ley 39/2010, reitera las alegaciones sobre la misma impugnación contenidas en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1425-2011, promovido contra los mismos preceptos por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

Aborda la finalidad de los dos artículos impugnados. El art. 128 de la Ley 39/2010 regula las entregas a cuentas del fondo de suficiencia global, establecidas en el art. 20.1 en relación con el art. 11.2 de la Ley 22/2009, de 18 diciembre, reguladora del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía (Ley 22/2009). Expone las diferencias, dentro del propio sistema de financiación, entre la denominada «suficiencia estática», que se centra en la determinación de las necesidades básicas de financiación y recursos financieros del sistema en el año base, y la «suficiencia dinámica», que se refiere a la evolución del sistema de financiación, que abarca las entregas a cuenta o financiación provisional, y las liquidaciones definitivas o financiación definitiva. La financiación de cada Comunidad Autónoma está constituida por el valor definitivo, sin perjuicio de que las entregas a cuenta se basen en previsiones. El fondo de suficiencia es un mecanismo de cierre del sistema de financiación al igual que el homónimo fondo contemplado en la Ley 21/2001, que regulaba el anterior sistema de financiación. Se asegura así que las necesidades globales de financiación de cada Comunidad Autónoma se cubren con su capacidad tributaria, la transferencia del fondo de garantía y el propio fondo de suficiencia. Cuando se trata de financiación provisional, que se refleja en las entregas a cuenta, el fondo de suficiencia depende fuertemente en su evolución de la marcha de los ingresos tributarios del Estado en los denominados impuestos compartidos. Por otra parte, el art. 129 de la Ley 39/2010, también impugnado, regula la liquidación definitiva del ejercicio 2009; es la primera a la que resulta aplicable la Ley 22/2009. Como las entregas a cuenta para el ejercicio 2009 se habían basado en unas previsiones de mayor crecimiento económico, a falta de liquidación definitiva de los recursos del sistema para 2009, los mejores datos disponibles en el momento de redactar el anteproyecto de Ley de presupuestos generales del Estado para 2011 revelaban que existiría saldo a favor del Estado; de ahí resulta el ajuste de liquidación. Se describe a continuación el sistema de relaciones financieras derivadas de la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y cómo funciona mediante anticipos, unas veces presupuestarios y otras extrapresupuestarios, y la subsiguiente liquidación final.

Así descrito el sistema, se centra en los argumentos de inconstitucionalidad alegados, para concluir que no se ha levantado suficientemente la carga de argumentar que la doctrina reiterada de este Tribunal exige para desvirtuar la

presunción de constitucionalidad de toda norma susceptible de ser impugnada en esta jurisdicción. Tras citar esa extensa doctrina (por todas, STC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 1, con cita de muchas otras), afirma que la demanda no aporta ni una sola razón constitucional de por qué se recurre el art. 129 de la Ley 39/2010.

Aborda el fondo de la discrepancia; a su juicio, puede resumirse en que se estaría vulnerando la suficiencia financiera (art. 156.1 CE), porque no se le han entregado los anticipos que para 2011 previeron tanto el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 6/2009 y la disposición transitoria segunda de la Ley 22/2009, sin que por otro lado la argumentación contenida en la demanda ofrezca argumentos de fondo adicionales pese a invocar la lesión de otros preceptos. Del tenor literal de ambos textos se puede concluir que no se trata en ningún caso de exigencias sino que se deja un margen de apreciación al Estado, toda vez que además dichas aportaciones de recursos se contemplan dentro del marco de la política de estabilidad macroeconómica y presupuestaria.

Añade que la Ley 22/2009 no integra el bloque de la constitucionalidad (art. 28.1 LOTC), por lo que no puede atribuírsele el valor que la demanda asigna al pretendido incumplimiento de lo establecido en la disposición transitoria segunda citada. Esta disposición contiene una autorización al Ministro de Economía y Hacienda para proceder al pago de anticipos a cuenta; en su caso, la vía reaccional a este supuesto incumplimiento habría sido un recurso contencioso administrativo y no un recurso de inconstitucionalidad. Aun así, ignoraría la demanda el propio tenor del art. 11.2 de la Ley 22/2009, que establece que para la determinación del importe de las entregas a cuenta señaladas en el párrafo anterior se utilizarán las previsiones existentes a la fecha de la elaboración por el Gobierno del anteproyecto de Ley de presupuestos generales del Estado del ejercicio que corresponda. Ello es coherente, porque habría sido «no sólo financieramente absurdo sino gravemente perjudicial para la estabilidad macroeconómica y presupuestaria del Estado español que las entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia Global de 2011 no tuvieran en cuenta la información disponible en relación con el ejercicio de 2009 en el momento de elaborar el anteproyecto de Ley de Presupuestos». A las alegaciones del recurso relativas a que el art. 128 no incluye en las entregas a cuenta los recursos adicionales ni los fondos de convergencia, incumpliendo así la citada disposición transitoria segunda de la Ley 22/2009, responde el Abogado del Estado que la incorporación de los recursos adicionales de 2010 surtirían efectos por primera vez en 2012, lo que desvirtúa la pretendida discordancia entre el art. 128 de la Ley de presupuestos de 2011 y lo establecido en la citada disposición transitoria segunda de la Ley 22/2009.

b) Se refiere a continuación el escrito al motivo que consta en la demanda como tercero, relativo a seis disposiciones cuyo contenido excedería del propio de una ley de presupuestos. Tras exponer la doctrina del Tribunal Constitucional sobre su posible contenido, interesa la desestimación de este motivo, alegando que encuentra cabida en una ley de presupuestos, lo que fundamenta en los siguientes argumentos en relación con cada una de las disposiciones:

- La disposición adicional vigesimosexta [«Creación de Agencias Estatales»] limita el ejercicio de la potestad organizativa por razones de contención del gasto y en ejecución de la política económica del gobierno, lo que implica que quede comprendida dentro del eventual contenido constitucionalmente lícito de la Ley de presupuestos.

- La disposición adicional cuadragésima [«Reordenación de la actividad de Loterías y Apuestas del Estado»] introduce una importante modificación en ese ámbito, creando la «Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado», con cuya inscripción en el registro mercantil se extinguirá la entidad pública empresarial «Loterías y Apuestas del Estado». Se trata de una norma de vigencia indefinida, que encuentra encaje en el contenido eventual o disponible del instrumento presupuestario, toda vez que tiene una relación directa con los ingresos y gastos. Partiendo de que la lotería ha sido tradicionalmente un monopolio fiscal del Estado, la reforma permitirá la futura colocación entre inversores privados de parte del capital de la nueva sociedad; lo que se inscribe en una decisión de política económica consistente en la reordenación de dicha actividad. Añade además que la disposición final tercera del Real Decreto-ley 1/2011, de 11 febrero, confirma y ratifica la creación de dicha sociedad.

- La disposición adicional quincuagésimo séptima [«Declaración de interés general de determinadas obras de infraestructura»], encuentra acomodo en la norma presupuestaria en virtud de la doctrina recogida en la STC 180/2000, de 29 de junio, FFJJ 8 y siguientes.

- La disposición final segunda [«Modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante»], expresa un criterio de política económica, que se resume en permitir que los buques de titularidad o posesión pública con funciones análogas al «propósito mercantil» tengan un régimen de explotación más flexible, así como una serie de beneficios fiscales, lo que implica un nexo directo con ingresos y gastos.

- La disposición final octava [«Modificación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones»] incide directamente sobre el gasto subvencional, que representa un estimable porcentaje del gasto presupuestario. El hecho de que la norma añada una nueva prohibición y limite los gastos subvencionables tiene un claro propósito restrictivo del gasto público. Además, la facilitación del procedimiento de control financiero supone una mejora en la vigilancia de la correcta aplicación de los fondos subvencionales, lo que permite su inclusión en una ley de presupuestos.

- La disposición final undécima [«Modificación de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar»] se incluye en la Ley de presupuestos porque supone la ampliación de hipótesis de renuncia del aspirante mediante las palabras «o, en su caso, antes de finalizar el período de orientación y adaptación a la vida militar que se fije en la

convocatoria»; tendría por ello impacto directo sobre el gasto de personal, aunque sea limitado, lo que permite su inclusión en esta Ley.

c) Aborda, en último lugar, el Abogado del Estado, la impugnación de la disposición final decimoquinta de la Ley de presupuestos.

Expone el contenido de la disposición impugnada y constata que resulta más favorable al endeudamiento a largo plazo de las entidades locales que el texto originario corregido del art. 14 del Real Decreto-ley 8/2010.

En cuanto a las vulneraciones constitucionales que la demanda le imputa, afirma, en primer lugar que la disposición no desborda en absoluto los límites del contenido eventual de la Ley de presupuestos; responde a un criterio de política económica «anti-crisis», como reflejarían los preámbulos del Real Decreto-ley 8/2010 y de la Ley de presupuestos 39/2010. Se trataría pues no sólo de reducir el endeudamiento y continuar el proceso de consolidación fiscal, sino también de premiar a las entidades locales que hayan liquidado 2010 con ahorro neto positivo y no arrastren una excesiva carga financiera en comparación con sus ingresos corrientes.

En segundo lugar, en cuanto a la vulneración de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, afirma no haber tal vulneración ya que la restricción del endeudamiento a largo plazo de las entidades locales se había establecido ya en el citado Real Decreto-ley 8/2010 que se publicó el 24 mayo y cuyo tenor era suficientemente claro. La nueva redacción, se reitera, sería más favorable al endeudamiento; no ocasiona incertidumbre, ya que los cálculos para determinar si existió ahorro neto positivo, así como el cálculo del capital vivo, deben estar referidos al 31 diciembre 2010 y extraerse de los estados financieros que reflejen la liquidación de los presupuestos lo que obviamente sólo se conocerá a lo largo de 2011. Se permitiría pues a las entidades locales planificar la posible concertación de operaciones de crédito a largo plazo durante 2011 en los términos fijados por la disposición que se impugna.

En tercer lugar, se refiere al alegato de discriminación que la demanda relaciona con los principios de confianza legítima e interdicción de la arbitrariedad. Tras recordar la doctrina constitucional, expone que la distinción entre entidades locales que podrán endeudarse sirve a un fin constitucionalmente legítimo, como es la reducción del déficit público y el aseguramiento de la sostenibilidad fiscal a medio plazo; se basa en criterios objetivos y razonables, por lo que no cabe apreciar arbitrariedad ni discriminación. Tampoco considera violado el principio de suficiencia financiera, que en todo caso está supeditado a las disponibilidades presupuestarias. Precisa además que carece de sentido la invocación del art. 105 LHL como vulnerado, ya que esta norma no forma parte del bloque de la constitucionalidad. Responde asimismo a la imputación de «desviación de poder» apuntando nuevamente que la disposición no carece de justificación racional y, además, la demanda no contiene ningún razonamiento que remotamente satisfaga la definición de desviación de poder dada en el art. 70.2 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En cuarto lugar, sobre la vulneración de los principios de solidaridad interterritorial, unidad y equilibrio económico, afirma el Abogado del Estado que ninguna de estas supuestas infracciones está mínimamente fundamentada; los Diputados recurrentes se limitarían a afirmar que se permite acudir al crédito a largo plazo a unas entidades locales y no a otras, lo que es cierto pero está debidamente justificado.

Por todo ello considera que el recurso debe ser íntegramente desestimado.

8. Por providencia de 23 de septiembre de 2014, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 25 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Diputado don Arturo García-Tizón López, comisionado por otros 62 Diputados del Congreso, contra los arts. 128 y 129, y capítulos, secciones, servicios y conceptos en ellos citados, así como contra la disposición adicional vigesimosexta [«Creación de Agencias Estatales»]; disposición adicional cuadragésima [«Reordenación de la actividad de Loterías y Apuestas del Estado»]; disposición adicional quincuagésima séptima [«Declaración de interés general de determinadas obras de infraestructura»]; disposición final segunda [«Modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante»]; disposición final octava [«Modificación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones»]; disposición final undécima [«Modificación de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar»]; y disposición final decimoquinta [«Modificación del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público»], todos ellos de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011 (en adelante, Ley 39/2010).

La demanda fundamenta la inconstitucionalidad de estos preceptos en diversos motivos, recogidos en los antecedentes; en lo que sea pertinente se reiterarán en los correspondientes fundamentos jurídicos. El Abogado del Estado interesa la desestimación del recurso con argumentos que también han sido expuestos.

2. Antes de abordar el examen de fondo de la impugnación planteada es necesario disipar cualquier duda acerca de la pervivencia del objeto del proceso; tanto los arts. 128 y 129, como la disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010 se refieren únicamente al ejercicio presupuestario de 2011, habiendo por tanto agotado sus efectos. De acuerdo con nuestra reiterada doctrina, ello no impide examinar el fondo de este asunto, pues lo contrario determinaría dejar algunos ámbitos

del ordenamiento, como las leyes de presupuestos u otras normas de duración temporal limitada, extramuros del examen de constitucionalidad [SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1; 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 a); 9/2013, de 28 de enero, FJ 2; y 86/2013, de 11 de abril, FJ 2, con cita de muchas otras].

3. El primer grupo de tachas de inconstitucionalidad se dirige contra la disposición final decimoquinta [«Modificación del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público»], de la Ley 39/2010.

El precepto tiene el siguiente tenor:

«Se modifica el apartado dos del art. 14 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, que queda redactado de la siguiente manera:

“Dos. En el ejercicio económico 2011, las Entidades locales y sus entidades dependientes clasificadas en el sector Administraciones públicas que liquiden el ejercicio 2010 con ahorro neto positivo, calculado en la forma que establece el art. 53 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, cuando el volumen total del capital vivo no exceda del 75 por 100 de los ingresos corrientes liquidados o devengados, según las cifras deducidas de los estados contables consolidados, con sujeción, en su caso, al Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y a la Normativa de Estabilidad Presupuestaria.

A efectos del cálculo del capital vivo se tendrán en cuenta todas las operaciones vigentes a 31 de diciembre de 2010, incluido el riesgo deducido de avales e incrementado, en su caso, en los saldos de operaciones formalizadas no dispuestos y en el importe de la operación u operaciones proyectadas en 2011.

Las Entidades que no cumplan los requisitos anteriores no podrán concertar en 2011 operaciones de crédito a largo plazo.

En virtud de sus respectivos regímenes forales, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra de la norma contenida en este apartado se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco y según lo establecido en el art. 64 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, conforme a lo dispuesto en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, respectivamente.”»

4. Como se ha hecho constar en los antecedentes, se aducen frente a la disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010 diversos motivos de inconstitucionalidad, reputándola contraria al art. 9.3 CE, en relación con los arts. 1.1, 9.2, 14, 139.1, 149.1.1 CE; al art. 142 en conexión con los arts. 137 y 140 CE; a los arts. 2, 40, 138 y 139 CE; y al principio de seguridad jurídica (9.3 CE), de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional acerca del contenido y alcance de las Leyes de presupuestos.

Antes de abordar el fondo de esta impugnación debemos recordar que el canon de enjuiciamiento sólo puede estar formado por aquellos preceptos constitucionales de cuya lesión se ofrece en la demanda una argumentación suficiente, con lo que se levanta la carga alegatoria que pesa sobre quien pretende la declaración de inconstitucionalidad de una ley. Así lo hemos reiterado en numerosas ocasiones, pues la impugnación de normas debe ir acompañada de una fundamentación que permita conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional: «Cuando lo que se encuentra en juego es la depuración del ordenamiento jurídico resulta carga de los recurrentes, no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida» (SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1; y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 1, por todas).

Atendiendo a las alegaciones que han quedado ampliamente recogidas en los antecedentes de la presente Sentencia, sólo puede considerarse levantada la carga argumental con respecto de tres alegaciones:

En primer lugar, la infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que derivaría de la inclusión de la disposición controvertida en una ley de presupuestos. Debemos así descartar la alegación relativa a la lesión del principio de seguridad jurídica que se fundamenta únicamente en la «incertidumbre» que el «escenario de cambio normativo» habría generado; tiene carácter genérico y no se concreta sobre la norma que se impugna. Por otro lado, el principio de confianza legítima, que se entiende vulnerado, se incardina en el de seguridad jurídica (por todas, STC 222/2003, de 15 de diciembre, FJ 4), por lo que debe enjuiciarse de forma conjunta. En segundo lugar, se abordará la alegada vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), que derivaría del trato desigual a las entidades locales entre sí. En tercer lugar, la tacha relativa a la vulneración del principio de suficiencia o autonomía financiera por la limitación de recursos que según la demanda supone esta disposición para las entidades locales (art. 142 en conexión con los arts. 137 y 140 CE). Debemos en este punto descartar que el art. 105 de la Ley reguladora de las haciendas locales (*sic*, se refiere a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local) que se invoca como canon deba servir esta función, pues este precepto no forma parte del bloque de la constitucionalidad.

a) El primer motivo de inconstitucionalidad que se dirige contra la disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010 es pues la infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que habría tenido lugar por el desbordamiento del ámbito material propio de las leyes de presupuestos generales del Estado. Considera la demanda que la disposición controvertida excede del objeto posible de este tipo normativo; la Ley de presupuestos no sería el instrumento normativo adecuado para establecer o modificar las reglas de acceso al crédito, por ser ésta una función que corresponde desempeñar a la Ley de haciendas locales. El Abogado del Estado afirma por el contrario que la disposición obedece a un criterio claro de política económica «anti-crisis»; no sólo se trata de reducir el endeudamiento, sino también de premiar a las entidades locales que hayan liquidado el ejercicio de 2010 con ahorro neto positivo y no arrastren una excesiva carga financiera en comparación con sus ingresos corrientes. Esta misma tacha de inconstitucionalidad se dirige en el escrito de demanda contra otras seis disposiciones de la misma Ley de presupuestos, cuya constitucionalidad se aborda, específicamente, en el fundamento sexto de esta Sentencia.

Debemos pues recapitular nuestra doctrina sobre los límites de las leyes de presupuestos, partiendo de nuestras recientes SSTC 9/2013, de 28 de enero, FFJJ 3 y 4; 86/2013, de 11 de abril, FFJJ 4 y 5; 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 2 b); y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5. En ellas hemos reiterado que el contenido de estas leyes «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 9/2013, FJ 3).

Ese contenido puede ser de dos tipos. Por un lado y de forma principal, el contenido propio o «núcleo esencial» del presupuesto, integrado 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, esto es, las partidas presupuestarias propiamente dichas. Este contenido es esencial, porque conforma la identidad misma del presupuesto, por lo que no es disponible para el legislador.

Adicionalmente, las leyes de presupuestos pueden albergar otras disposiciones. Lo que hemos denominado «contenido eventual», o no necesario, está integrado por todas aquellas normas incluidas en la Ley de presupuestos 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 acuerdo con lo anterior, es evidente que la norma impugnada no forma parte del denominado «contenido propio», puesto que no integra el presupuesto propiamente dicho; no estima ingresos ni autoriza gastos. Habrá que examinar entonces si integra el denominado «contenido eventual».

Para determinar si tiene cabida en una ley de presupuestos, por ser admisible como contenido eventual, «es necesario que guarde 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 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5 a); con cita de las SSTC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; 109/2001, de 26 de abril, FJ 5; 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4; 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4; 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3; 9/2013, de 28 de enero, FJ 3 b); y 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 2 b)]. Sólo si se cumplen las citadas condiciones es posible justificar «la restricción de las competencias del poder legislativo, propia de las leyes de presupuestos, y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE, esto es, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la ley de presupuestos generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE)» [STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a)]. En consecuencia, si bien la ley de presupuestos puede ser un instrumento para una adaptación circunstancial de las distintas normas, no tienen en ella cabida las modificaciones sustantivas del ordenamiento jurídico, a menos que éstas guarden la suficiente conexión económica (relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno) o presupuestaria (para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto).

Cumplidos los citados condicionantes, hemos considerado que pueden incluirse en una ley de presupuestos medidas que tengan como finalidad y 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), o la sujeción al derecho privado de la red comercial de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado [STC 217/2013, FJ 5 e)], entre otros ejemplos.

Por el contrario, quedarían en principio excluidas de estas leyes las normas propias del Derecho codificado, u otras previsiones de carácter general en las que no concurra dicha vinculación inmediata y directa. Así sucede con un procedimiento, como el contenido en el art. 110 de la Ley 33/1987, de presupuestos generales del Estado para 1988, que dio la nueva redacción al art. 130 de la Ley general tributaria, que facilita la recaudación de las deudas tributarias, estableciendo un mecanismo de autorización automática de entrada en el domicilio del deudor. Al respecto concluimos que la «disposición controvertida afecta de algún modo a la materia presupuestaria. En efecto, en cuanto se refiere a la ejecución forzosa de las deudas tributarias que implican entrada en el domicilio del deudor, la norma en cuestión está

relacionada con la recaudación de los tributos, la cual es necesaria para que se cumplan las previsiones de ingresos que, a su vez, condicionan la realización de los gastos. Pero siendo esto cierto, no lo es menos que esta incidencia en una materia propia de la Hacienda General, cual es la recaudación forzosa de los tributos, no es suficiente para poder afirmar que se dé la necesaria conexión directa de la norma en cuestión con el Presupuesto, en sentido estricto, o con los criterios de la política económica del Gobierno, pues antes al contrario el art. 130 LGT es ante todo y sobre todo una norma de atribución a un órgano judicial de una función garantizadora de un derecho fundamental, la inviolabilidad del domicilio, y de fijación de las condiciones del ejercicio de dicha competencia. Este es, pues, el contenido del precepto cuestionado, por lo que resulta claro su carácter de norma general del régimen jurídico aplicable a todos los tributos, cuya incidencia en la ordenación del programa anual de ingresos y gastos es solo accidental y secundaria y por ende insuficiente para legitimar su inclusión en la Ley de Presupuestos, cuyo contenido propio y su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE) resulta desvirtuado por la incorporación de normas típicas del Derecho codificado» [STC 76/1992, FJ 4 b)].

También hemos descartado que puedan tener cabida en una ley de presupuestos algunas normas que integran el régimen de la función pública; por ejemplo, las relativas a 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), así como en general las normas típicas del derecho codificado u otras previsiones de carácter general en las que no concurra dicha vinculación (STC 86/2013, FJ 4; con cita de las SSTC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4; 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3; y 9/2013, FJ 3).

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.

Procede ahora, a partir de lo anterior, contrastar la norma impugnada con nuestra doctrina. De acuerdo con su tenor, la disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010 arbitra la posibilidad de que algunas entidades locales, cumplidas las circunstancias requeridas (en concreto, que el volumen total del capital vivo no exceda del 75 por 100 de los ingresos corrientes liquidados o devengados), puedan «concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones». Se permite pues el acceso al crédito en condiciones limitadas, flexibilizando la redacción anterior del art. 14.2 del citado Real Decreto-ley 8/2010, que había vetado el acceso al crédito, público o privado, a largo plazo y en cualquiera de sus modalidades, a las entidades locales.

La norma afecta directamente a una de las fuentes de ingresos de las entidades locales, como es la posibilidad de obtener financiación para sus inversiones acudiendo al endeudamiento a largo plazo. Hay por tanto conexión directa con la materia presupuestaria. En segundo lugar, la norma no acomete una regulación íntegra del régimen jurídico de este tipo de endeudamiento local, contenido en los arts. 48 a 55 del texto refundido de la Ley de haciendas locales: LHL), sino que aborda un aspecto puntual, cual es el límite de acceso al endeudamiento para el ejercicio de 2011. El propio art. 53.9 LHL prevé que se regule mediante este instrumento normativo, estableciendo la siguiente habilitación: «las Leyes de Presupuestos Generales del Estado podrán, anualmente, fijar límites de acceso al crédito de las Entidades locales cuando se den circunstancias que coyunturalmente puedan aconsejar tal medida por razones de política económica general». Lógicamente, la mención de este precepto a las leyes de presupuestos no determina su constitucionalidad, pero dota de previsibilidad a una norma que, como la impugnada, hace uso de esta habilitación, enmarcándolo en el contexto de cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, al que se alude también en el preámbulo de la propia Ley de presupuestos.

Procede, en consecuencia, descartar la inconstitucionalidad de la disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010.

b) Debemos abordar a continuación la tacha referida a la arbitrariedad en que habría incurrido la referida disposición final decimoquinta, con vulneración del art. 9.3 CE, toda vez que trata de forma desigual a unas Administraciones locales en relación a otras; a pesar de que, según la demanda, todas habrían cumplido las exigencias legales de endeudamiento que prevé la Ley de haciendas locales.

De acuerdo con nuestra doctrina, el control de la constitucionalidad de las leyes no puede suponer la imposición de constricciones indebidas al poder legislativo, debiendo hacerse respetando sus opciones políticas. Cuando se trata de aplicar un precepto general y potencialmente indeterminado, como es el principio de interdicción de la arbitrariedad, hemos reiterado que «el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias» (STC 13/2007, FJ 4, con cita, entre otras muchas, de las SSTC 96/2002, de 25 de abril, FJ 6; 242/2004, de 16 de diciembre, FJ 7; y 47/2005, de 3 de marzo, FJ 7).

Debemos pues centrar nuestro examen en verificar si se contiene una discriminación, al restringir el endeudamiento a largo plazo para algunas entidades locales; lo que sucedería si careciera de toda explicación racional [por todas, SSTC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 9 a); 13/2007, de 18 de enero, FJ 4; y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5 b), con cita

de otras muchas]. Como hemos afirmado en relación con las diferencias entre Comunidades Autónomas, es pertinente trasladar a este lugar que «lo que la Constitución proscribía son las diferencias que carezcan de justificación objetiva y razonable» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 131). No corresponde desde luego a este Tribunal establecer si el criterio empleado por la norma para permitir o no el endeudamiento a largo plazo a las entidades locales era el más adecuado para trazar la distinción entre entidades que se pueden endeudar en esta modalidad y aquellas a las que este recurso está vetado. Debemos únicamente determinar si es posible descartar que el criterio sea arbitrario.

De acuerdo con nuestra doctrina, procede desestimar esta tacha de inconstitucionalidad, ya que la diferencia de acceso al endeudamiento no es caprichosa ni aleatoria; se basa en un criterio objetivo y claro, previamente definido por la norma, que obedece a la finalidad de que el endeudamiento sea económicamente sostenible, en coherencia con el obligado cumplimiento por el Reino de España de los objetivos de consolidación fiscal (o estabilidad presupuestaria). Dichos objetivos están consagrados, en la actualidad, en el vigente art. 135 CE, tras su reforma el 27 de septiembre de 2011. En el momento de la aprobación de la norma cuestionada, sin perjuicio del Derecho de la Unión Europea que resultara directamente aplicable, se establecían dichos objetivos en el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria; norma cuyo art. 23.1 ya preveía, en concreto para las entidades locales, que la autorización para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 53 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, «tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria». En ese marco, la norma impugnada condiciona la posibilidad para las entidades locales de concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones a que su volumen de capital vivo «no exceda del 75 por 100 de los ingresos corrientes liquidados o devengados», de acuerdo con sus estados contables consolidados. Sin que proceda, como venimos reiterando, examinar en esta jurisdicción si el criterio establecido en la norma es idóneo u oportuno para trazar esta diferenciación en el acceso al crédito por parte de las entidades locales, procede pues descartar la irrazonabilidad de la medida y, en consecuencia, su pretendida arbitrariedad.

c) Por último, se alega en la demanda que la disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010 lesiona la autonomía financiera de las entidades locales a las que restringe el acceso al crédito, pues se produciría una merma de los recursos disponibles. Debemos descartar esta tacha *ab initio* pues, como señala el Abogado del Estado en su escrito, la disposición final decimoquinta, de la Ley 39/2010 tiene justo efecto contrario al alegado; de hecho incrementa de forma excepcional para el ejercicio de 2011 dicho acceso al crédito público. La norma que la disposición modifica (el art. 14 del Real Decreto-ley 8/2010) establecía que a «partir de la entrada en vigor de la presente norma y hasta 31 de diciembre de 2011, las Entidades locales y sus entidades dependientes clasificadas en el sector Administraciones Públicas no podrán acudir al crédito público o privado a largo plazo, en cualquiera de sus modalidades, para la financiación de sus inversiones, ni sustituir total o parcialmente operaciones preexistentes, a excepción de aquellas que en términos de valor actual neto resulten beneficiosas para la entidad por disminuir la carga financiera, el plazo de amortización o ambos». Se trataba, por tanto, de una norma que precluía totalmente el acceso al crédito a largo plazo, en cualquiera de sus modalidades, para todas las entidades locales con independencia del estado de sus cuentas. Por el contrario, la norma ahora impugnada permite, como se ha constatado, dicho acceso al crédito en determinados supuestos.

Lo anterior hace decaer también esta tacha de inconstitucionalidad; hemos reiterado que resulta plenamente compatible con la autonomía local la fijación de unos límites a sus operaciones de endeudamiento, entre los que destaca su autorización previa que debe tener en cuenta el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria que, como hemos reiterado, consagra el art. 135 CE (STC 120/2012, de 4 de junio, FJ 5, con cita de anteriores).

Procede, en consecuencia, desestimar íntegramente la impugnación de la disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010.

5. La demanda se dirige, en segundo lugar, contra los arts. 128 y 129 de la Ley 39/2010 (y capítulos, secciones, servicios y conceptos en ellos citados), que reputa contrarios a los art. 2, 9.3, 31, 137, 138.1, 156.1, 157 c) y 158.1 CE, en relación con los arts. 1, 2, 3, 4 y 15 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), por dos motivos. Por un lado, por lesionar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas; lo que sucedería porque los mismos habrían omitido los fondos de convergencia y los recursos adicionales en el pago de los anticipos a cuenta, de acuerdo con el sistema de financiación autonómica. Por otro, por vulnerar los principios de lealtad institucional, seguridad jurídica y confianza legítima, al haberse incumplido el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 6/2009.

Estas cuestiones que plantea la demanda coinciden sustancialmente con las resueltas en nuestra reciente STC 76/2014, de 8 de mayo, doctrina que procede trasladar ahora al presente asunto, en los siguientes términos:

a) En primer lugar, con respecto del art. 128, procede descartar su inconstitucionalidad, dando por reproducidos los fundamentos 4 a 6 de la citada Sentencia, que nos llevaron a concluir la adecuación del precepto a la Constitución, «pues la Ley de Presupuestos no sólo no contradice sino que da pleno cumplimiento a lo dispuesto en el sistema de financiación autonómica establecido en la LOFCA y concretado en la Ley 22/2009, por lo que debe descartarse íntegramente la inconstitucionalidad del art. 128 de la Ley 39/2010» (STC 76/2014, FJ 6).

b) En segundo lugar, afirmamos en la citada STC 76/2014 que la impugnación del art. 129 no estaba fundamentada; al no aportarse argumentos en la demanda frente al mismo, por un lado, y al no cumplir este artículo la función que se le atribuía, por otro. Lo mismo sucede en este caso, como afirma el Abogado del Estado en su alegato. El art. 129 de la Ley 39/2010, titulado «Liquidación definitiva de los recursos del Sistema de Financiación del año 2009 de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía», establece según su título las reglas que habrán de seguirse, por parte de los órganos competentes de la Administración general del Estado, para efectuar la liquidación definitiva de los recursos del sistema de financiación del año 2009 de las Comunidades Autónomas. La demanda no controvierte las reglas allí incluidas, limitándose a vincular la impugnación de este precepto con el anterior. Al igual que hicimos en la citada STC 76/2014, «debe por tanto atenderse la alegación del Abogado del Estado y excluir del objeto del recurso el art. 129, toda vez que no hay contenido argumentativo dirigido su impugnación, con lo que no sólo se falta, en los términos tantas veces reiterados por nuestra doctrina, a la mínima diligencia procesal exigible a las partes, sino que además no se puede desvirtuar la presunción de constitucionalidad de toda norma legal.» [FJ 2 b)].

6. Finalmente, en el tercer apartado de la demanda se reputan inconstitucionales seis disposiciones, adicionales y finales, de la Ley 39/2010, porque no tendrían encaje en el contenido posible de las leyes de presupuestos.

Procede abordar directamente el examen de las normas impugnadas, a partir de la doctrina expuesta en el fundamento cuarto, apartado A), acerca del contenido y límites de las leyes de presupuestos.

a) La disposición adicional vigesimosexta [«Creación de Agencias Estatales»] establece que «durante el ejercicio 2011 no se crearán Agencias Estatales de las previstas en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos», con las excepciones recogidas en el apartado segundo.

Para la demanda, se trata de una norma que se inscribe en el derecho de auto-organización, pues suspende la aplicación y desarrollo de la Ley 28/2006, de 18 julio, de las agencias estatales, sin que ello suponga un plus para la comprensión cabal de los estados económicos del presupuesto; además tampoco definiría la política económica del mismo, excediendo por tanto del contenido posible de una ley de presupuestos. El Abogado del Estado opone por el contrario que la norma limita el ejercicio de la potestad organizativa por razones de contención del gasto y en ejecución de la política económica del Gobierno, existiendo por tanto conexión con la materia presupuestaria.

De acuerdo con nuestra doctrina, las medidas directamente dirigidas a la reducción del déficit y del endeudamiento pueden encontrar cabida en el contenido eventual de una ley de presupuestos, en la medida en que contribuyan a su más eficaz ejecución y, en general, a secundar la política económica del Gobierno [SSTC 76/1992, FJ 4 a); y 9/2013, FJ 4]. En este caso, la disposición impugnada no lleva a cabo una regulación íntegra y sustancial del régimen jurídico de las agencias estatales, sino que acomete únicamente una modificación parcial de su régimen jurídico consistente en precluir su creación durante el ejercicio presupuestario al que se refiere la norma. De acuerdo con lo alegado por el Abogado del Estado, la finalidad directa e inmediata de reducción del gasto, así como su carácter limitado, permite avalar su inclusión en la Ley de presupuestos, por lo que procede desestimar este motivo de inconstitucionalidad, en los mismos términos en los que, para disposiciones relativas a la creación de agencias estatales, hemos declarado en las SSTC 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 3 d); y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5 c).

b) La disposición adicional cuadragésima, titulada «Reordenación de la actividad de Loterías y Apuestas del Estado», crea la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda y regula su régimen jurídico a lo largo de cinco apartados. En el primero se formaliza dicha creación, detallándose la aportación del capital social. El segundo se refiere al régimen de los funcionarios en activo destinados en la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado, determinando el proceso mediante el cual podrán integrarse como personal laboral en la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, con reconocimiento en todo caso de la antigüedad que les corresponda y quedando en sus cuerpos de origen en la situación de servicios especiales. En el tercero se atribuye a la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado el ejercicio de las competencias administrativas que pudieran corresponder en relación con los puntos de venta de la red comercial de la extinta entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado. En el cuarto apartado, se establece la redistribución de funciones reguladoras del mercado del juego a nivel estatal; especialmente, las recogidas en el art. 5, 5.bis y 3.1 *in fine* del Estatuto de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado, que serán ejercidas por el órgano directivo del departamento que se designe mediante acuerdo del Consejo de Ministros. Finalmente, en el quinto, y con carácter transitorio para 2011, se establece que la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado asumirá las obligaciones de abono de las asignaciones financieras a favor de la Organización Nacional de Ciegos Españoles, que pudieran derivarse de la disposición adicional décimo octava de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria, así como las obligaciones derivadas del Real Decreto 419/1991, de 27 de marzo, por el que se regula la distribución de la recaudación y premios de las apuestas deportivas del Estado.

Según la demanda, la disposición supone un cambio sustancial del modelo de gestión y explotación de las Loterías del Estado, que pasa a radicar en una sociedad estatal; la norma formaría parte del derecho de autoorganización del Gobierno, afectando además directamente al régimen de los funcionarios en activo, con referencias concretas a la distribución de funciones y competencias entre la sociedad y el Ministerio de Economía y Hacienda, cuestiones todas ellas ajenas al contenido típico y propio de una ley de presupuestos. El Abogado del Estado defiende la inclusión de la citada disposición adicional cuadragésima en la Ley de presupuestos, por su relación directa con los ingresos y gastos, ya

que la lotería ha sido tradicionalmente un monopolio fiscal del Estado; la reforma permitiría la futura colocación entre inversores privados de parte del capital de la nueva sociedad, lo que se inscribe en una decisión de política económica consistente en la reordenación de dicha actividad. Añade además que la disposición final tercera del Real Decreto-ley 1/2011, de 11 febrero, confirma y ratifica la creación de dicha sociedad.

Debe tenerse en cuenta que las loterías no son ya estrictamente un monopolio estatal (en los términos expresados en la STC 49/1995, de 16 de febrero, FJ 3); de acuerdo con el régimen jurídico vigente es posible la explotación del juego por distintos operadores, entre los que se encuentra la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, dependiente de la Dirección General del Patrimonio del Estado, adscrita a su vez al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y que se crea mediante el Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre de 2010, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, que reordena la actividad de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado. Como se explica en su exposición de motivos, la «necesidad de que el sector del juego en España se adecue al nuevo marco jurídico europeo hace que deban adoptarse urgentemente medidas necesarias encaminadas a que Loterías y Apuestas del Estado, como operador de juegos, modernice su estructura organizativa, adoptando formas jurídico-privadas para competir adecuadamente en el mercado del juego. Ello implica transformar la entidad pública Empresarial Loterías y Apuestas del Estado que actualmente es, simultáneamente, regulador del mercado y operador de los juegos de titularidad estatal, para crear un operador independiente y eficiente que dé transparencia al mercado». Se crea así la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado.

En este contexto se enmarca la disposición impugnada que aborda una reforma integral de su régimen de gestión. Por tanto, y dado que de su propio tenor se desprende que no se limita a actualizar su régimen jurídico, resulta evidente, de acuerdo con nuestra doctrina expuesta en el fundamento cuarto, apartado A), que la norma impugnada desborda el ámbito propio de las leyes de presupuestos; no son un vehículo constitucionalmente adecuado para acometer una reforma que afecta, entre otros aspectos, al estatuto de los funcionarios en activo destinados en la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado.

La disposición adicional cuadragésima de la Ley 39/2010, habida cuenta su contenido y finalidad, es una norma reguladora de la naturaleza y régimen jurídico del sector público estatal, lo que se evidencia en la sustancial modificación del régimen jurídico de los funcionarios al servicio de la entidad transformada. Aunque no es descartable que el nuevo modelo de gestión pudiera llegar a tener alguna incidencia sobre los ingresos y gastos públicos, lo cierto es que el preámbulo de la norma nada dice al respecto; la conexión con el contenido presupuestario no se demuestra tampoco inmediata, guardando así cierta similitud este caso con la supresión de las cámaras de la propiedad urbana que se llevó a cabo mediante ley de presupuestos y cuya inconstitucionalidad declaramos en la STC 178/1994, de 16 de junio, con los argumentos expuestos en el fundamento jurídico 5 de dicha Sentencia.

Debemos en consecuencia, en aplicación de nuestra consolidada doctrina, declarar la inconstitucionalidad de la disposición adicional cuadragésima de la Ley 39/2010 por rebasar el contenido propio de las leyes de presupuestos. Ahora bien, la nulidad inmediata que, como regla y de acuerdo con el art. 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sigue a un pronunciamiento de inconstitucionalidad, debe ser matizada en este caso concreto, ya que este Tribunal no puede desconocer los efectos que supondría la nulidad de esta disposición, pues podría generar graves perjuicios a los intereses generales, afectar a situaciones jurídicas consolidadas y a la política económica y financiera del Estado. Procede en consecuencia limitar el alcance de nuestra declaración, de modo que la nulidad derivada de la declaración de inconstitucionalidad de la disposición adicional cuadragésima de la Ley 39/2010, de presupuestos generales del Estado para 2011, debe quedar diferida por el plazo de un año desde la fecha de la presente Sentencia (esto es, hasta el 25 de septiembre de 2015), plazo que se considera razonable para que, en su caso, el legislador sustituya la norma declarada nula por otra aprobada mediante el instrumento legislativo adecuado.

c) La disposición adicional quincuagésimo séptima [«Declaración de interés general de determinadas obras de infraestructura»], se refiere, entre otras, a la «reordenación de Derechos y Modernización de Regadíos de la Zona Regable de la Serna, en los términos municipales de La Solana y Membrilla»). Añade que dichas obras llevarán implícita tanto la declaración de utilidad pública, a los efectos previstos en la Ley de 26 de diciembre de 1954, de expropiación forzosa, como la de urgencia, a efectos de la ocupación de los bienes afectados a que se refiere el art. 52 de la misma Ley. Para los demandantes, la declaración de interés general de estas dos obras no tiene cabida en este tipo de ley. El Abogado del Estado por el contrario considera que la declaración de interés general de determinadas obras de infraestructura encuentra acomodo en la ley de presupuestos en virtud de la doctrina recogida en la STC 180/2000, de 29 de junio, FJ 8.

Además de que el razonamiento de la demanda no satisface la carga argumental exigible en este tipo de procesos, pues se limita a afirmar sin más la inconstitucionalidad del precepto por no encontrar cabida en una ley de presupuestos, sin exponer ninguna razón para avalar tal afirmación, debemos concluir que este tipo de normas sí tiene encaje en la ley de presupuestos, con base en la citada STC 180/2000, FJ 8, y en la posterior STC 206/2013, FJ 3, letras c) y e); debe descartarse, por tanto, la inconstitucionalidad de la disposición adicional quincuagésimo séptima de la Ley 39/2010.

d) La disposición final segunda añade un tercer párrafo al apartado cuatro.1 y un segundo párrafo al apartado cuatro.2.a), de la disposición adicional decimoquinta de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante, que se refiere a los requisitos de inscripción de las empresas navieras y de los buques.

Para los demandantes, se lleva a cabo una modificación del régimen jurídico aplicable al registro correspondiente, lo que carece de relación directa o indirecta con el programa de gastos e ingresos de los presupuestos. El Abogado del Estado defiende su inclusión en la Ley de presupuestos, afirmando que se expresa con esta disposición un criterio de política económica consistente en permitir que los buques de titularidad o posesión pública, con funciones análogas al «propósito mercantil», tengan un régimen de explotación más flexible, así como una serie de beneficios fiscales, lo que garantizaría la existencia de un nexo directo con los ingresos y los gastos.

La disposición adicional decimoquinta de la Ley 27/1992 regula el registro especial de buques y empresas navieras, abordando el apartado cuarto, que ahora se modifica mediante ley de presupuestos, los «requisitos de inscripción de las Empresas navieras y de los buques». En este caso existe, efectivamente, una conexión directa entre esta medida y el régimen de beneficios fiscales aplicable en estos supuestos; lo que permite concluir que su inclusión en ley de presupuestos no resulta inconstitucional, de acuerdo con nuestra doctrina ya expuesta.

e) La disposición final octava modifica los arts. 13, apartados 2 y 4 (requisitos para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora), 31, apartado 1 (gastos subvencionables) y 49, apartados 2 y 9 (procedimiento de control financiero), de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones.

Los demandantes consideran que esta norma carece de conexión mediata o inmediata con el objeto del presupuesto; al referirse al propio procedimiento de las subvenciones, habría precisado de una «norma material, no presupuestaria, para su regulación y desarrollo».

Debemos comenzar por reiterar que no corresponde a este Tribunal enjuiciar el acierto técnico de las normas legislativas, ni tampoco si una disposición como la recurrida habría encontrado mejor acomodo en otro tipo de ley. Superada, como hemos constatado en nuestra reiterada doctrina sobre esta materia, la distinción entre ley formal y material, confirmando que la ley de presupuestos es sin lugar a dudas una ley en sentido pleno, aunque su contenido esté acotado en el sentido también expuesto, nuestra labor se ciñe a dilucidar si el contenido que se controvierte excede o no del instrumento normativo presupuestario en los términos acotados por nuestra doctrina.

Pues bien, ha de apreciarse la conexión que señala el Abogado del Estado entre la disposición que se impugna, en cuanto modifica los arts. 31.1 y 49.2 y 9 de la Ley 38/2003, general de subvenciones, y la adecuada gestión del gasto público subvencional. La disposición cuestionada introduce una modificación parcial y limitada de dicha Ley, que acota el concepto de gastos a subvencionar y hace más estricto el procedimiento de control financiero de las subvenciones, en aras de un propósito restrictivo del gasto público y de mejora en la vigilancia de la correcta aplicación de los fondos subvencionales. Debe pues concluirse que existe una vinculación directa entre los referidos preceptos modificados y la propia gestión de una partida de gasto público y que la disposición final octava de la Ley 39/2010, en este punto, forma parte del contenido eventual admisible en una ley de presupuestos, de acuerdo con nuestra doctrina; debe, por tanto, descartarse su pretendida inconstitucionalidad en el extremo relativo a la modificación de los arts. 31.1 y 49.2 y 9 de la Ley 38/2003, general de subvenciones.

Por el contrario, la referida conexión ha de considerarse insuficiente en cuanto la disposición impugnada modifica el art. 13.2 y 4 de la Ley 38/2003, general de subvenciones, ampliando el régimen de prohibiciones para obtener condición de beneficiario. No se aprecia en este caso conexión inmediata y directa, ni tampoco resulta evidente su relación con la ejecución del gasto público presupuestado. Debe tenerse en cuenta que las reglas que ordenan los requisitos para acceder a la condición de beneficiario (o entidad colaboradora) de la subvención afectan directamente a la relación entre las Administraciones y los ciudadanos que pretenden acceder a las subvenciones, como afirmamos en la STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 9 F) g); esto abona la tesis de los demandantes de que se trata de una regulación sustantiva que no encuentra acomodo, de acuerdo con nuestra doctrina, en una ley de presupuestos. En consecuencia, debemos declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la disposición final octava de la Ley 39/2010, de presupuestos generales del Estado para 2011, en cuanto modifica el art. 13.2 y 4 de la Ley 38/2003, general de subvenciones.

f) La disposición final undécima modifica el apartado 2 del art. 56 de la Ley 39/2007 de 19 de noviembre, de la carrera militar; precepto relativo a los «Requisitos generales para el ingreso en los centros docentes militares de formación». A juicio de los demandantes, se trata de una regulación de personal que no forma parte del contenido propio de una ley de presupuestos. El Abogado del Estado señala por el contrario que esta norma sí tiene impacto directo sobre el gasto de personal, aunque dicho impacto sea limitado.

Para resolver esta cuestión debemos recordar nuestra STC 9/2013, de 28 de enero, ya citada. En ella declaramos la inconstitucionalidad de 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 CE, pues concluimos que la 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»; en ella no se apreciaba «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» (FJ 4).

Esta misma doctrina es aplicable a la disposición que ahora importa, cuya conexión, incluso eventual, con el contenido que constitucionalmente corresponde a la ley de presupuestos no resulta evidente. No obsta a lo anterior el argumento de que dicha norma puede tener un impacto sobre la reducción del gasto público. En primer lugar, porque la conexión se

expresa en términos generales; es evidente que lo mismo sería predicable, al menos en abstracto, de prácticamente todas las decisiones del legislador. Difícilmente podrían ser totalmente neutrales en relación con el gasto público; por lo que, en la mayoría de los casos, tendrían como consecuencia, mediata o inmediata, su reducción o su incremento. En segundo lugar, porque la conexión con el gasto público no es, como venimos exigiendo, directa ni inmediata; ni guarda relación directa con las previsiones de ingreso o las habilitaciones de gasto del presupuesto, ni tampoco se aprecia su vinculación con los criterios de política económica general, ni supone «un complemento necesario para la mejor inteligencia y más eficaz ejecución del presupuesto» (STC 86/2013, FJ 3, con cita de muchas otras).

Procede, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición final undécima de la Ley 39/2010. Los efectos de esta declaración deberán tener alcance limitado (por las mismas razones expuestas en la citada STC 9/2013, FJ 4) de manera que no afecten a aquellos procesos selectivos que hayan tenido lugar durante el tiempo transcurrido entre la interposición del recurso de inconstitucionalidad y la publicación de esta Sentencia; todo ello, como dijimos entonces, en atención al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que exige «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».

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en su virtud,

1.º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional cuadragésima de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011, con el alcance establecido en el fundamento jurídico 6, letra b), de esta Sentencia.

2.º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición final octava de la misma Ley, con el alcance señalado en el fundamento jurídico 6, letra e), de esta Sentencia.

3.º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición final undécima de la misma Ley, con los efectos señalados en el fundamento jurídico 6, letra f), de esta Sentencia.

4.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veinticinco de septiembre de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.