

S.T.C. 235/2000, de 5 de octubre (Pleno)

Recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 830/1992 y 2351/1993

Ponente: Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez

(B. O. E. de 7 de noviembre de 2000)

RESUMEN

I. Constitución

Arts. 93 (*Principio de legalidad. Seguridad jurídica. Interdicción de la arbitrariedad*), 14 (*Principio de igualdad ante la ley*), 33.2 (*Función social de la propiedad*), 33.3 (*Expropiación forzosa*), 103.1 (*Sometimiento a la Ley y al Derecho*), 103.3 (*Acceso a la Función Pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad*). Reserva de ley sobre el estatuto de los funcionarios públicos.

II. Acto impugnado

Artículo 99.1, párrafos primero, octavo y noveno, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, en la redacción dada por la Disposición adicional octava, párrafo 1, de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, y artículos 99.1, párrafo primero, y 99.2 de la citada Ley 7/1985, en la redacción dada por el artículo 2 de la Ley 10/1993, de 21 de abril, de modificación del régimen de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

III. Decisión del Tribunal Constitucional

1. Declarar la desaparición sobrevenida del objeto del recurso de inconstitucionalidad número 830/1992.
2. Desestimar el recurso de inconstitucionalidad número 2351/1993.

Hay un voto particular que formula el Magistrado don Pablo García Manzano.

IV. Fundamentos jurídicos

Los recursos de inconstitucionalidad acumulados números 830/1992 y 2351/1993 tienen por objeto, respectivamente, los párrafos primero, octavo y noveno del artículo 99.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en la versión introducida por la Disposición adicional octava, párrafo 1, de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, y el párrafo primero del número 1 y el número 2, en sus cuatro párrafos, del artículo 99 de la citada Ley 7/1985, según la redacción establecida por el artículo 2 de la Ley 10/1993, de 21 de abril, de modificación del régimen de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional. Los indicados preceptos, en síntesis, regulan determinados extremos atinentes a los modos de provisión de los puestos de trabajo de la Administración Local reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, y han sido impugnados (al socaire formalmente de un único motivo, si bien desglosado en diferentes apartados dotados de sustantividad propia) por su alegada contradicción con distintos artículos del Texto constitucional, coincidentes en uno y en otro caso, salvo en el extremo en el que el recurso número 830/1992 cuestiona la idoneidad constitucional de la Ley de Presupuestos para servir de cauce normativo a una regulación como la albergada en la Disposición adicional octava, párrafo 1, de la Ley 31/1991 [1].

Pues bien, en la medida en que el apartado a) de la Disposición derogatoria única de la Ley 10/1993 ha afectado a la referida adicional octava de la Ley 31/1991, la primera cuestión que ha de abordarse estriba, precisamente, en la eventual desaparición del objeto del recurso de inconstitucionalidad número 830/1992 como consecuencia de la derogación de que queda hecha mención.

En el caso controvertido la regulación que se introduce en el artículo 99.1 de la Ley 7/1985 por la Disposición adicional octava, párrafo 1, de la Ley 31/1991 no fue objeto de desarrollo reglamentario, a diferencia de lo que acaeció con motivo de la Ley 10/1993 (Disposición final primera de ésta, cuya concreción se halla en el Real Decreto 731/1993, de 14 de mayo, dictado para acomodar a las disposiciones de la Ley 10/1993 el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el cual se aprobó el Reglamento de régimen jurídico de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional). Esta ausencia de desarrollo reglamentario, que, en definitiva, se tradujo en la falta de aplicación efectiva de la regulación dispuesta por la adicional octava de la Ley 31/1991, supone que la derogación sobrevenida del objeto del recurso de inconstitucionalidad número 830/1992, al no detectarse aquellos vestigios de ultraactividad (SS.T.C. 160/1987, de 27 de octubre, fundamento jurídico 6.º, b); 199/1987, de 16 de diciembre, fundamento jurídico 3.º, y 150/1990, de 4 de octubre, fundamento jurídico 8.º) que pudieran eventualmente justificar el examen de la disposición recurrida [2].

Así pues nuestro enjuiciamiento ha de venir referido a la redacción que dio al artículo 99 de la Ley 7/1985 el artículo 2 de la Ley 10/1993. Una redacción que ofrece el siguiente tenor en los párrafos (el primero del núm. 1 y los cuatro que integran su núm. 2) que se erigen en objeto formal de la impugnación registrada con el número 2351/1993:

«1. El concurso será el sistema normal de provisión de puestos de trabajo y en él se tendrán en cuenta los méritos generales, entre los que figuran la posesión de un determinado grado personal, la valoración del trabajo desarrollado, los cursos de formación y perfeccionamiento superados y la antigüedad, así como los méritos específicos adecuados a las características del puesto. Los méritos generales serán de preceptiva valoración en todo caso y su puntuación alcanzará el 75 por 100 del total posible conforme al baremo correspondiente. No regirá esta limitación cuando no se establezcan méritos específicos.

2. Excepcionalmente, podrán cubrirse por el sistema de libre designación, entre habilitados de la escala nacional de la subescala y categoría correspondiente, los puestos a ellos reservados que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo. Dicho sistema sólo podrá adoptarse, en atención al carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad que asuman, respecto de los puestos en Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, Ayuntamientos capitales de Comunidad Autónoma o de provincia y de municipios con población superior a cien mil habitantes, siempre que tengan asignado nivel 30 de complemento de destino.

Cuando se trate de puestos de intervención o tesorería, además de los requisitos anteriores, la cuantía mínima del presupuesto ordinario de la Corporación habrá de ser superior

a tres mil millones de pesetas. A los funcionarios cesados en los mismos se les garantizará un puesto de trabajo de subescala y categoría en la Corporación, que deberá figurar en su relación de puestos de trabajo.

Las bases de la convocatoria para cubrir estos puestos serán aprobadas por el Pleno de las Corporaciones y contendrán la denominación y requisitos indispensables para desempeñarlos.

La convocatoria, que se realizará con los requisitos de publicidad de los concursos, y la resolución, previa constatación de la concurrencia de los requisitos exigidos en la convocatoria, corresponden al Presidente de la Corporación, quien dará cuenta de esta última al Pleno de la misma» [3].

En síntesis, y por lo que se refiere al sistema de concurso, se denuncia la conculcación de la debida reserva de ley (ha de entenderse, según indica el Abogado del Estado), establecida por el artículo 103.3 C.E., por cuanto el precepto legal no contiene (más allá de la genérica referencia a la adecuación a las características del puesto de trabajo) elemento alguno que contribuya a perfilar el contenido del 25 por 100 de los méritos específicos que, en el conjunto de la valoración del concurso, pueden atribuirse por la correspondiente Corporación Local. De este modo, se dice, entrega el legislador (con renuncia, así, a su papel ordenador y no meramente habilitador —y citan aquí los impugnantes la S.T.C. 19/1987, de 17 de febrero, que declaró inconstitucional la habilitación, sin límites, a los Ayuntamientos para fijar los tipos impositivos de las Contribuciones Territoriales Urbana y Rústica y Pecuaria contenida en el artículo 13.1 de la Ley 24/1983) a los entes locales un poder omnímodo en la configuración de los oportunos méritos específicos (párrafo segundo del art. 99.1, no impugnado formalmente), que, en el supuesto extremo, pueden venir integrados por un único mérito, con la trascendencia que ello conlleva de cara a la valoración global del concurso. Si a ello se añade que, ante la falta de mención a los tipos o clases de méritos que pueden fijarse, y la correlativa puntuación máxima que a cada uno puede atribuirse (como ocurre en el ámbito de la Administración del Estado: Real Decreto 28/1990, vigente en el momento de la interposición del recurso), cabe que la confección de los méritos específicos responda al «perfil» de un determinado candidato, ha de concluirse, afirman los recurrentes, que la regulación legal propicia un uso arbitrario o torticero del sistema previsto, cuya eventual corrección en vía judicial (art. 106.1 C.E.) resulta insuficiente para enervar la tacha de inconstitucionalidad. Asimismo se aduce que la reserva de ley resulta vulnerada, tanto por la no previsión en la Ley de los modos de acreditación de los méritos específicos que pueden esgrimirse, cuanto por la ausencia de toda indicación sobre la composición de los Tribunales o Comisiones de selección [4].

La remisión a la potestad reglamentaria de los entes locales de la fijación de este 25 por 100, en atención, en todo caso, a la necesaria adecuación a las características del puesto de que se trate, no conculca las exigencias de la reserva de Ley. En efecto, así como la pormenorización de los méritos que pueden hacerse valer en el concurso como modo de provisión de los puestos de trabajo en el ámbito de la Administración del Estado se difiere a lo dispuesto reglamentariamente (en la actualidad, por los arts. 39 a 50 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, que aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado), la determinación de los méritos específicos que han de ser tomados en consideración para la provisión mediante concurso de los puestos de trabajo reservados a funcionarios locales con habilitación de carácter nacional se confía a las Corporaciones Locales, permitiendo así que los méritos a valorar tengan conexión (aunque razonablemente limitada a 25 por 100 de la puntuación) con las singularidades de las Corporaciones Locales en las que se sitúan los concretos puestos de trabajo sacados a concurso. Esta opción legislativa está, sin lugar a dudas, en consonancia con el carácter de los procedimientos aquí considerados, integrados por una primera fase de selección nacional y otra subsiguiente de provisión en cada Corporación Local.

En estos términos, y con el inequívoco respaldo de la autonomía local (arts. 137 y 140 C.E.), resulta plenamente coherente con la lógica del sistema que el legislador haya atribuido a los entes locales interesados la fijación de un determinado porcentaje de los méritos que pueden hacerse valer en los concursos; méritos que, en todo caso, habrán de responder (conforme a las exigencias del principio de adecuación o de proporcionalidad, como pone de relieve el Abogado del Estado) a las concretas características, de ahí su especificidad, del puesto de que se trate. Especificidad que si, de un lado, hace posible

el eventual control judicial, de otro, dado que tal precisión no dejaría de entrar en conflicto con el margen de libre disposición de que se ha querido investir por el legislador a los entes locales, no puede desembocar en un excesivo encorsetamiento de dicho margen mediante la fijación de grupos, tipos o categorías de méritos, que, sobre no venir exigida por la reserva de Ley, deduciría injustificadamente el ámbito en el cual naturalmente pueden desplegarse las competencias de aquellos entes para especificar, en virtud de su potestad de autoorganización, las peculiaridades de los distintos puestos de trabajo.

Por lo demás, la eventualidad, como sostienen los recurrentes, de un uso arbitrario o torticero (y, en cuanto tal, contrario al art. 9.3 C.E.) de esta posibilidad por parte de las Corporaciones Locales no puede traducirse en una declaración de inconstitucionalidad como la pretendida, pues, con independencia de que la sede ordinaria del necesario control de los excesos a que esta posibilidad pueda dar lugar sea la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 106.1 C.E.), no ha de olvidarse, según oportunamente recuerda el Abogado del Estado, que, como ya se dijera en la S.T.C. 58/1982, de 27 de julio; «la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede ser nunca en sí misma motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de éstas, pues aunque el Estado de Derecho tiende a la sustitución del gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes, no hay ningún legislador, por sabio que sea, capaz de producir leyes de las que un gobernante no pueda hacer mal uso» (fundamento jurídico 2.º).

Finalmente, en este orden de ideas, tanto los medios de acreditación de los méritos que pueden aducirse en los concursos, como la composición de las Comisiones o Tribunales de valoración, no son cuestiones que necesariamente hayan de venir previstas en norma con rango de ley, constituyendo, por el contrario, materia típica de la ordenación reglamentaria (en relación con el segundo de los extremos citados, y aunque se trate de un pronunciamiento vertido con ocasión de un conflicto de competencias, S.T.C. 85/1983, de 25 de octubre, fundamento jurídico 8.º), como pone de manifiesto la regulación incorporada, entre otros, a los artículos 15, 16, 19 y 20 del Real Decreto 731/1993 [5].

Entrando en el examen de las indicadas quejas ha de concluirse, en primer lugar, que debe rechazarse la existencia de vulneración alguna de los principios de legalidad y seguridad jurídica *ex* artículos 1.1 y 9.3 C.E. por la cuestionada regulación. La mera previsión en norma dotada de rango de Ley (y, además, básica desde la perspectiva del art. 149.1 C.E.) es suficiente para desvirtuar toda imputación de vulneración del primero de los citados principios. Y esta misma suerte ha de correr el alegato construido al socaire del artículo 9.3 C.E., pues, si «la seguridad jurídica, según constante doctrina de este Tribunal, es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad, sin perjuicio del valor que por sí mismo tiene aquel principio (SS.T.C. 27/1981, 99/1987, 227/1988 y 150/1990)» (S.T.C. 173/1996, de 31 de octubre, fundamento jurídico 3.º), no se advierte que la ordenación legal del sistema de libre designación incurra en vicio alguno contrario a las exigencias del principio en cuestión, dado que la normativa establecida, de un lado, aparece redactada con la suficiente claridad como para eliminar cualquier sombra de incertidumbre acerca de su contenido y alcance y, por otro, en línea con lo que se dijo más arriba, el eventual uso torticero de la posibilidad alumbrada por la redacción que se cuestiona del artículo 99.2 L.B.R.L., o una aplicación de ella que incurra en desviación de poder, sobre encontrar en la jurisdicción contencioso-administrativa su cauce ordinario de control (art. 106.1 C.E.), no genera *per se* la inconstitucionalidad del precepto ante la mera eventualidad de su uso arbitrario por parte de la Administración (S.T.C. 58/1982, de 27 de julio, fundamento jurídico 2.º) [8].

La impugnación del sistema de libre designación con base en lo dispuesto en el artículo 6.2 de la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por España mediante Instrumento de 20 de enero de 1988 («Boletín Oficial del Estado» de 24 de febrero de 1989), ha de ser igualmente desestimada. Pues bien, con independencia de que los Tratados Internacionales no constituyen canon para el enjuiciamiento de la adecuación a la Constitución de normas dotadas de rango legal (SS.T.C. 49/1988, de 22 de marzo, fundamento jurídico 14; 28/1991, de 14 de febrero, fundamento jurídico 5.º; 254/1993, de 20 de julio, fundamento jurídico 5.º), la simple lectura del texto transcrito permite constatar que la exigencia del mérito y la capacidad viene referida a la selección del personal de las entidades locales; exigencia que, sin género de duda, resulta respetada con la habilitación de carácter nacional de los funcionarios locales (arts. 98 L.B.R.L., 159 del Real Decreto Legislativo 781/1986 y 20 a 25 del Real Decreto 1174/1987, si bien los arts. 24.3 y 25 de esta última norma fueron derogados por el Real Decreto 731/1993) [11].

Llegados a este punto nuestro análisis debe centrarse sobre el sistema de libre designación, uno de los dos modos (junto con el concurso) de provisión de puestos de trabajo en el ámbito funcional.

Nuestra doctrina, que se reitera en las SS.T.C. 18/1987, de 16 de febrero, fundamento jurídico 5.º, y 10/1989, de 24 de enero, fundamento jurídico 3.º, permite sostener la constitucionalidad del sistema de libre designación, cuya entrada en juego no comporta que los principios de mérito y capacidad queden exclusivamente constreñidos al ámbito del concurso, en la medida en que (y con independencia, como ahora se dirá, de que cuando se trata de la provisión de puestos de trabajo entre quienes ya ostentan la condición de funcionarios operen otros bienes y valores distintos de los que aquellos principios incorporan) la facultad de libre designación no atribuye al órgano de decisión una especie de poder omnímodo a fin de decidir como tenga por conveniente, con olvido de que el servicio del interés público es la esencia y el fundamento del ejercicio de toda potestad administrativa, con la consecuencia, en todo caso, de la eventual apreciación, con ocasión del oportuno control judicial *ex* artículo 106.1 C.E., del vicio de desviación de poder de constatare una marginación indebida de los principios de mérito y capacidad.

Por otro lado no puede convenirse con los recurrentes en que los criterios rectores de la libre designación plasmados en los dos primeros párrafos del artículo 99.2 L.B.R.L. traduzcan una diferenciación artificiosa, y, por ende, arbitraria, respecto de los que resultan aplicables en el ámbito ordinario del concurso (artificialidad y arbitrariedad que supondrían un atentado a los principios de mérito y capacidad —art. 103.3 C.E.— e incluso, por su conexión con éstos, al principio de igualdad —art. 23.2 C.E.).

Dada la peculiar estructura de la habilitación de carácter nacional, que da lugar a la configuración de una escala diferenciada de las de Administración General y Administración Especial previstas en el artículo 167 del Real Decreto Legislativo 781/1986, integrada por tres subescalas (Secretaría, Intervención-Tesorería y Secretaría-Intervención), dentro de las cuales, a su vez (a excepción de en el caso especial de la subescala de Secretaría-Intervención, en la que no se producen ulteriores diferenciaciones) se distinguen dos categorías (de entrada y superior), según dispone el artículo 20.1 del Real Decreto 1174/1987, el tipo de Corporación Local o la población con que cuente la correspondiente entidad es determinante de la clasificación de los puestos de trabajo que pueden desempeñar los funcionarios de cada subescala y categoría (art. 2 del Real Decreto 731/1993).

La citada clasificación pone de relieve que los criterios utilizados para determinar los supuestos en los cuales puede acudir al sistema de libre designación no son en modo alguno arbitrarios y carentes de un fundamento objetivo y razonable, pues viene a expresar que, sin perjuicio de la entrada en juego de los principios de mérito y capacidad (ya acreditados, por lo demás, en virtud de la previa habilitación de carácter nacional), la libre designación, que, en definitiva, y según se dirá más abajo, no significa sino la mera puesta a disposición del órgano decisor de un cierto margen de valoración a la hora de apreciar las aptitudes de los candidatos para desempeñar un determinado puesto de trabajo, queda reservada a los puestos que ofrecen una particular relevancia en el conjunto de la llamada Administración Local, sea por el tipo de entidad de que se trate, por la población de que disponga el municipio, por el presupuesto ordinario de la Corporación (requisito específico para el caso de los puestos de intervención o tesorería, que se exige con independencia de los anteriores: párrafo segundo del art. 99.2 L.B.R.L.) o, en definitiva, por el nivel de complemento de destino (el treinta), expresión en última instancia de la valoración objetiva del puesto de trabajo (art. 15.1 *b*) de la Ley 30/1984). En esta tesitura, por tanto, el carácter directivo o la especial responsabilidad a que se refiere el artículo 99.1, párrafo primero, de la Ley 7/1985 no es, en última instancia, sino expresión de la específica o más intensa incidencia en los correspondientes puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional de las características de algunas Corporaciones Locales, sea por su índole, población o presupuesto. Ninguna quiebra, por tanto, de los principios de mérito y capacidad (art. 103.3 C.E.) en relación con el de igualdad (art. 23.2 C.E.) (que, por lo demás, queda suficientemente cubierto con la garantía de la publicidad de las correspondientes convocatorias: párrafo cuarto del art. 99.2 de la Ley, reformada, 7/1985 y, con carácter general, art. 20.1 *c*) de la Ley 30/1984) puede achacarse a la regulación en la nueva redacción del artículo 99.2 L.B.R.L. del sistema la libre designación como mecanismo de provisión de puestos de trabajo, que no de acceso a la función pública [12].

Pues bien, desde una perspectiva general, tanto el concurso como la libre designación (si bien esta última venga *ex* artículo 99.2 L.B.R.L. con carácter excepcional; excepcio-

nalidad que anteriormente quedó justificada al razonarse acerca de los principios de mérito y capacidad) son sistemas o modos de provisión de puestos de trabajo entre quienes ya ostentan la condición de funcionarios (con habilitación de carácter nacional en el caso que nos ocupa). Quiere decirse, por tanto, que la finalidad a que ambos sirven es la misma: la atribución, de acuerdo con la lógica de cada procedimiento, de determinados puestos de trabajo a aquellos funcionarios en quienes concurren, desde la óptica de los principios de mérito y capacidad, la cualificación e idoneidad precisas para el mejor y más correcto desempeño de las funciones anudadas a cada puesto. Que la adjudicación sea en el caso del concurso la consecuencia de la baremación, más o menos automática, de los méritos aportados, según lo dispuesto en la oportuna convocatoria, en tanto que en el sistema de libre designación se produzca como resultado de la apreciación (dotada, como es obvio, de una evidente connotación de discrecionalidad o, si se prefiere, de un cierto margen de libertad) que el órgano decisor se haya forjado a la vista del historial profesional de los candidatos o aspirantes, es indiferente desde la perspectiva del genérico estatuto funcional de la persona que finalmente resulte adjudicataria del puesto en cuestión. No nos hallamos aquí en presencia de nombramientos para cargos políticos, caracterizados por la libérrima decisión de quien sea competente para efectuar el nombramiento; ni ante la designación de personal eventual, cualificado, según el artículo 20.2, párrafo segundo, de la Ley 30/1984, por la «confianza o asesoramiento especial» de las funciones que pueden encomendarsele. La confianza que, en este sentido, puede predicarse de la libre designación, en cuanto modo de provisión entre funcionarios de puestos de trabajo, es la que se deriva de la aptitud profesional del candidato, puesta de manifiesto en los méritos esgrimidos, esto es, en su historial funcional.

Pues bien, partiendo de que el libre cese que acompaña a la libre designación no es incompatible en abstracto con el ejercicio imparcial de las funciones públicas, lo cierto es que en el supuesto que contemplamos la Ley impugnada configura el sistema con ciertas garantías suplementarias en atención a la importancia de las funciones atribuidas a estos funcionarios. En primer término, si bien su nombramiento es decidido por el Presidente de la Corporación de entre quienes ya cuentan con habilitación nacional y cumplen los requisitos de la convocatoria, ha de haberse modificado previamente la correspondiente relación de puestos de trabajo para fijar el sistema de libre designación como forma de provisión del puesto de trabajo (art. 99.2 párrafo 1 de la norma impugnada), lo cual corresponde al Pleno de la Corporación por aplicación de los artículos 22.2.i) y 33.2.f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y del mismo modo es el Pleno de la Corporación el que aprueba las bases de la convocatoria. Esta intermediación del Pleno corporativo significa, en suma, una autorización al Presidente por parte del órgano supremo de la Corporación, sin la cual el sistema de libre designación no puede ser aplicado.

De todo lo anterior se sigue que, ni el sistema de libre designación para puestos de indudable relevancia por su carácter directivo y especial responsabilidad es en abstracto contrario al artículo 103.3 C.E., ni tampoco en el presente supuesto, aun partiendo de la importancia de las funciones de asesoramiento legal y económico, o de control financiero y presupuestario encomendadas a los funcionarios con habilitación nacional, queda comprometida la imparcialidad que la ley debe preservar para el ejercicio de las funciones públicas según el citado artículo. Tampoco hay, por supuesto, vulneración del principio de objetividad (art. 103.1 C.E.), que, aplicable a todas las Administraciones Públicas (S.T.C. 85/1983), tiene por destinatarias a éstas, justamente, en cuanto sujetos de Derecho [13].

Asimismo entienden los recurrentes que el sistema de libre designación, en cuanto puede conducir al cese o libre destitución del funcionario, sobre vulnerar su derecho al cargo, conculca el principio de inamovilidad de residencia, que aparece así con un carácter instrumental en relación con la garantía de un desempeño objetivo e imparcial de la función encomendada, en contravención tanto del artículo 14 C.E., supuesta la discriminación que se denuncia respecto de los demás funcionarios locales y personal laboral de las Corporaciones Locales, como del artículo 33.3 C.E., al implicar, se dice, el referido cese una confiscación de derechos, no seguida de la oportuna indemnización.

Ninguno de estos reproches de inconstitucionalidad puede ser acogido. En efecto, la inamovilidad de residencia queda a salvo desde el momento en que al funcionario de libre designación cesado se le garantiza un puesto de trabajo correspondiente a sus mismas subescala y categoría en la propia Corporación, por lo que decae el supuesto sobre el que los recurrentes articulan la queja de discriminación. Tampoco se vulnera el derecho

al cargo, pues éste implica el derecho a que la carrera administrativa o profesional del funcionario se desarrolle en coherencia con la habilitación (de carácter nacional) adquirida con ocasión del ingreso en la función pública, no el mantenimiento o preservación en el puesto adjudicado (incompatible por esencia con la libre designación, a la que es consustancial, en los términos arriba expresados, la posibilidad de la destitución o cese). Y este entendimiento del derecho al cargo, por lo demás, resulta confirmado con la propia dicción del artículo 141.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, cuando puntualiza que «se asegura» aquel derecho «a los funcionarios de carrera en las Entidades locales» «sin perjuicio de su adscripción a unos u otros puestos de trabajo».

Finalmente ha de desestimarse la pretensión articulada sobre el carácter confiscatorio de los efectos que pueden derivarse del sistema de libre designación, no ya sólo porque de la modificación legal de las situaciones estatutarias o funcionariales no se desprenden, en principio, consecuencias expropiatorias que hayan de dar lugar a la debida compensación indemnizatoria (S.T.C. 99/1987, de 11 de junio, fundamento jurídico 6.º, a); 178/1989, de 2 de noviembre, fundamento jurídico 9.º), sino, más sencillamente aún, porque la remoción en un puesto de libre designación (o, incluso, en uno adjudicado por el sistema de concurso, de producirse la supresión o alteración sustancial de su contenido, en los términos generales de la Ley 30/1984) es un mero avatar, como se ha dicho, de la carrera profesional del funcionario [14].

Comparto la decisión mayoritaria en cuanto al primer pronunciamiento que declara la desaparición sobrevenida del objeto del recurso de inconstitucionalidad número 830/1992, así como la desestimación del recurso número 2351/1993 respecto de la constitucionalidad del apartado 1 del artículo 99 impugnado, de la Ley 10/1993, que da nueva redacción al precepto de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local. Mi disenso, expuesto en el Pleno, se contrae a la constitucionalidad que la Sentencia mayoritaria declara respecto del apartado 2 del citado precepto, regulador del sistema de provisión de libre designación, precepto que debió, en mi criterio, ser declarado inconstitucional y nulo por vulnerar el apartado 3 del artículo 103 C.E., al no garantizar la imparcialidad en el ejercicio de la función a los funcionarios de carrera de la Administración local con habilitación de carácter nacional [voto particular].

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

núm. 2351/1993). Ha intervenido, en la representación que ostenta, el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 31 de marzo de 1992 don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, comisionado por más de cincuenta Diputados del Congreso, plantea recurso de inconstitucionalidad contra los párrafos primero, octavo y noveno del número 1 del artículo 99 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, en la redacción dada por la Disposición adicional octava, párrafo 1, de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992. Redacción que es del siguiente tenor:

«1. El concurso será el sistema normal de provisión de puestos de trabajo, y en él se tendrán en cuenta los méritos generales, entre los que figuran la posesión de un determinado grado personal, la valoración del trabajo desarrollado, los cursos de formación y perfeccionamiento superados y la antigüedad, así como los méritos específicos adecuados a las características del puesto. Los méritos generales serán de preceptiva valoración en todo caso y su puntuación alcanzará el 75 por 100 del total posible conforme al baremo correspondiente. No regirá esta limitación cuando no se establezcan méritos específicos.

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados números 830/1992 y 2351/1993, planteados por don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, comisionado por más de cincuenta Diputados del Congreso, contra los párrafos primero, octavo y noveno del número 1 del artículo 99 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local en la redacción dada por la Disposición adicional octava, párrafo 1, de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992 (recurso núm. 830/1992); y contra el párrafo primero del número 1 y los cuatro párrafos del número 2 del artículo 99 de la citada Ley 7/1985, en la redacción dada por el artículo 2 de la Ley 10/1993, de 21 de abril, de modificación del régimen de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (recurso

Con carácter excepcional, y en los términos que se determinen reglamentariamente, podrán ser cubiertos mediante el sistema de libre designación con habilitados de carácter nacional, aquellos puestos a ellos reservados de nivel 30 de complemento de destino, en atención al carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad y en función del volumen de población o presupuesto de las Entidades locales.

Las Corporaciones Locales realizarán la convocatoria de estos puestos con idénticos requisitos de publicidad que los concursos. A los funcionarios que sean cesados en los mismos se les garantizará un puesto de trabajo de su mismo grupo de titulación en la respectiva Corporación »

2. La impugnación se articula en virtud de un motivo único, desglosado a su vez del modo siguiente:

a) La indebida utilización del cauce de la Ley de Presupuestos se erige en el primer reproche dirigido, con carácter general, contra la Disposición adicional octava de la Ley 31/1991. En efecto, entienden los recurrentes que el objeto de la regulación a que aquélla se refiere, la provisión de los puestos de trabajo de la Administración Local reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, no se cohonestan con el contenido de las Leyes de Presupuestos *ex artículo* 134.2 CE, a saber, la previsión de los ingresos y la autorización de los gastos públicos (SSTC 63/1986, 65/1987), y ello en atención a las peculiaridades procedimentales de elaboración de este tipo de leyes, que, en el caso presente, y sobre modificar un precepto de una Ley básica del Estado, en el sentido del artículo 149.1.18 CE, soslaya la intervención de instituciones como el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Función Pública (art. 6 de la Ley 30/1984) y la Comisión Nacional de Administración Local (arts. 117 a 119 de la Ley 7/1985 y Real Decreto 147/1989), por lo que, en suma, la controvertida Disposición adicional ha de considerarse *in toto* inconstitucional.

b) En segundo lugar argumenta el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad acerca de la incompatibilidad, en términos constitucionales, del sistema de concurso con el de libre designación o cese previsto en los párrafos octavo y noveno del artículo 99.1 de la Ley 7/1985 (en la redacción dada por la Ley 31/1991). En este sentido, y a partir del recordatorio de que la STC 25/1983 afirmó la constitucionalidad del sistema de concurso previsto en la anterior legislación de régimen local para proveer los puestos de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local, se pone de manifiesto que la presencia de determinados principios constitucionales, como los de igualdad de oportunidades, valoración objetiva de méritos, garantía de los derechos de los ciudadanos y de su igual aplicación en todas las partes del territorio nacional, consagrados en los artículos 1.1, 14, 103.1 y 103.3 CE, impone la observancia de determinadas garantías en aras del respeto a la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de las funciones aquí concernidas, esto es, las de fe pública y asesoramiento legal, control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, contabilidad, tesorería y recaudación (art. 92.2 y 3 de la Ley 7/1985), tal y como aquellas garantías han sido entendidas por la jurisprudencia constitucional a propósito, precisamente, de las funciones que en el ámbito de la Administración Local han de ser desempeñadas por funcionarios con habilitación de carácter nacional

(STC 214/1989, fundamento jurídico 26, en relación con la redacción inicial del art. 99.1 de la Ley 7/1985).

En esta tesitura, se arguye, el sistema de libre designación (y, por ende, de libre cese) incorporado a los párrafos cuestionados conlleva determinados riesgos que no pueden ser obviados: los de politización en el ejercicio de las funciones referidas; elusión de los controles de legalidad y económico-financiero, ante la eventualidad del cese en cualquier momento; transformación de unos funcionarios profesionales en funcionarios de confianza; quiebra de la debida objetividad en el desempeño de estos cometidos por la proximidad a los intereses que se gestionan; desaparición de las necesarias garantías en su ejercicio por el temor al cese en el puesto de trabajo; y, en fin, la paradoja derivada de que por una decisión del titular del órgano para el que se desarrollan las funciones de control de legalidad y fiscalización del gasto se produzca la destitución o cese del funcionario encargado de desarrollar aquellas funciones. Riesgos que, inherentes a todo sistema de libre designación y cese, pueden traducirse en una quiebra de los principios ínsitos al Estado de Derecho (art. 1.1 CE), así como, en cuanto especificación de aquéllos, de los de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), objetividad en el servicio de los intereses generales (art. 103.1 CE) e imparcialidad en el desempeño de las funciones públicas (art. 103.3 CE).

c) En esta línea de razonamiento las consideraciones que siguen se encaminan a argumentar sobre la inconstitucionalidad del sistema de libre designación introducido por la Disposición adicional octava, párrafo 1, de la Ley 31/1991 a partir del carácter básico de las funciones que, con carácter necesario en todas las Corporaciones Locales, han de ser desempeñadas por funcionarios con habilitación de carácter nacional (art. 92.2 y 3 de la Ley 7/1985), herederos de los antiguos Cuerpos Nacionales de Administración Local, y que justifica la atribución al Estado de la selección y formación de estos funcionarios (SSTC 25/1983, 214/1989). Pues bien, a tenor de la configuración establecida en los artículos 92.2 y 3 de la Ley 7/1985 y 158 a 166 del Real Decreto Legislativo 781/1986, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, así como en el Real Decreto 1174/1987, que aprueba el Reglamento sobre régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación nacional, constatan los promotores del recurso de inconstitucionalidad que las funciones desempeñadas por Secretarios, Interventores y Depositarios ofrecen el mismo contenido en todas las Corporaciones locales, con independencia de la población y el presupuesto de las entidades locales y del nivel de complemento de destino de los correspondientes puestos, amén de que todos éstos incorporan un carácter directivo y otorgan idéntica responsabilidad a quienes los desempeñan, criterios caracterizadores, como se recordará, del sistema de libre designación aquí impugnado. Y esta precisión lleva de la mano a preguntarse por la exigencia de que los indicados puestos hayan de ser cubiertos por personas sujetas al estatuto funcional, así como por el carácter necesario en todas las Corporaciones Locales de las funciones atribuidas a aquellos puestos y, en suma, por su provisión a través de funcionarios dotados de una habilitación nacional, es decir, seleccionados, no por cada ente local, sino a nivel nacional por el Estado.

La respuesta a estos dos interrogantes es clara para los promotores del recurso: la garantía de la objetividad e imparcialidad en el ejercicio de estas funciones, como

fin u objetivo último; la erección de un mecanismo, el derecho al cargo o inamovilidad del funcionario, como instrumento o procedimiento para conseguir aquel fin u objetivo. Y en aras de su consecución el legislador ha dispuesto un conjunto de resortes (arts. 141.1 y 151.a) del Texto Refundido de 1986 y 45 y 46 del Real Decreto 1174/1987 (inspirados en el designio del aseguramiento de las referidas objetividad (independencia, incluso, para los recurrentes) e imparcialidad: selección y formación nacionales por el Estado; derecho al cargo e inamovilidad de residencia; provisión de los puestos de trabajo reservados a estos funcionarios con habilitación de carácter nacional en virtud de concurso de méritos (nacional, se apostilla); separación del servicio sólo mediante resolución del Ministro para las Administraciones Públicas; previo expediente incoado al efecto. Resortes, en definitiva, que el sistema de libre designación desvirtúa con desconocimiento de las debidas objetividad e imparcialidad constitucionalmente consagradas.

d) La infracción del principio de reserva de Ley *ex* artículo 103.3 CE (SSTC 83/1984, 99/1987) se imputa a la previsión en el párrafo primero del artículo 99.1, reformado, de la Ley 7/1985 de los méritos específicos que, en un porcentaje del 25 por 100, han de valorarse, junto con los méritos generales, en los concursos para la provisión de los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional; méritos específicos que (segundo párrafo del citado art. 99.1) serán fijados, en su caso, por las correspondientes Corporaciones Locales. E infracción de la reserva de ley que, en segundo lugar, se predica igualmente del párrafo octavo del referido artículo 99.1, que, en la redacción aprobada por la Disposición adicional octava, párrafo 1, de la Ley 31/1991, remite a la determinación reglamentaria los supuestos en que, «con carácter excepcional», los puestos correspondientes, esto es, los de nivel 30 de complemento de destino, «podrán ser cubiertos mediante el sistema de libre designación» de conformidad con los criterios en él establecidos (carácter directivo, especial responsabilidad, población, presupuesto).

El argumento se desarrolla en particular respecto del primero de los extremos señalados. Así se deja constancia de que la alusión, contenida en el párrafo primero, a la adecuación a las características del puesto de los méritos específicos no cubre las exigencias de la reserva de ley, pues ninguna referencia incorpora aquél a la composición de los órganos de selección ni a los medios de prueba de los méritos que aleguen los candidatos, de suerte que la ausencia de garantías puede conducir a que el resultado de los concursos venga predeterminado en favor del candidato que sea del agrado de la respectiva Corporación Local (el «traje a la medida» a que aluden, en gráfica expresión, los recurrentes, quienes tildan de sonrojante la lectura de muchos de los concursos publicados). De este modo, prosigue el razonamiento desarrollado, se brinda a las Corporaciones Locales una oportunidad para observar un comportamiento arbitrario, en la medida en que la regulación legal permite atribuir a un único mérito específico («sugerido» por el interesado, según aventuran los promotores del recurso) la totalidad del referido 25 por 100, lo que podría distorsionar la valoración global de los concursos, pues difícilmente un candidato que no responda al «perfil» del o de los méritos específicos diseñados podrá alcanzar la totalidad del 75 por 100 atinente a los méritos generales (porcentaje que, según la Resolución de la Secretaría de Estado para la Ad-

ministración Pública de 1 de marzo de 1988, se corresponde con 22,50 puntos, siendo referidos los restantes 7,50 puntos, hasta alcanzar el total de 30 puntos en que se cifra la puntuación máxima de los concursos, al 25 por 100 de los méritos específicos), amén de que, a diferencia de lo que ocurre en los concursos para la provisión de puestos de trabajo en el ámbito de la Administración del Estado (art. 14.3 del Real Decreto 28/1990, que establece entre un 10 por 100 y un 40 por 100 la puntuación que puede otorgarse a cada concepto valorable en un concurso), la regulación aquí cuestionada no establece un máximo de puntuación para cada uno de los méritos específicos que puedan fijarse, circunstancia que refuerza la antes avanzada posibilidad de que se fije un único mérito específico al que atribuir la totalidad de la puntuación por este apartado.

En consecuencia, entienden los recurrentes, esta deficiente definición legal de los méritos específicos aboca a que las Corporaciones Locales puedan no observar los principios de igualdad (art. 23.2 CE) y de mérito y capacidad (art. 103.3 CE) en el acceso a las funciones públicas, con desconocimiento, así, del principio de sujeción a la Ley y al Derecho (arts. 9.1 y 3, 103.1 y 106.1 CE), sin que, arguyen, estas objeciones puedan contrarrestarse mediante la invocación al necesario control jurisdiccional *ex* artículo 106.1 CE o, incluso, a la autonomía de las Corporaciones Locales (arts. 137, 140 y 141 CE), pues cuando entra en juego la debida reserva de ley, como ya pusiera de relieve la STC 19/1987, a propósito de la posibilidad conferida, sin ningún tipo de límites, a los Ayuntamientos por el artículo 13.1 de la Ley 24/1983 para fijar los tipos de gravamen en las antiguas Contribuciones Territoriales Rústica y Pecuaria y Urbana, la ley ha de actuar con un carácter ordenador y no meramente habilitador, argumento que puede extenderse analógicamente al caso aquí considerado.

e) Aun cuando bajo la veste del principio de igualdad, en el punto 5 del motivo único del recurso de inconstitucionalidad se denuncia asimismo la transgresión del principio de reserva de ley en los párrafos octavo y noveno del artículo 99.1, reformado, de la Ley 7/1985. Una transgresión que se imputa a la remisión al reglamento de la determinación de los puestos reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional que, a título excepcional, pueden ser cubiertos por el sistema de libre designación; remisión que, igualmente, lo es a los efectos de precisar la población y presupuestos con que deban contar las Corporaciones Locales que hagan uso de esta posibilidad, así como en lo relativo a los efectos que comporta el cese de los funcionarios libremente designados, en el particular atinente a la inamovilidad de residencia y al desempeño de las funciones que tras el cese han de llevar a cabo. Inamovilidad de residencia que, según parece desprenderse, es el eje sobre el que gira el razonamiento construido acerca de la conculcación del principio de igualdad.

Un razonamiento, en efecto, que parte de la idea de que la inamovilidad de residencia de los funcionarios con habilitación nacional, que para los demás funcionarios locales sólo se garantiza «en cuanto el servicio lo consienta» (art. 141.1 del Texto Refundido de 1986), se erige en garantía de las debidas objetividad e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones, de suerte que en esta inamovilidad confluyen tanto el interés público como el subjetivo o personal del funcionario interesado. En este sentido se instrumenta el juicio de

igualdad, que lleva a preconizar la vulneración del artículo 23.2 (en relación con el 14) CE, sobre la situación del personal laboral, que, aun cuando carezca del derecho al cargo, no puede ser libremente removido, en la medida en que el cese en el correspondiente puesto de trabajo debe ir precedido de las garantías que dispone la legislación laboral (arts. 40 y 55.1 del Estatuto de los Trabajadores). De este modo se afirma literalmente que «resulta inadmisibles el traslado con cambio de residencia al funcionario con habilitación nacional cesado», por cuanto ello implicaría un cambio de Administración Pública, inviable en el caso de este tipo de funcionarios locales, en tanto que los funcionarios estatales o autonómicos que cesen en puestos que ocupen por libre designación no encontrarán de ordinario mayores problemas a la hora de pasar a desempeñar otro puesto en la misma localidad.

Por otra parte se identifican dos reproches en relación con el inciso que alberga el párrafo noveno del artículo 99.1, reformado, de la Ley 7/1985: «a los funcionarios que sean cesados... se les garantizará un puesto de trabajo de su mismo grupo de titulación en la respectiva Corporación»

De un lado, su carácter confiscatorio, contrario al artículo 33.3 CE, en la medida, se dice, en que el cese significa la privación de unas funciones a cuyo ejercicio el funcionario ha accedido en virtud de la superación de unas pruebas específicas cuyo objeto era, precisamente, la obtención de la habilitación requerida para desempeñar puestos de trabajo reservados a funcionarios de carácter nacional.

De otro, el que la asignación de un puesto, en el caso de cese, del mismo grupo de titulación en la respectiva Corporación es una solución distinta de la prevista con carácter general en el artículo 21.2 b) de la Ley 30/1984, que garantiza a los funcionarios que cesen en un puesto de trabajo sin obtener otro por los sistemas previstos en la Ley, esto es, por concurso o libre designación, «el desempeño provisional de un puesto correspondiente a su Cuerpo o Escala». Exigencia, por tanto, de que el puesto atribuido con carácter provisional corresponda al mismo Cuerpo o Escala que aquel en el cual cese el funcionario afectado, y que implica una mayor exigencia que la mera pertenencia al mismo grupo de titulación a que alude el precepto impugnado, el cual, en consecuencia, ha de considerarse contrario al principio de igualdad *ex* artículo 23.2, en relación con el 14 CE.

En conclusión, sostiene el escrito que articula el recurso de inconstitucionalidad, sólo el sistema de concurso para la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional es idóneo para satisfacer las exigencias constitucionales, de modo que, de existir en cada Corporación Local varios puestos por subescala (Secretario, Interventor, Tesorero; Vicesecretario, Oficial Mayor, Viceinterventor, Vicesorero: arts. 165 del Texto Refundido de 1986 y 13, 17 y 19 del Real Decreto 1174/1987), no resulta constitucionalmente lícito que, por ejemplo, aquélla designe libremente qué funcionario con habilitación de carácter nacional pasará a desempeñar el puesto de Secretario y cuál el de Vicesecretario, garantizándose en todo caso al funcionario que cese en su puesto de trabajo el desempeño de otro de la misma subescala y en la misma Corporación.

3. Por providencia de la Sección Segunda de 9 de abril de 1992 se acuerda la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad número 830/1992; dar

traslado de la demanda y documentos presentados, según dispone el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, para que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones pertinentes; y recabar del Ministerio de Economía y Hacienda, del Congreso de los Diputados y del Senado, de conformidad con el artículo 88.1 LOTC, la remisión del expediente y de los informes y documentos relativos a la disposición origen del proceso (anteproyecto, informes, proyecto y tramitación parlamentaria).

4. La Mesa del Congreso de los Diputados acordó, en su reunión del día 21 de abril de 1992, comunicar al Tribunal Constitucional que la Cámara no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones; trasladar al Tribunal Constitucional el expediente relativo a la tramitación de la Ley recurrida; y remitir el recurso a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General.

5. La Mesa del Senado acuerda en su reunión del día 21 de abril de 1992 que se tenga por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88 LOTC, así como remitir copia del expediente de tramitación del proyecto de Ley correspondiente.

6. En virtud de escrito de 4 de mayo de 1992 el Abogado del Estado solicita, en nombre del Gobierno, su personación en el recurso de inconstitucionalidad número 830/1992, y efectúa las pertinentes alegaciones, que se estructuran en una cuestión previa y en el análisis de los cinco apartados que vertebran el motivo único del escrito del recurso:

a) La cuestión previa atañe a la constancia documental del acuerdo de recurrir determinados párrafos del artículo 99.1 de la Ley 7/1985 (en la redacción dada por la Ley 31/1991), acreditación exigida por la jurisprudencia constitucional (SSTC 42/1985, fundamentos jurídicos 2.º y 3.º; 150/1990, fundamento jurídico 1.º, ATC 24/1990, fundamento jurídico 2.º) cuya omisión en el presente caso (pues sólo se acompañan con el escrito de recurso el poder notarial, certificación del Secretario General del Congreso de los Diputados con relación aneja de Diputados y pliegos de firmas de las de la mayor parte de aquéllos) debe conducir, a menos que se subsane dicha omisión, a la declaración de inadmisión del recurso de inconstitucionalidad.

b) El análisis de fondo se efectúa, en consecuencia para el caso de que sea procedente la admisión del recurso. Dicho análisis comienza con el examen de los llamados límites constitucionales del contenido posible de las Leyes de Presupuestos (SSTC 27/1981, fundamento jurídico 2.º; 84/1982, fundamento jurídico 3.º; 63/1986, fundamento jurídico 12; 65/1987, fundamentos jurídicos 3.º a 5.º; 134/1987, fundamento jurídico 6.º; 65/1990, fundamento jurídico 3.º; 66/1990, fundamento jurídico 3.º; 67/1990, fundamento jurídico 3.º). Para el Abogado del Estado, si el referido contenido posible, esto es, el que puede ir más allá del contenido mínimo o necesario de las Leyes consideradas (previsión de ingresos y autorización de gastos, *ex* art. 134.2 CE), ha sido vinculado a los llamados criterios de política económica del Gobierno, resulta preciso razonar, a partir de los tres criterios, finalista, procedimental y temporal, sobre los que la jurisprudencia constitucional ha construido los límites de las Leyes de Presupuestos.

En este sentido, y, supuesto que los problemas de constitucionalidad de las leyes no pueden identificarse con las cuestiones de mera técnica legislativa (SSTC 37/1981, fundamento jurídico 2.º; 150/1990, fundamento jurídico 8.º), entiende el Abogado del Estado que la consideración (criterio finalista) de los objetivos de política económica como parámetro del contenido posible de las Leyes de Presupuestos supone la incorporación de un elemento «vago e impreciso», insusceptible, por ende, de identificar con nitidez un ámbito con trascendencia presupuestaria de las decisiones públicas, pues todas, de un modo u otro, pueden cuantificarse, sin que en este sentido la adjetivación como «directa» de la necesaria relación que debe vincular la concreta medida adoptada con los ingresos y los gastos públicos alcance otra significación que la de una mera «directriz pragmática de no muy gran valor orientativo».

El segundo criterio, el procedimental, que según la jurisprudencia constitucional permite restringir el contenido lícito de las Leyes de Presupuestos, también adolece, según el Abogado del Estado, de insuficiencia explicativa. En efecto, se dice, la restricción amparada en aquel precepto pretende fundarse en lo dispuesto en los apartados 5 y 6 del artículo 134 CE, en especial en el último, que condiciona la tramitación de toda proposición de ley o enmienda que implique incremento de los créditos o reducción de los ingresos presupuestarios a la conformidad del Gobierno para su tramitación. Mas este condicionante, como ya advirtiera la STC 65/1987 (fundamento jurídico 5.º), se aplica a cualesquiera proyectos, proposiciones o enmiendas que supongan incremento o reducción, de modo que, *per se*, del artículo 134.6 CE no deriva ninguna restricción a la posibilidad de presentar enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos, y así lo confirman los artículos 133.3 y 4 del Reglamento del Congreso y 149.2 y 151 del Reglamento del Senado, cuando no estén en juego un incremento del gasto o una reducción de los ingresos. Más aún, de los Reglamentos de las Cámaras se desprende: a) que la tramitación de las Leyes de Presupuestos se acomoda al procedimiento legislativo ordinario, excepto en los extremos objeto de una regulación especial (arts. 133.1 del Reglamento del Senado); y b) que las especialidades procedimentales consagradas, con la salvedad de lo atinente al referido artículo 134.6 CE, son de carácter ordenador, no restrictivo, como la preferencia de tramitación o el debate de totalidad en el Congreso sobre cuantías globales.

Finalmente, y en estrecha conexión con las exigencias del principio de seguridad jurídica, analiza el Abogado del Estado la dimensión temporal de las Leyes de Presupuestos, que, en lo que aquí importa, incide en el tema de la inclusión en dichas leyes de preceptos cuya vigencia no se vea constreñida por el carácter anual de los Presupuestos (art. 134.2 CE), con la salvedad de que se produzca su prórroga en el supuesto a que se refiere el apartado 4 del artículo 134 CE. Pues bien, en su opinión, del carácter anual de los Presupuestos no se sigue necesariamente, ni que todos los preceptos que albergue la Ley de Presupuestos tengan una vigencia determinada, la de la propia Ley, anual, ni que la Constitución prohíba la inclusión en dicha Ley de preceptos con vigencia indefinida o permanente, pues la Norma Suprema sólo veda que la Ley aprobatoria de los Presupuestos dé a éstos una vigencia superior a la anual (art. 134.2 CE) o que proceda a la creación o modificación de tributos sin autorización de una Ley tributaria sustantiva (art. 134.7 CE). Por tanto, y a modo

de conclusión, entiende que no es constitucionalmente reprochable dotar de permanencia a determinados extremos contenidos en las Leyes de Presupuestos, aun cuando, en todo caso, la dificultad para determinar aquella permanencia remitirá a un problema de eficacia temporal de la norma, cuya hermenéutica corresponde a la jurisdicción ordinaria (SSTC 65/1990, fundamento jurídico 3.º; 67/1990, fundamento jurídico 3.º).

Sobre este análisis el Abogado del Estado se aplica seguidamente a confrontar las conclusiones extraídas con el contenido de los preceptos impugnados en este procedimiento de inconstitucionalidad, al objeto de afirmar su no contradicción con las exigencias derivadas del artículo 134 CE. Y, así, sostiene que la regulación controvertida, en cuanto referida al Derecho de los funcionarios, puede ser recogida en una Ley de Presupuestos, pues es innegable la conexión con el gasto público de una normación que afecta a los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional; amén de que de la tramitación parlamentaria de la Disposición adicional octava, párrafo 1, de la Ley 31/1991 no queda acreditada merma alguna en el ejercicio de las facultades de enmienda, sin que, finalmente, resulte perjudicado el principio de seguridad jurídica *ex* artículo 9.3 CE dado el indubitado carácter de permanencia de la regulación incorporada al artículo 99.1 de la Ley 7/1985.

Por lo demás, del carácter básico de este precepto *ex* artículo 149.1.18 CE (STC 214/1989, fundamento jurídico 26) no se deriva impedimento u obstáculo para su inclusión en una Ley de Presupuestos, pues la eventual omisión de los informes con ocasión de la elaboración de aquella, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Función Pública y de la Comisión Nacional de Administración Local no alcanza trascendencia bastante para anular la regulación recurrida, salvo, quizá, en lo que atañe a la intervención de la Comisión Nacional de Administración Local (art. 118.1 A) de la Ley 7/1985) que, en todo caso, y por venir prevista en una norma no integrada en el bloque de la constitucionalidad, no puede conllevar la inconstitucionalidad pretendida.

c) Pasa a continuación el Abogado del Estado a examinar el alegato construido sobre la infracción del principio de reserva de ley *ex* artículo 103.3 CE, principio que como ya declarara la STC 99/1987 (fundamento jurídico 3.º) se extiende a la regulación de los modos de provisión de los puestos de trabajo.

En este sentido se hace eco del reproche dirigido contra el párrafo primero del reformado artículo 99.1 de la Ley 7/1985, en el que, a propósito de los méritos específicos de los concursos para la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, se contiene la mención a la adecuación de aquéllos a las características de los puestos. Mención que, aunque genérica, ha de entenderse que proporciona una pauta, la que remite a la idea de proporcionalidad, suficiente para hacer factible el control jurisdiccional de modo que, asegurado un mecanismo de verificación de la congruencia o correlación entre el puesto y los méritos específicos que pueden establecerse, no quepa exigir de la reserva de ley que vaya más allá en su pormenorización, justamente por la vinculación de estos méritos a lo propio y singular del puesto (STC 99/1987, fundamento jurídico 3.º d)) y en aras del respeto a la autonomía local (arts. 137 y 140 CE). En consecuencia, si la reserva de ley no se extiende a la fijación en norma de rango legal de los tipos, clases o categorías de méritos específicos esgrimibles en un concurso de provisión de puestos de

trabajo, menos aún alcanzará aquella reserva al establecimiento de un porcentaje máximo de puntuación por cada uno de los méritos que puedan establecerse.

Asimismo no cabe entender vulnerada la reserva de ley por el hecho de que la regulación cuestionada no haya incorporado la composición de los Tribunales o Comisiones llamados a valorar los concursos de provisión de puestos de trabajo (STC 85/1983; materia que, por cierto, en el Estado encontraba la mera previsión reglamentaria del artículo 16 del Real Decreto 28/1990), o no haya previsto los medios de acreditación de los méritos aportados, extremo cuya pormenorizada normación, que, por lo demás, para los funcionarios civiles del Estado sólo contaba con la vaga previsión del art. 14.5 del citado Real Decreto 28/1990) podría eventualmente entrar en contradicción con los principios de mérito y capacidad.

En todo caso, y respecto del referido párrafo primero del artículo 99.1 de la Ley 7/1985 (en la redacción dada por la Ley 31/1991), identifica el Abogado del Estado la sedicente inconstitucionalidad en la ocasión que se ofrece a las Corporaciones Locales, a la hora de fijar los oportunos méritos específicos, de que su actuación pueda incurrir en desviación de poder y, aun, en arbitrariedad. Eventualidad de un uso torticero de las leyes (STC 58/1982, fundamento jurídico 2.º) que, sobre no poder ser evitada *a priori* por ningún legislador, no convierte en inválidos los pronunciamientos legales, que, a mayor abundamiento, aparecen redactados de tal modo que no cabe decir, en puridad, que propician la arbitrariedad prohibida por el artículo 9.3 CE.

El argumento de la reserva de ley también es invocado por los recurrentes (si bien en un apartado cuyo epígrafe hace referencia al principio de igualdad), a propósito de los párrafos octavo y noveno del artículo 99.1, reformado, de la Ley 7/1985 relativos a los puestos de trabajo que, excepcionalmente, podían ser cubiertos por el sistema de libre designación. En este punto sostiene el Abogado del Estado que la remisión al reglamento para que proceda a la determinación de aquéllos no conculca las exigencias de la referida reserva, pues dicha determinación ha de efectuarse en el marco dispuesto legalmente (puestos de nivel 30 que tengan asignadas funciones de carácter directivo o de especial responsabilidad), sin que sea exigible de la ley que fije el concreto volumen de población o la cuantía del presupuesto (los otros dos criterios a que alude el párrafo octavo) a que pueden ceñirse los casos de libre designación, dada la variabilidad de estos factores.

Por lo demás, apostilla el representante del Gobierno, no es cierto que la nueva previsión legal haya incurrido en una laguna a propósito de los efectos del cese en puestos de libre designación, pues el párrafo noveno del citado artículo 99.1 de la Ley 7/1985 concreta aquéllos en la asignación de un puesto del mismo grupo de titulación en la misma Corporación.

d) Aborda a continuación el Abogado del Estado los apartados segundo y tercero del motivo único del recurso de inconstitucionalidad, referidos al sistema de libre designación que contemplan los párrafos octavo y noveno del artículo 99.1, reformado, de la Ley 7/1985. Apartados cuyo contenido sugiere a aquél alguna duda en relación con los concretos vicios de inconstitucionalidad aducidos, que, según cree entender, se resumen en la idea de que el sistema de libre designación no garantiza de modo adecuado la objetividad e imparcialidad en el ejercicio de las funciones públicas, de suerte que, en esta lógica, resultarían afectados los principios de seguridad jurídica y los de legalidad y ob-

jetividad (artículos 1.1, 9.1 y 3, y 103.1 CE), amén de la garantía de la imparcialidad *ex* artículo 103.3 CE. Del mismo modo, se apunta, la apelación al carácter directivo o a la especial responsabilidad como criterios determinantes de la libre designación parece encubrir un caso de arbitrariedad, según los recurrentes, quienes asimismo denuncian el atentado al derecho al cargo y a la inamovilidad de residencia.

Antes de entrar en el examen de estas cuestiones el Abogado del Estado efectúa dos observaciones. Una, que el carácter básico del concurso para proveer los puestos de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local, según la legislación anterior a la Ley 7/1985, proclamado en la STC 25/1983, no empece para que el legislador (básico) estatal de régimen local pueda establecer, junto al concurso, otros modos de provisión, igualmente constitucionales, de los puestos reservados a funcionarios con habilitación nacional. Otra, que, de asumirse hasta sus últimas consecuencias la lógica del escrito del recurso de inconstitucionalidad, el sistema de libre designación contemplado, con carácter general, en el artículo 20.1 b) de la Ley 30/1984 sería sin más inconstitucional.

Escrito lo que queda consignado, el Abogado del Estado refuta la contradicción del sistema de libre designación introducida por la Disposición adicional octava, párrafo 1, de la Ley 31/1991 con el principio de seguridad jurídica *ex* artículo 9.3 CE, pues las ideas de certeza y de claridad en la redacción de las normas que incorpora aquél no están en modo alguno ausentes de la regulación impugnada, amén de que dicho principio no cubre la exigencia de un determinado sistema de acceso a los puestos reservados a los funcionarios con habilitación nacional; como tampoco entra en contradicción con el principio de igualdad *ex* artículo 23.2 CE el que la provisión de tales puestos, además de por el procedimiento ordinario del concurso, pueda efectuarse (SSTC 192/1991, fundamento jurídico 4.º; 200/1991, fundamento jurídico 2.º, pronunciamientos que modulan a intensidad del principio de igualdad en los dos momentos: inicial, de acceso a la función pública, y ulterior, de desempeño de concretos puestos o funciones) por el de libre designación.

Por otro lado no pueden entenderse, según el representante del Gobierno, infringidos los principios de legalidad y de objetividad (arts. 1.1, 9.1 y 103.1 CE) por la previsión de un sistema de libre designación como el aquí cuestionado, pues aquellos principios han de predicarse de la actividad de la Administración en su conjunto, no así (STC 178/1989, fundamento jurídico 4.º) del concreto régimen que vincula a la Administración con quienes se hallan a su servicio. Legalidad y objetividad, por el contrario, han de encontrar su cauce de verificación en la garantía del control jurisdiccional *ex* artículo 106.1 CE, antes que en la imposición legal de un concreto modo de provisión de puestos de trabajo.

Pues bien, a diferencia de lo hasta aquí señalado, el Abogado del Estado halla alguna mayor enjundia en la apelación a la garantía de la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones por los empleados públicos, *ex* artículo 103.3 CE, como basamento de la impugnación del sistema de libre designación. A este respecto no tiene inconveniente en aceptar que el cese discrecional (contrapartida de la libre designación) puede constituir «un poderoso estímulo para que el funcionario libremente designado se acomode a las directrices y criterios que profese o acepte quien tiene la facultad de cesarle». Mas, se arguye a continuación, este apreciable sacrificio de

la imparcialidad funcional no puede desconocer que ésta no es un valor absoluto, ni siquiera allí donde, en principio, debiera venir investida de una particular protección, como es el caso del ejercicio de funciones de carácter directivo o de especial responsabilidad, que constituyen, precisamente, el eslabón más alto de la organización administrativa. El sacrificio relativo de la imparcialidad puede venir justificado en aras del aseguramiento de «la penetración administrativa de la opción política legitimada democráticamente», trasunto de la especial relación de confianza entre los representantes políticos democráticamente elegidos (art. 1.1 CE) y la cúspide de la organización administrativa de corte funcional.

En esta tesitura se entiende que la cuestión suscitada remite a un problema de límites; esto es, que la garantía del principio democrático (arts. 97, 140 y 141.2 CE) convierte en lícita la ponderación que ha efectuado el legislador a propósito de este parcial o relativo sacrificio de la imparcialidad o «independencia» funcional cuando ha constreñido la libre designación a los más relevantes de entre los puestos reservados a funcionarios con habilitación nacional (nivel 30 de complemento de destino, carácter directivo o de especial responsabilidad), en línea con lo dispuesto con carácter general en el artículo 20.1.b), párrafo segundo, de la Ley 30/1984, y siempre que se trate de entidades locales que cuenten con un determinado volumen de población y de presupuesto.

Precisamente esta última exigencia es la que, para el Abogado del Estado, permite neutralizar la tacha de arbitrariedad predicada por los recurrentes del criterio diferenciador utilizado por el legislador para abrir las puertas al sistema de libre designación, esto es, el carácter directivo o la especial responsabilidad de los puestos que pueden ser cubiertos por aquel sistema, pues, se razona, aun cuando ese carácter directivo o esa especial responsabilidad sean inherentes a todos los puestos reservados a funcionarios con habilitación nacional, el añadido de la población o el presupuesto introduce una nota cualificadora que hace razonable, además de objetiva, la diferenciación plasmada en la norma.

Por otra parte se mantiene que ni el sedicente derecho al cargo ni el atinente a la inamovilidad de residencia, en cuanto derechos de creación legal (arts. 141.1 del Texto Refundido de 1986 y 45 del Real Decreto 1174/1987), han sido afectados, al menos en un grado que ostente relevancia constitucional, por la regulación aquí impugnada.

En efecto, el primero (recogido, por cierto, bajo un rótulo que puede inducir a equívoco) no puede identificarse con el derecho a un puesto de trabajo concreto, sino con el de permanencia, en situación congruente con la cualificación acreditada en el ingreso, en la función pública a que se ha accedido, de suerte que es, precisamente, este derecho el que faculta al interesado, una vez producido el cese en el puesto al que accedió por libre designación, para ocupar otro reservado a funcionarios con habilitación nacional por cualquiera de los modos de provisión previstos, esto es, el concurso y la libre designación.

En cuanto a la inamovilidad de residencia, resulta palmario que puede verse afectada como consecuencia del cese en el puesto que se ocupe por libre designación. Pero se considera que el derecho afectado está abierto a las posibilidades de configuración del legislador, que habría podido validamente restringirlo a los funcionarios que desempeñasen puestos adjudicados por con-

curso, amén de que, con independencia del juicio de oportunidad que merezca la solución consagrada, el legislador ha sido sensible a las consecuencias derivadas del cese en un puesto de libre designación, al disponer que al funcionario afectado le será asignado un puesto de su mismo grupo de titulación en la misma Corporación.

e) Finalmente analiza el escrito del Abogado del Estado el punto quinto del motivo único del recurso de inconstitucionalidad, en el que se cuestionan las consecuencias del cese en un puesto desempeñado por el sistema de libre designación (párrafo noveno del art. 99.1, reformado, de la Ley 7/1985). Para los recurrentes, dice el Abogado del Estado, el cese, al comportar la privación del derecho a la inamovilidad de residencia, supone la inferencia de un trato discriminatorio tanto respecto de los funcionarios locales sin habilitación nacional como en relación con el personal laboral de las Corporaciones Locales o los funcionarios civiles de la Administración del Estado, así como una confiscación de derechos contraria al artículo 33.3 CE y contradictoria con las previsiones del artículo 21.2.b) de la Ley 30/1984.

Ninguna de estas imputaciones puede sostenerse, según el representante del Gobierno. En efecto, y por lo que se refiere a la inamovilidad de residencia, de acuerdo con lo que antes se dijo, en cuanto creación del legislador, éste podía, pura y simplemente, referir dicha garantía sólo a los funcionarios con habilitación nacional que desempeñasen puestos adjudicados por concurso, siendo así que la previsión del controvertido párrafo noveno supone un plus de garantía para los funcionarios que cesen en los puestos que ocupen por libre designación, al obligar a la correspondiente Corporación Local a que les sean asignados en la misma Corporación puestos de su mismo nivel de titulación, que, obviamente, no es forzoso aceptar, por lo que su situación es más ventajosa que la de funcionarios con habilitación nacional que se hallen en expectativa de nombramiento, sin derecho a remuneración alguna (art. 53 del Real Decreto 1174/1987), por provenir de una situación de nombramiento provisional o por no haber obtenido un primer nombramiento tras la adquisición de la condición de funcionarios de habilitación nacional.

Y, en segundo lugar, resulta inviable el juicio de igualdad propuesto, por inidoneidad de los términos de comparación alegados (SSTC 7/1984, 99/1984, 148/1986, 77/1988, 40/1989, 68/1989, 57/1990, 77/1990), pues no pueden situarse en el mismo plano, a efectos del referido juicio, la situación en que quedan los funcionarios locales con habilitación nacional que cesan en puestos de libre designación y la que se deriva del traslado de los trabajadores o de la extinción de la relación laboral por despido. Asimismo tampoco pueden compararse aquéllos con los demás funcionarios locales (que lo son de una entidad local en concreto, y cuya inamovilidad de residencia se garantiza «en cuanto el servicio lo consienta»: art. 141.1 del Texto Refundido de 1986), ni, por supuesto, con los de la Administración del Estado o los de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, cuyo cese en puestos de libre designación comporta matices diferentes por la amplitud de las Administraciones de pertenencia, sin que, en este sentido, los meros perjuicios ocasionados por los cambios legislativos (STC 148/1986, fundamento jurídico 7.a)) sean susceptibles de integrar el necesario juicio de igualdad. Conclusión que, a mayor abundamiento, permite descartar la idea de que se haya producido una confiscación de derechos contraria al artículo 33.3 CE.

En mérito de todo lo expuesto el Abogado del Estado solicita sea declarada la inadmisión del recurso de inconstitucionalidad número 830/1992, de no subsanarse la omisión denunciada, o, en su caso, su desestimación.

7. En su reunión del día 12 de mayo de 1992 el Pleno acordó, en atención al contenido del escrito del Abogado del Estado, requerir al Comisionado Sr. Trillo-Figueroa para que, en el término de diez días, presentara poder especialísimo por el que los señores Diputados recurrentes facultaran a dicho Comisionado para la interposición del recurso de inconstitucionalidad número 830/1992, en concreto, contra los preceptos impugnados, o, bien, documento firmado por los mismos en el que constara de modo indubitado su voluntad de impugnar los referidos preceptos.

8. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 5 de junio de 1992 el Comisionado Sr. Trillo-Figueroa solicita, con suspensión del plazo conferido al efecto, se le dé traslado del escrito del Abogado del Estado a fin de conocer las razones en que se sustentaba el requerimiento antedicho. Dicha solicitud fue atendida por Acuerdo del Pleno de 9 de junio de 1992, en cuya virtud, con entrega de copia de la parte del escrito del Abogado del Estado precisa a los efectos instados, se concedía un nuevo plazo de diez días para cumplimentar el requerimiento al que se refería el Acuerdo de 12 de mayo de 1992.

9. Por escrito registrado el día 25 de junio de 1992 el Comisionado Sr. Trillo-Figueroa manifiesta su protesta ante la que entiende injustificada duda expresada por el Abogado del Estado acerca de una indebida utilización del poder notarial conferido por los señores Diputados recurrentes para impugnar los preceptos a que se contraía el recurso de inconstitucionalidad número 830/1992. A este escrito se adjunta la ratificación por los referidos Diputados, cuyas firmas se incorporan al efecto, de su voluntad de recurrir contra los preceptos consignados en el escrito del recurso, así como la de la comisión conferida en favor del Sr. Trillo-Figueroa.

10. El Pleno, en su reunión del día 30 de junio de 1992, acordó, a la vista del escrito del Comisionado Sr. Trillo-Figueroa, tener por subsanado el defecto advertido en su providencia del anterior 12 de mayo.

11. El Abogado del Estado presentó sus alegaciones en relación con los antecedentes remitidos ex artículo 88 LOTC, de los que se dio vista por providencia de la Sección Segunda de 16 de noviembre de 1992, el día 30 de noviembre de 1992. En ellas, y tras poner de relieve que de la tramitación parlamentaria de la Ley cuestionada no se desprende ningún dato relevante acerca de la viabilidad constitucional de la inclusión en una Ley de Presupuestos de una regulación como la aquí impugnada (sólo, se dice, alguna intervención en el Senado que parece dar por buena aquella inclusión, aunque se discrepe en términos de «conveniencia u oportunidad política»), se efectúan unas consideraciones al hilo de la STC 76/1992, posterior al momento en el que se formularon las correspondientes alegaciones, en la cual se vierte una doctrina (fundamento jurídico 4.º) opuesta a la que se sustenta en aquel escrito de alegaciones, sobre el que el Abogado del Estado expresamente se reafirma.

a) En este sentido insiste el Abogado del Estado en que del artículo 134 CE no pueden derivarse otras limitaciones constitucionales al contenido de las Leyes

de Presupuestos que las expresamente consagradas en el mismo (núms. 6 y 7), de suerte que, en línea con lo argumentado en la opinión discrepante a la STC 76/1992, sólo ante definidas previsiones constitucionales, ya explícitas, ya dimanantes de inequívocas exigencias constitucionales, pueden tener cabida limitaciones *ratione materiae* de la potestad legislativa, nunca, por tanto, como segregación de una evanescente íntima naturaleza (un derecho natural presupuestario, como dice el representante del Gobierno), que sólo puede conducir a consagrar la mayor inseguridad jurídica.

Asimismo entiende el Abogado del Estado que no puede traerse a colación, a fin de razonar sobre las cuestionadas restricciones, el ejercicio de la potestad legislativa, la dualidad conceptual entre los Presupuestos (art. 134.2 CE) y la Ley que los aprueba, pues si se acepta que ésta es plenamente ley, tanto en sentido formal como material, su dictado corresponde a la potestad legislativa, al menos en cuanto a su contenido posible o eventual.

Y, finalmente, en este primer nivel de su razonamiento, resalta la insatisfacción que produce, de anularse por razones materiales un precepto incorporado a la Ley de Presupuestos, la aceptación de, en terminología consagrada, una «ley omnibus», que puede tramitarse paralelamente con la de Presupuestos o, incluso, ser aprobada en Comisión ex artículo 75.2 CE.

En segundo lugar, desde la vertiente procedimental (segundo criterio en que pretenden ampararse las restricciones aquí cuestionadas), del artículo 134.6 CE no se desprenden unas limitaciones en la tramitación de las Leyes de Presupuestos que sólo sean predicables de éstas, pues, como en su momento ya se argumentó, y así lo reconoce la propia jurisprudencia constitucional, la aprobación del Gobierno es necesaria para que pueda tramitarse cualquier enmienda, referida, por tanto, a cualquier proyecto o proposición de ley, que implique un incremento de los gastos o una reducción de los ingresos públicos.

En última instancia, de mantenerse la doctrina de la STC 76/1992, postula el Abogado del Estado la introducción de una mayor concreción y precisión en los criterios que definen el contenido posible o eventual de las Leyes de Presupuestos (relación directa con los gastos e ingresos presupuestarios o con los criterios de política económica de la que el Presupuesto es instrumento; complemento necesario para la mayor inteligencia y la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica; incorporación de normas típicas del derecho codificado), dado el halo de incertidumbre que revisten.

b) En otro orden de ideas, y en estas alegaciones de 30 de noviembre de 1992, el Abogado del Estado pone de relieve que la regulación introducida por la Disposición adicional octava, párrafo 1, de la Ley 31/1991 no ha tenido aplicación práctica, en la medida en que, siguiendo así la opinión expresada en el Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado de 25 de junio de 1992, el Gobierno elaboró un proyecto de ley que, con derogación de la referida Disposición adicional, daba nueva redacción al artículo 99 de la Ley 7/1985; circunstancia que, aun cuando no deba interpretarse en el sentido de una tácita aceptación de la inconstitucionalidad de dicha Disposición adicional, ha de conducir, si el proyecto de Ley resulta finalmente aprobado, a la apreciación de la desaparición sobrevenida del objeto del recurso número 830/1992 (SSTC 160/1987, fundamento jurídico 6.º; 150/1990, fundamento jurídico 8.º) ante la falta de apli-

cación práctica del precepto impugnado, que impediría hablar de proyección ultraactiva o de vestigio de vigencia del mismo (STC 199/1987, fundamento jurídico 3.º).

12. Mediante escrito presentado en la sede de este Tribunal el día 20 de julio de 1993 don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, comisionado por más de cincuenta Diputados del Congreso, interpone recurso de inconstitucionalidad contra el primer párrafo del número 1 y contra los cuatro párrafos del número 2 del artículo 99 de la Ley 7/1985 en la redacción dada por el artículo 2 de la Ley 10/1993, de 21 de abril, de modificación del régimen de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional. Los indicados preceptos ofrecen la siguiente redacción:

«1. El concurso será el sistema normal de provisión de puestos de trabajo y en él se tendrán en cuenta los méritos generales, entre los que figuran la posesión de un determinado grado personal, la valoración del trabajo desarrollado, los cursos de formación y perfeccionamiento superados y la antigüedad, así como los méritos específicos adecuados a las características del puesto. Los méritos generales serán de preceptiva valoración en todo caso y su puntuación alcanzará el 75 por 100 del total posible conforme al baremo correspondiente. No regirá esta limitación cuando no se establezcan méritos específicos.

2. Excepcionalmente, podrán cubrirse por el sistema de libre designación, entre habilitados de la escala nacional de la subescala y categoría correspondiente, los puestos a ellos reservados que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo. Dicho sistema sólo podrá adoptarse, en atención al carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad que asuman, respecto de los puestos en Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, Ayuntamientos capitales de Comunidad Autónoma o de provincia y de municipios con población superior a cien mil habitantes, siempre que tengan asignado nivel 30 de complemento de destino.

Cuando se trate de puestos de intervención o tesorería, además de los requisitos anteriores, la cuantía mínima del presupuesto ordinario de la Corporación habrá de ser superior a tres mil millones de pesetas. A los funcionarios cesados en los mismos se les garantizará un puesto de trabajo de subescala y categoría en la Corporación, que deberá figurar en su relación de puestos de trabajo.

Las bases de la convocatoria para cubrir estos puestos serán aprobadas por el Pleno de la Corporación y contendrán la denominación y requisitos indispensables para desempeñarlos.

La convocatoria, que se realizará con los requisitos de publicidad de los concursos, y la resolución, previa constatación de la concurrencia de los requisitos exigidos en la convocatoria, corresponden al Presidente de la Corporación, quien dará cuenta de esta última al Pleno de la misma.»

a) El escrito del recurso, articulado en un motivo único y desarrollado en seis apartados, reproduce en lo sustancial el dirigido contra la Disposición adicional octava, párrafo 1, de la Ley 31/1991, sin otras novedades que la exclusión de toda referencia a las Leyes de Presupuestos, por tratarse de la impugnada de una ley elaborada al amparo del procedimiento legislativo ordinario, y una referencia a la Carta Europea de la Autonomía Local, cuyo artículo 6.2 y, por ende, los ar-

tículos 103.3 y 149.1.18 CE habrían sido transgredidos por el sistema de libre designación cuestionado.

b) En efecto, y aquí pueden darse por reproducidas las alegaciones sintetizadas con ocasión del recurso número 830/1992, se insiste en que el sistema de libre designación (ahora en el núm. 2, en sus cuatro párrafos, del art. 99 de la Ley 7/1985), al no servir a los fines que garantiza el concurso, conculca la garantía de imparcialidad ex artículo 103.3 CE; que dicho sistema quiebra asimismo la garantía de un tratamiento común a los administrados, consagrado en el artículo 149.1.18 CE; que el principio de mérito y capacidad a que se refiere el artículo 6.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local no queda asegurado por un sistema, como el de libre designación, frontalmente contradictorio con las exigencias de aquel principio; que el sistema de libre designación, no sólo desconoce el carácter básico que ostenta el concurso, sino que pretende justificarse en una razón, la función directiva o de especial responsabilidad anudada a los puestos que pueden ser cubiertos por este procedimiento, carente de consistencia, pues aquella función es inherente a todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios de habilitación nacional; que resulta conculcada la reserva de ley, en su faceta de ordenación de la realidad considerada, al remitir a la potestad de las Corporaciones Locales la fijación de los méritos específicos que han de incluirse en los correspondientes concursos; y, finalmente, que el controvertido sistema conculca el principio de igualdad, según un razonamiento similar al expuesto en el recurso número 830/1992, al que se añaden unas consideraciones vertidas al socaire del Real Decreto 731/1993, dictado para acomodar a la Ley 10/1993, impugnada en este procedimiento de inconstitucionalidad, el Real Decreto 1174/1987, en cuyo artículo 28, párrafo segundo, se establece que al funcionario que cese en un puesto cubierto por libre designación se le asignará, dentro de su subescala y categoría, otro dotado de «funciones de colaboración, apoyo y asistencia jurídica o económica», precisión que revela la degradación a que se ve sometido el funcionario, pues, se arguye, aquellas funciones de colaboración, apoyo y asistencia no se corresponden con las que son propias de los puestos reservados a funcionarios con habilitación nacional.

13. Por providencia de la Sección Tercera de 21 de septiembre de 1993 se acordó la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad número 2351/1993, así como dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, conforme establece el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, para que en el plazo de quince días pudieran comparecer en el proceso y formular las alegaciones pertinentes.

14. Por Acuerdo de la Mesa del Congreso de 28 de septiembre de 1993 se comunicó al Tribunal Constitucional que, aun cuando la Cámara no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones, pone a disposición del Tribunal las actuaciones que pueda precisar.

15. La Mesa del Senado, en su reunión del día 5 de octubre de 1993, acordó que se tuviera por personada a la Cámara en el referido procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

16. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado el día 8 de octubre de 1993, se persona en el

procedimiento y formula las correspondientes alegaciones. Estas comienzan por poner de relieve la conexión entre el presente recurso de inconstitucionalidad y el registrado con el número 830/1992, dada la similitud de contenido de los preceptos impugnados en uno y en otro caso, si bien ha de tenerse presente que la Ley 10/1993 deroga expresamente la Disposición adicional octava de la Ley 31/1991, por la que se dio nueva redacción al artículo 99.1 de la Ley 7/1985; precepto que, se reitera, no tuvo aplicación práctica, a diferencia de lo que ha ocurrido con la redacción dada al referido artículo 99 de la Ley 7/1985 por el artículo 2 de la Ley 10/1993, desarrollado por el Real Decreto 731/1993 de suerte que cabe postular, aun cuando se solicite la acumulación de ambos recursos, la desaparición sobrevenida del objeto del recurso número 830/1992 (SSTC 160/1987, fundamento jurídico 6.º b); 150/1990, fundamento jurídico 8.º), cuyo contenido en consecuencia, no procede examinar ante las aludidas falta de desarrollo reglamentario y aplicación práctica de la regulación legal entonces impugnada (*a contrario*, SSTC 99/1987, fundamento jurídico 3.º; 82/1992, fundamento jurídico 1.º). En consecuencia, por tanto, el análisis a realizar ha de ceñirse a la redacción dada por la Ley 10/1993 al artículo 99 de la Ley 7/1985.

a) Este análisis se aborda en el motivo único del escrito que articula el recurso, cuyo objeto viene dado por el primer párrafo del número 1 (en el cual se prevé el concurso como modo ordinario de provisión de los puestos de trabajo contemplados y se prescribe que los méritos generales, de no fijarse por las Corporaciones Locales méritos específicos, alcanzarán una cuantía del 75 por 100 de la puntuación del concurso) y por los cuatro párrafos del número 2 del artículo 99 de la Ley 7/1985 (que regulan, con carácter excepcional, el sistema de libre designación para proceder a la referida provisión).

Como pórtico de su argumentación expone el Abogado del Estado sus dudas acerca de la «unicidad» del motivo único del recurso, trasunto del que entiende defectuoso levantamiento de la carga de fundamentar la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, al no distinguirse con claridad los epígrafes del citado motivo que se dirigen contra el párrafo primero del artículo 99.1 de aquellos que se centran en los cuatro párrafos del artículo 99.2, considerándose, en un afán por sistematizar el contenido de dichos epígrafes, que el englobado en el número 5 del motivo único impugna el párrafo primero del artículo 99.1, en tanto que los restantes atacan el régimen de la libre designación regulado en los cuatro párrafos del artículo 99.2 de la Ley 7/1985.

De este modo entiende el representante del Gobierno que: a) la infracción del principio de reserva de ley se imputa al primer párrafo del artículo 99.1; b) el epígrafe uno del motivo único del recurso denunciaría la conculcación de los artículos 1, 9.3, 103.1 y 103.3 CE por el artículo 99.2; c) el epígrafe dos predicaría de este mismo precepto la conculcación del artículo 149.1.18 CE; d) el epígrafe tres razonaría sobre la transgresión del artículo 6.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local por el referido artículo 99.2; e) el epígrafe cuatro haría lo propio en relación con este artículo 99.2 respecto de los artículos 9.1, 9.3, 103.1, 103.3 y 106.1 CE, y f) en el epígrafe seis del motivo único del recurso se argumentaría acerca de la infracción del principio de igualdad, así como del derecho consagrado en el artículo 33.3 CE, por el repetido artículo 99.2 de la Ley 7/1985 (en la redacción dada por la Ley 10/1993).

b) Por lo que atañe, en primer lugar, a la alegada vulneración del principio de reserva de ley (vulneración imputada, según se ha expuesto, al primer párrafo del art. 99.1) constata el Abogado del Estado la falta de identificación en el recurso del precepto que alberga la citada reserva, que, en todo caso, parece ser el artículo 103.3 CE (STC 99/1987, fundamento jurídico 3.º c)), y que en modo alguno cierra las puertas a la colaboración reglamentaria (SSTC 99/1987, fundamento jurídico 3.º a), 178/1989, fundamento jurídico 7.º).

En este sentido entiende aquél, en una explicación que en buena medida reproduce la vertida con ocasión del recurso número 830/1992, que la adecuación a las características del puesto, como parámetro de fijación de los oportunos méritos específicos, traduce la idea de proporcionalidad que permite, a su vez, el necesario control judicial, amén de ser coherente con la esencia de los méritos específicos (STC 99/1987, fundamento jurídico 3.º d)). Por otra parte, el desarrollo reglamentario del artículo 99 de la Ley 7/1985, constituido por el Real Decreto 731/1993, ha dado respuesta (arts. 13 a 16 y 20) a determinados extremos suscitados por los recurrentes (como los relativos a los medios de acreditación de los méritos que pueden alegarse en los concursos y la composición de los Tribunales llamados a su valoración) en una suerte de colaboración con la Ley que se tilda de «constitucionalmente irreproachable»; sin que, por otro lado, y supuesta la suficiente determinación legal del objeto regulado, pueda asumirse la tacha de un uso arbitrario o torticero de las posibilidades que abre el precepto legal (STC 58/1982, fundamento jurídico 2.º), por lo que, en definitiva, ninguna quiebra del principio de legalidad o de proscripción de la arbitrariedad puede descubrirse en la regulación impugnada.

c) Las consideraciones que siguen se enderezan a refutar la impugnación del sistema de libre designación regulado en los cuatro párrafos del artículo 99.2, según lo que se expone en los epígrafes 1, 2, 3, 4 y 6 del motivo único del escrito del recurso de inconstitucionalidad. A estos efectos identifica el Abogado del Estado la *ratio* de la impugnación en la sedicente prohibición por el texto constitucional, en una suerte de conclusión que habría de obtenerse por vía interpretativa, del referido sistema como modo de provisión de los puestos de trabajo reservados a funcionarios locales con habilitación de carácter nacional.

Pues bien, viene a argüirse, de la jurisprudencia constitucional (SSTC 207/1988, fundamento jurídico 3.º; 10/1989, fundamento jurídico 4.º, en línea con lo sustentado en las 18/1987, fundamentos jurídicos 4.º y siguientes; 192/1991, fundamento jurídico 4.º; 200/1991, fundamento jurídico 2.º) cabe inferir que no hay inconveniente a la hora de aceptar la libre designación como modo de provisión de los puestos de trabajo, en la medida en que a dicho sistema no le son ajenos los principios de mérito y capacidad, presentes en la fijación de los concretos requisitos para su desempeño (párrafo tercero del art. 99.2 de la Ley 7/1985, no impugnado, por cierto, en este recurso, y 27.1 d) del Real Decreto 731/1993) y que, sobre suponer un límite a la discrecionalidad administrativa, hacen posible el posterior control jurisdiccional.

d) Como pórtico del examen del primer apartado del motivo único del recurso, esto es, la denunciada incompatibilidad constitucional entre el sistema del concurso y el de libre designación (o cese), cuyo enunciado, poco claro según el Abogado del Estado, ha de entenderse en el sentido de que el sistema de libre de-

signación es juzgado por los recurrentes como contrario a los principios de imparcialidad, objetividad y desempeño legal de las funciones públicas, y, por tanto, como vulnerador de la seguridad jurídica y de los principios de legalidad y objetividad consagrados en los artículos 1.1, 9.3 y 103.1 CE, así como de la garantía de la imparcialidad *ex* artículo 103.3 CE, efectúa aquél dos observaciones: en primer lugar, que el carácter básico del concurso proclamado, desde la perspectiva del artículo 149.1.18 CE, conforme a la doctrina afirmada en la STC 25/1983 no excluye otras opciones, en concreto, la del sistema de libre designación, a fin de proveer los puestos reservados a funcionarios de habilitación nacional; y, en segundo término, que de aceptarse la tesis de la demanda resultaría inconstitucional el sistema de libre designación previsto con carácter general en la Ley 30/1984.

Sentado lo anterior, para el Abogado del Estado la libre designación regulada en el artículo 99.2 de la Ley 7/1985 (en la redacción dada por la Ley 10/1993) no contradice las exigencias de la seguridad jurídica *ex* artículo 9.3 CE, pues, sobre la base de que la redacción de dicho precepto cumple sobradamente con la certeza y claridad que incorpora el principio de seguridad jurídica, éste no se extiende, sin embargo, a la garantía de un determinado régimen de acceso y permanencia en cualesquiera puestos de trabajo que hayan de ser desempeñados por los funcionarios locales de habilitación nacional. Y la libre designación, por otra parte, tampoco entra en colisión con los principios de legalidad y objetividad a que debe sujetar su actividad la Administración (arts. 1.1, 9.3 y 103.3 CE); principios que no son de aplicación al régimen que vincula a la Administración con el personal a su servicio (STC 178/1989, fundamento jurídico 4.º), amén de que su garantía ha de hallarse, antes que en la previsión de un determinado sistema de provisión de puestos de trabajo, en la vigencia del necesario control judicial *ex* artículo 106.1 CE.

Pues bien, a diferencia de lo hasta aquí reseñado, acepta el Abogado del Estado una mayor consistencia, a efectos impugnatorios, en la apelación al principio de imparcialidad *ex* artículo 103.3 CE. En este sentido reproduce lo ya expuesto a propósito del recurso número 830/1992, insistiendo en que incumbe el legislador coherencia las exigencias de aquel principio con la garantía del principio democrático, que justificaría la posibilidad del libre cese, consustancial al sistema de libre designación, a cuyo efecto en los dos primeros apartados del artículo 99.2 de la Ley 7/1985 se consigna el marco al que puede lícitamente referirse el sistema de libre designación (nivel treinta de complemento de destino, carácter directivo, especial responsabilidad; entidades supramunicipales o municipios que sean capital de Comunidad Autónoma o de provincia; exigencia de un determinado presupuesto en el caso de los puestos de intervención o tesorería), de suerte que, en esta lógica, ha de afirmarse que la previsión legal no carece de racionalidad o, de otra manera, que de ella está ausente toda nota de arbitrariedad; sin que, finalmente, pueda cuestionarse la solución adoptada por la dificultad que entraña el control judicial del cese del funcionario libremente designado, pues ésta es cuestión que atañe en general al control de los actos administrativos que incorporan elementos de discrecionalidad.

e) Impugna a continuación el Abogado del Estado la denunciada infracción (apartado dos del motivo único del recurso) del artículo 149.1.18 CE por el sistema de libre designación establecido en el repetido artículo

99.2. Infracción que se localizaría en el no respeto del tratamiento común de los administrados garantizado en aquel precepto.

A este propósito, aduce el representante del Gobierno, el establecimiento de un régimen básico *ex* artículo 149.1.18 CE, como se hace en el caso que nos ocupa, ya incorpora la citada garantía, en tanto dicho régimen traduce ese contenido igualitario o común, propio de las bases, cuyo destinatario es, en el supuesto presente, antes que el ciudadano, el propio funcionario, de suerte que los dos modos de provisión de puestos de trabajo (el concurso y la libre designación: art. 20.1, letras a), b), párrafo primero, c) y e) de la Ley 30/1984) pasan a formar parte del régimen estatutario básico de los funcionarios públicos (art. 1.3 de la Ley 30/1984; STC 209/1990, fundamento jurídico 3.º).

Por lo demás, se arguye, el apartado dos del motivo único del recurso reitera el argumento ya analizado acerca de la sedicente infracción de la garantía de la imparcialidad por el referido artículo 99.2 de la Ley 7/1985. Una garantía que, aun cuando se admita un cierto menoscabo de su integridad cuando el desempeño de las correspondientes funciones se lleva a cabo por quien ha sido libremente designado, no tiene necesariamente que entrar en juego, siempre desde la perspectiva del ciudadano, cuando se predica de órganos de asesoramiento o de control interno, puesto que la legalidad de las resoluciones dictadas por la Administración, queda asegurada, en definitiva, por el sometimiento de ésta, en último extremo, al control de la jurisdicción.

f) La infracción del artículo 6.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 no puede acogerse, según el Abogado del Estado, por varias razones: a) el precepto citado no tiene carácter constitucional y, por tanto, no se erige en parámetro de enjuiciamiento de la constitucionalidad de las leyes (arts. 27.1 y 28.1 LOTC), ni siquiera por la vía del artículo 10.2 CE, en la medida en que la eventual contradicción entre una Ley y un Tratado internacional no entraña un problema de constitucionalidad (SSTC 49/1988, fundamento jurídico 14; 28/1991, fundamento jurídico 5.º; 254/1993, fundamento jurídico 5.º); b) dicho precepto es de aplicación a todo el personal al servicio de las entidades locales y no sólo a aquel que sirve determinadas funciones, amén de que los principios de mérito y capacidad ya aparecen consagrados en el texto constitucional español (art. 103.3 y, en consideración de conjunto con éste, art. 23.2 CE); y c) el referido artículo 6.2 se refiere en puridad a la selección del personal local, no directamente a la provisión de puestos de trabajo, y ello con independencia de lo ya apuntado acerca de la necesaria toma en consideración de otros factores, además de los ya aludidos principios de mérito y capacidad, cuando de proveer puestos de trabajo se trata.

g) Los números cuatro y seis del motivo único del recurso han de ser, para el Abogado del Estado, examinados de manera agrupada. Un examen que identifica la *ratio* del recurso en la incompatibilidad del sistema de libre designación con la reserva a los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional de determinadas funciones como garantía de objetividad e imparcialidad en su ejercicio. Un sistema que, además (viene a sintetizarse), menoscaba el derecho al cargo de unos funcionarios llamados a desempeñar unas funciones idénticas en todas las Corporaciones Locales, con independencia de su población o presupuesto, de modo que para los recurrentes resultan infringidos los

artículos 9.1 y 3 y 103.1 y 3 CE. Infracciones a las que han de añadirse las del principio de igualdad y la del artículo 149.1.18 CE, en la medida en que la posibilidad del cese acordado de manera discrecional deja «tambaleante» el «incondicionado» derecho a la inamovilidad de residencia de los funcionarios de habilitación nacional, discriminados respecto de los demás funcionarios locales y del personal sujeto al estatuto laboral. Finalmente en esta revisión de los reproches aducidos se alude a la encubierta «degradación» que significa la atribución al funcionario que ha cesado en un puesto de libre designación de otro de su misma subescala y categoría, así como a la «confiscación de derechos», contraria al artículo 33.3 CE, que el cese comporta.

1) En cuanto a la alegación construida sobre el derecho al cargo y a la inamovilidad de residencia el Abogado del Estado reproduce el razonamiento vertido al hilo del recurso número 830/1992, insistiendo en que, además de tratarse de derechos de creación legal, el primero de los mencionados, cuya denominación puede inducir a equívoco, sólo implica el derecho de permanencia en la función pública en situación congruente con la que existía en el momento del ingreso. Precisión que, justamente, es la que permite al funcionario nombrado por libre designación que cesa en su puesto de trabajo optar al desempeño de otro, ya por el procedimiento de concurso, ya por el excepcional de libre designación, sin que, en este sentido, el referido derecho al cargo comporte la exigencia del mantenimiento de un determinado sistema de provisión, concretamente el concurso, de puestos de trabajo, pues tal pretensión no se coherencia con el carácter estatutario del régimen funcional *ex* artículos 103.3 y 149.1.18 CE.

El razonamiento, *pari passu*, se repite en relación con el derecho a la inamovilidad de residencia. Derecho que, amén de entrar en el margen de disposición del legislador, ha sido respetado por éste, al disponer en la regulación cuestionada que al funcionario que cese en su puesto de trabajo le será asignado otro «de su mismo grupo de titulación en la respectiva Corporación» (*sic*), el argumento es mera reproducción del vertido en el recurso número 830/1992, pues en la redacción, aquí impugnada, introducida por la Ley 10/1993, la asignación ha de venir referida, más en concreto, a un puesto de la misma subescala y categoría), siendo así que resulta plenamente factible que la inamovilidad de residencia se predique en exclusiva de los funcionarios que desempeñen su puesto de trabajo por concurso, con exclusión, por tanto, de los obtenidos por libre designación.

2) Las razones aducidas, en segundo lugar, por el Abogado del Estado para refutar las alegaciones deducidas en el escrito del recurso a propósito de la infracción del principio de igualdad, así como de la confiscación de derechos contraria al artículo 33.3 CE, son mera reproducción de las expuestas en el recurso número 830/1992, por lo que en este momento parece suficiente una mera remisión a lo dicho entonces (v. apartado 6.e) de estos antecedentes).

3) En mérito de lo expuesto interesa el Abogado del Estado que, con acumulación del recurso número 2351/1993 al registrado con el número 830/1992, sea dictada Sentencia desestimatoria.

17. Por providencia de la Sección Tercera de 13 de octubre de 1993 se otorgó un plazo de diez días al Comisionado Sr. Trillo-Figueroa Martínez-Conde a fin de que expusiera lo que tuviera por conveniente acerca de la acumulación en su momento instada y solicitada asimismo por el Abogado del Estado.

18. Por Auto del Pleno de 25 de enero de 1994 se acuerda, luego de reseñarse que por el Comisionado Sr. Trillo-Figueroa Martínez-Conde no se había presentado escrito de alegaciones, la acumulación del recurso número 2351/1993 al registrado con el número 830/1992.

19. Por providencia de 3 de octubre de 2000 se declaró, para deliberación y votación de la presente Sentencia, el día 5 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Los recursos de inconstitucionalidad acumulados números 830/1992 y 2351/1993 tienen por objeto, respectivamente, los párrafos primero, octavo y noveno del artículo 99.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en la versión introducida por la Disposición adicional octava, párrafo 1, de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992; y el párrafo primero del número 1 y el número 2, en sus cuatro párrafos, del artículo 99 de la citada Ley 7/1985, según la redacción establecida por el artículo 2 de la Ley 10/1993, de 21 de abril, de modificación del régimen de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional. Los indicados preceptos, en síntesis, regulan determinados extremos atinentes a los modos de provisión de los puestos de trabajo de la Administración Local reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, y han sido impugnados (al socaire formalmente de un único motivo, si bien desglosado en diferentes apartados dotados de sustantividad propia) por su alegada contradicción con distintos artículos del Texto constitucional, coincidentes en uno y en otro caso, salvo en el extremo en el que el recurso número 830/1992 cuestiona la idoneidad constitucional de la Ley de Presupuestos para servir de cauce normativo a una regulación como la albergada en la Disposición adicional octava, párrafo 1, de la Ley 31/1991.

2. Pues bien, en la medida en que el apartado a) de la Disposición derogatoria única de la Ley 10/1993 ha afectado a la referida disposición octava de la Ley 31/1991, la primera cuestión que ha de abordarse estriba, precisamente, en la eventual desaparición del objeto del recurso de inconstitucionalidad número 830/1992 como consecuencia de la derogación de que queda hecha mención. Y, así, en este sentido ha de tenerse presente que el citado recurso, como, por lo demás, el acumulado a éste, no tiene un fundamento conflictual o competencial, por lo cual, en principio, y a diferencia de los inspirados en aquel carácter (así, SSTC 43/1996, de 14 de marzo, fundamento jurídico 3.º; 96/1996, de 30 de mayo, fundamento jurídico 31; 61/1997, de 20 de marzo, fundamento jurídico 3.º; 40/1998, de 19 de febrero, fundamento jurídico 2.º; 208/1999, de 11 de noviembre, fundamento jurídico 1.º), en los que la modificación o derogación de la norma impugnada no implica *per se*, de mantenerse vivo el conflicto (por todas, STC 96/1996, fundamento jurídico 31), la desaparición del objeto del recurso, cuando éste presenta un carácter abstracto, «dirigido a la depuración objetiva del Ordenamiento jurídico, carece de sentido pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho Ordenamiento..., sin ultraactividad» (STC 160/1987, de 27 de octubre, fundamento jurídico 6.º b); en idéntico sentido,

STC 150/1990, de 4 de octubre, fundamento jurídico 8.º, y especialmente la STC 233/1999, de 16 de diciembre, fundamento jurídico 3.º).

En el caso controvertido la regulación que se introduce en el artículo 99.1 de la Ley 7/1985 por la Disposición adicional octava, párrafo 1, de la Ley 31/1991 no fue objeto de desarrollo reglamentario, a diferencia de lo que acaeció con motivo de la Ley 10/1993 (Disposición final primera de ésta, cuya concreción se halla en el Real Decreto 731/1993, de 14 de mayo, dictado para acomodar a las disposiciones de la Ley 10/1993 el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el cual se aprobó el Reglamento de régimen jurídico de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional). Esta ausencia de desarrollo reglamentario, que, en definitiva, se tradujo en la falta de aplicación efectiva de la regulación dispuesta por la adicional octava de la Ley 31/1991, supone que la derogación de la norma cuestionada conlleva la desaparición sobrevenida del objeto del recurso de inconstitucionalidad número 830/1992, al no detectarse aquellos vestigios de ultraactividad (SSTC 160/1987, de 27 de octubre, fundamento jurídico 6.º b); 199/1987, de 16 de diciembre, fundamento jurídico 3.º, y 150/1990, de 4 de octubre, fundamento jurídico 8.º) que pudieran eventualmente justificar el examen de la disposición recurrida.

3. Así pues nuestro enjuiciamiento ha de venir referido a la redacción que dio al artículo 99 de la Ley 7/1985 el artículo 2 de la Ley 10/1993. Una redacción que ofrece el siguiente tenor en los párrafos (el primero del número 1 y los cuatro que integran su número 2) que se erigen en objeto formal de la impugnación registrada con el número 2351/1993:

«1. El concurso será el sistema normal de provisión de puestos de trabajo y en él se tendrán en cuenta los méritos generales, entre los que figuran la posesión de un determinado grado personal, la valoración del trabajo desarrollado, los cursos de formación y perfeccionamiento superados y la antigüedad, así como los méritos específicos adecuados a las características del puesto. Los méritos generales serán de preceptiva valoración en todo caso y su puntuación alcanzará el 75 por 100 del total posible conforme al baremo correspondiente. No regirá esta limitación cuando no se establezcan méritos específicos

2. Excepcionalmente, podrán cubrirse por el sistema de libre designación, entre habilitados de la escala nacional de la subescala y categoría correspondiente, los puestos a ellos reservados que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo. Dicho sistema sólo podrá adoptarse, en atención al carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad que asuman, respecto de los puestos en Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, Ayuntamientos capitales de Comunidad Autónoma o de provincia y de municipios con población superior a cien mil habitantes, siempre que tengan asignado nivel 30 de complemento de destino.

Cuando se trate de puestos de intervención o tesorería, además de los requisitos anteriores, la cuantía mínima del presupuesto ordinario de la Corporación habrá de ser superior a tres mil millones de pesetas. A los funcionarios cesados en los mismos se les garantizará un puesto de trabajo de subescala y categoría en la Corporación, que deberá figurar en su relación de puestos de trabajo.

Las bases de la convocatoria para cubrir estos puestos serán aprobadas por el Pleno de la Corporación y con-

tendrán la denominación y requisitos indispensables para desempeñarlos.

La convocatoria, que se realizará con los requisitos de publicidad de los concursos, y la resolución, previa constatación de la concurrencia de los requisitos exigidos en la convocatoria, corresponden al Presidente de la Corporación, quien dará cuenta de esta última al Pleno de la misma.»

Antes de proceder al análisis de los preceptos transcritos ha de efectuarse una advertencia previa. El número 1 del artículo 99 de la Ley 7/1985 fue a su vez modificado en cumplimiento de lo previsto en la Disposición adicional novena de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo, por el artículo primero del Real Decreto Legislativo 2/1994, de 25 de junio (no impugnado ante este Tribunal), en cuya virtud se procedió a fijar en «el 65 por 100 del total posible conforme al baremo correspondiente» la puntuación que en los concursos para la provisión de puestos reservados en el ámbito local a funcionarios con habilitación de carácter nacional correspondía a los llamados méritos generales, cuya determinación incumbe a la Administración del Estado (párrafo segundo), en tanto que aquellos que han de ser fijados por las Comunidades Autónomas pueden alcanzar un 10 por 100 del total (párrafo tercero); permaneciendo, por tanto, incólume el porcentaje del 25 por 100 que las respectivas Corporaciones Locales pueden atribuir a los méritos específicos que establezcan. La modificación introducida en el texto de la norma impugnada en este recurso de inconstitucionalidad se refiere, por tanto, al valor relativo en la puntuación total de los méritos generales y de los méritos relacionados con el conocimiento de la organización y de la normativa autonómicas. Pues bien, dado que estos aspectos no fueron cuestionados en su originaria configuración y, como se ha dicho, tampoco lo han sido en la nueva, sino que la impugnación se centra, como seguidamente se verá, en el 25 por 100 de valoración de méritos que puede establecer la correspondiente Corporación Local, es claro que no ha desaparecido el objeto de la impugnación dirigida, en el seno del recurso de inconstitucionalidad número 2351/1993, contra el párrafo primero del artículo 99.1 de la Ley 7/1985, en la redacción dada por el artículo 2 de la Ley 10/1993 (STC 61/1997, fundamento jurídico 3.º). De ahí que, a diferencia de lo indicado en el precedente fundamento jurídico, ha de ser examinado en su totalidad el recurso número 2351/1993.

4. Dicho recurso de inconstitucionalidad se encamina a combatir el sistema (o, por mejor decir, los sistemas) de provisión de puestos de trabajo reservados en el ámbito de las diferentes entidades que integran la llamada Administración Local a funcionarios con habilitación de carácter nacional, tal y como resulta de la regulación incorporada al artículo 99.1 (primer párrafo) y 2 (en su totalidad) de la Ley 7/1985, en la redacción dada por el artículo 2 de la Ley 10/1993. Unos puestos que son aquellos a cuyo cumplimiento se asigna el desempeño de las funciones (señaladas con las letras a) y b)) que, calificadas de «necesarias en todas las Corporaciones locales», se especifican en el artículo 92.3 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LBRL), a saber: a) «La de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo»; y b) «el control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y

la contabilidad, tesorería y recaudación». Funciones, en consecuencia, cuyo ejercicio no sólo viene encomendado a «personal sujeto al estatuto funcional» (junto a aquellas que «impliquen ejercicio de autoridad» o que, en desarrollo de la Ley 7/1985, «se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función»; art. 92.2 LBRL), sino también a aquel personal habilitado al efecto con carácter nacional (arts. 98 y 99 LBRL; arts. 158 a 166 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local; Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, sobre régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter nacional, y Real Decreto 731/1993, de 14 de mayo, que modifica, precisamente para adaptar su texto a la Ley 10/1993, el anterior).

La impugnación, consiguientemente, se entabla tanto frente a un concreto extremo del sistema de concurso, modo primario y general de provisión de los referidos puestos de trabajo previsto en el artículo 99.1 LBRL, cuanto respecto del sistema de libre designación que, contemplado en el artículo 99.2, se configura como modo excepcional de provisión, en los términos ordenados por el citado apartado 2 del artículo 99 LBRL, de aquellos puestos.

En síntesis, y por lo que se refiere al sistema de concurso, se denuncia la conculcación de la debida reserva de ley (ha de entenderse, según indica el Abogado del Estado), establecida por el artículo 103.3 CE, por cuanto el precepto legal no contiene (más allá de la genérica referencia a la adecuación a las características del puesto de trabajo) elemento alguno que contribuya a perfilar el contenido del 25 por 100 de los méritos específicos que, en el conjunto de la valoración del concurso, pueden atribuirse por la correspondiente Corporación Local. De este modo, se dice, entrega el legislador (con renuncia, así, a su papel ordenador y no meramente habilitador —y citan aquí los impugnantes la STC 19/1987, de 17 de febrero, que declaró inconstitucional la habilitación, sin límites, a los Ayuntamientos para fijar los tipos impositivos de las Contribuciones Territoriales Urbana y Rústica y Pecuaria contenida en el art. 13.1 de la Ley 24/1983) a los entes locales un poder omnimodo en la configuración de los oportunos méritos específicos (párrafo segundo del art. 99.1, no impugnado formalmente), que, en el supuesto extremo, pueden venir integrados por un único mérito, con la trascendencia que ello conlleva de cara a la valoración global del concurso. Si a ello se añade que, ante la falta de mención a los tipos o clases de méritos que pueden fijarse, y la correlativa puntuación máxima que a cada uno puede atribuirse (como ocurre en el ámbito de la Administración del Estado: Real Decreto 28/1990, vigente en el momento de la interposición del recurso), cabe que la confección de los méritos específicos responda al «perfil» de un determinado candidato, ha de concluirse, afirman los recurrentes, que la regulación legal propicia un uso arbitrario o torticero del sistema previsto, cuya eventual corrección en vía judicial (art. 106.1 CE) resulta insuficiente para enervar la tacha de inconstitucionalidad. Asimismo se aduce que la reserva de ley resulta vulnerada, tanto por la no previsión en la Ley de los modos de acreditación de los méritos específicos que pueden esgrimirse, cuanto por la ausencia de toda indicación sobre la composición de los Tribunales o Comisiones de selección.

5. Pues bien la reserva de Ley (cuyo significado último, según puede leerse en el fundamento jurídico 4.º de la STC 83/1984, de 24 de julio, «es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del Ejecutivo y, en su consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos»; principio que, sin embargo, «no excluye ciertamente, la posibilidad de que las Leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador») ofrece en el ámbito de la función pública unos rasgos peculiares, que han sido así descritos por la STC 99/1987, de 11 de junio, resolutoria de la impugnación entablada contra la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública:

«En el primer inciso de su artículo 103.3 la Constitución ha reservado a la Ley la regulación de la situación personal de los funcionarios públicos y de su relación de servicio o régimen estatutario, por emplear la expresión que figura en el artículo 149.1.18 de la misma Norma Fundamental. Es éste, desde luego, un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y *a priori*, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de Cuerpos y Escalas Funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas, pues habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18), habrá de ser también la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones pueden reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública. Las normas que disciplinan estos ámbitos serán, en el concepto constitucional, ordenadoras del Estatuto de los funcionarios públicos, pues todas ellas interesarán directamente a las relaciones entre éstos y las Administraciones a las que sirven, configurando así el régimen jurídico en el que pueda nacer y desenvolverse la condición de funcionario y ordenando su posición propia en el seno de la Administración. Esta normación, en virtud de la reserva constitucional a la que se viene haciendo referencia, habrá de ser dispuesta por el legislador en términos tales que, de conformidad con lo antes observado, sea reconocible en la Ley misma una determinación material suficiente de los ámbitos así incluidos en el Estatuto funcional, descartándose, de este modo, todo apoderamiento explícito o implícito a la potestad reglamentaria para sustituir a la norma de Ley en la labor que la Constitución le encomienda. Si estos límites se respetan no podrá decirse inconstitucional la remisión legal al Reglamento, según ya se apuntó por este Tribunal en el fundamento jurídico 6.º de su Sentencia 57/1982» (fundamento jurídico 3.º c)).

Necesaria intermediación, por tanto, de la ley para regular el «modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de la Administración Pública» (STC 99/1987, fundamento jurídico 3.º c) y d)), sin perjuicio de la llamada al reglamento a fin de complementar o particu-

larizar sus determinaciones (SSTC 83/1984, fundamento jurídico 4.º; 99/1987, fundamento jurídico 3.º a), b) y c), y, por lo que atañe al régimen de incompatibilidades, 178/1989, de 2 de noviembre, fundamento jurídico 7.º). En esta tesitura, pues, ninguna duda suscita la previsión en norma de rango legal del primero de los modos de provisión («normal», en la dicción del art. 99.1 LBRL, conforme a la redacción dada por la Ley 10/1993, que reproduce la contenida en el art. 20.1.a) de la Ley 30/1984 — según la redacción establecida por la Ley 23/1988) de los puestos de trabajo reservados, en el ámbito de la Administración Local, a funcionarios con habilitación de carácter nacional: el concurso. Más aún, la descripción de los extremos que, en concepto de méritos generales, cuya determinación corresponde a la Administración del Estado (párrafo segundo del art. 99.1), tienen una valoración del 75 por 100 (65 por 100 tras el Real Decreto Legislativo 2/1994) en el cómputo global del concurso, se corresponde con la contenida en el artículo 20.1.a) de la Ley 30/1984, sin otra variación que la atinente a «las características de cada puesto de trabajo» (art. 20.1.a) de la Ley 30/1984), que, en la economía del artículo 99.1, párrafo primero, LBRL pasa a integrar el criterio rector para la determinación de los oportunos méritos específicos, cuya traducción viene a representar el 25 por 100 en la valoración global del concurso.

Cabe concluir de lo hasta aquí observado, en consecuencia, que la remisión a la potestad reglamentaria de los entes locales de la fijación de este 25 por 100, en atención, en todo caso, a la necesaria adecuación a las características del puesto de que se trate, no conculca las exigencias de la reserva de Ley. En efecto, así como la pormenorización de los méritos que pueden hacerse valer en el concurso como modo de provisión de los puestos de trabajo en el ámbito de la Administración del Estado se difiere a lo dispuesto reglamentariamente (en la actualidad, por los artículos 39 a 50 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, que aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado), la determinación de los méritos específicos que han de ser tomados en consideración para la provisión mediante concurso de los puestos de trabajo reservados a funcionarios locales con habilitación de carácter nacional se confía a las Corporaciones Locales, permitiendo así que los méritos a valorar tengan conexión (aunque razonablemente limitada a 25 por 100 de la puntuación) con las singularidades de las Corporaciones Locales en las que se sitúan los concretos puestos de trabajo sacados a concurso. Esta opción legislativa está, sin lugar a dudas, en consonancia con el carácter de los procedimientos aquí considerados, integrados por una primera fase de selección nacional y otra subsiguiente de provisión en cada Corporación Local.

En estos términos, y con el inequívoco respaldo de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE), resulta plenamente coherente con la lógica del sistema que el legislador haya atribuido a los entes locales interesados la fijación de un determinado porcentaje de los méritos que pueden hacerse valer en los concursos; méritos que, en todo caso, habrán de responder (conforme a las exigencias del principio de adecuación o de proporcionalidad, como pone de relieve el Abogado del Estado) a las concretas características, de ahí su especificidad,

del puesto de que se trate. Especificidad que si, de un lado, hace posible el eventual control judicial, de otro, dado que tal precisión no dejaría de entrar en conflicto con el margen de libre disposición de que se ha querido investir por el legislador a los entes locales, no puede desembocar en un excesivo encorsetamiento de dicho margen mediante la fijación de grupos, tipos o categorías de méritos, que, sobre no venir exigida por la reserva de Ley, reduciría injustificadamente el ámbito en el cual naturalmente pueden desplegarse las competencias de aquellos entes para especificar, en virtud de su potestad de autoorganización, las peculiaridades de los distintos puestos de trabajo. En este sentido, por tanto, y a diferencia de lo que acaecía en el supuesto del que conoció la STC 19/1987, en el que, efectivamente, el entonces impugnado artículo 13.1 de la Ley 24/1983 no establecía un marco dentro del cual los Ayuntamientos podían fijar los tipos impositivos de las Contribuciones Territoriales Urbana y Rústica y Pecuaria, extremo definitivo a la hora de concluir en la inconstitucionalidad de aquel precepto (v. fundamento jurídico 5.º de la resolución invocada), en el caso presente el legislador ha aportado una pauta (la necesaria adecuación a las características del puesto) que enmarca el lícito ejercicio de su potestad de autoordenación por las entidades locales, conjugando, de este modo, las exigencias de la reserva de ley con el ámbito de la autonomía local.

Por lo demás, la eventualidad, como sostienen los recurrentes, de un uso arbitrario o torticero (y, en cuanto tal, contrario al art. 9.3 CE) de esta posibilidad por parte de las Corporaciones Locales no puede traducirse en una declaración de inconstitucionalidad como la pretendida, pues, con independencia de que la sede ordinaria del necesario control de los excesos a que esta posibilidad pueda dar lugar sea la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 106.1 CE), no ha de olvidarse, según oportunamente recuerda el Abogado del Estado, que, como ya se dijera en la STC 58/1982, de 27 de julio; «la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede ser nunca en sí misma motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de éstas, pues aunque el Estado de Derecho tiende a la sustitución del gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes, no hay ningún legislador, por sabio que sea, capaz de producir leyes de las que un gobernante no pueda hacer mal uso» (fundamento jurídico 2.º).

Finalmente, en este orden de ideas, tanto los medios de acreditación de los méritos que pueden aducirse en los concursos, como la composición de las Comisiones o Tribunales de valoración, no son cuestiones que necesariamente hayan de venir previstas en norma con rango de ley, constituyendo, por el contrario, materia típica de la ordenación reglamentaria (en relación con el segundo de los extremos citados, y aunque se trate de un pronunciamiento vertido con ocasión de un conflicto de competencias, STC 85/1983, de 25 de octubre, fundamento jurídico 8.º), como pone de manifiesto la regulación incorporada, entre otros, a los artículos 15, 16, 19 y 20 del Real Decreto 731/1993. Debiendo, eso sí, precisarse, una vez más, por lo que a la composición de los citados Tribunales o Comisiones se refiere, que «el derecho fundamental ex artículo 23.2 CE, puesto en relación sistemática con el inciso segundo de su artículo 103.3... impone la necesidad de que el acceso a las funciones y cargos públicos se haga de acuerdo con los principios de mérito y capacidad (SSTC 75/1983, 148/1986, 193/1987, 206/1988, 67/1989, 215/1991 y 353/1993)», a cuyo efecto, y «en íntima co-

nexión con esta configuración de tal derecho fundamental, hemos afirmado que el discernimiento de esa idoneidad de los aspirantes a una plaza en la función pública ha de corresponder exclusivamente a órganos calificadores compuestos por personas dotadas de la debida preparación científica y técnica en la materia propia de cada función o cargo» (STC 174/1996, de 11 de noviembre, fundamento jurídico 2.º). Es ésta una doctrina que se corresponde con la sentada, entre otras, en las SSTC 85/1983, fundamento jurídico 8.º, y 215/1991, de 14 de noviembre, fundamentos jurídicos 3.º, 4.º y 5.º.

6. Despejada, en los términos indicados, la incógnita que se cernía sobre la regulación del concurso incorporada al artículo 99.1 LBRL, corresponde ahora abordar las dudas de constitucionalidad suscitadas sobre el sistema de libre designación plasmado en el apartado 2 del artículo 99 de esta Ley. Sistema de provisión de puestos de trabajo que, en opinión de los recurrentes conculcaría los principios de legalidad y seguridad jurídica *ex* artículos 1.1, 9.3 y 103.3 CE, así como los de objetividad de la Administración y de imparcialidad en el ejercicio de las funciones públicas *ex* artículo 103.1 y 3 CE; desvirtuaría la esencia del concurso, en cuanto sistema normal de provisión, y entraría en colisión con la garantía de un tratamiento común a los administrados (art. 149.1.18 CE); vulneraría asimismo el artículo 6.2 de la Carta de la Autonomía Local, que proclama los principios de mérito y capacidad como rectores del acceso a las funciones públicas locales; y, finalmente (dada la degradación de la inamovilidad de residencia que acompañaría al procedimiento establecido) afectaría al derecho al cargo de los funcionarios con habilitación de carácter nacional, que de este modo resultarían discriminados, tanto respecto del personal laboral, como en relación con los demás funcionarios locales, amén de que la denunciada afección se traduciría en una confiscación de derechos contraria al artículo 33.3 CE.

La consideración esencial que subyace a este cuestionamiento del sistema de libre designación radica en la razón de ser a la que se entiende responde la reserva de las funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales (las referidas, sin perjuicio de la posibilidad contemplada en el art. 92.4 LBRL, en las letras a) y b) del art. 92.3 de dicha Ley) a funcionarios con habilitación de carácter nacional; a saber, la «garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función» (art. 92.2 LBRL). De esta guisa, se aduce, sólo el sistema de concurso puede hacer efectiva dicha garantía, trasunto, a su vez, del derecho al cargo y, como derivación de éste, el de inamovilidad en la residencia, que proclama el artículo 141.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. En consecuencia se estima que resulta inconsistente el que, aun con carácter excepcional (primer inciso del art. 99.2 LBRL, en la redacción dada por el art. 2 de la Ley 10/1993), se permita sustraer al mecanismo de concurso la provisión o cobertura de determinados puestos (reservados, como se ha dicho, a habilitados de carácter nacional de la subescala y categoría correspondientes, según se determine en las relaciones de puestos de trabajo) «en atención al carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad que asuman», puesto que la responsabilidad administrativa de las funciones atribuidas a funcionarios en posesión de la habilitación de

carácter nacional es la misma e idéntica cualquiera que sea el puesto en el que hayan de ser desarrolladas dichas funciones (art. 1.2 y 3 del Real Decreto 1174/1987, por el que se aprueba el Reglamento de régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter nacional), sin que, por tanto, exista en este punto diferencia alguna por la índole de la correspondiente entidad local (supuesto que la posibilidad de la libre designación viene referida a Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, Ayuntamientos que sean capitales de Comunidad Autónoma o de Provincia y Municipios con población superior a cien mil habitantes: párrafo primero del art. 99.2 LBRL), el nivel de puesto de trabajo (la libre designación queda constreñida a los puestos de nivel treinta, párrafo primero del citado art. 99.2) o, en fin, el presupuesto de la Corporación contemplada (este presupuesto, para los puestos de intervención y tesorería, ha de ser superior a tres mil millones de pesetas: párrafo segundo del citado art. 99.2).

Más aún la inconsistencia, que se pretende poner de relieve queda acentuada, en opinión de los recurrentes, si se repara en la consecuencia prevista para el supuesto de destitución del funcionario designado por libre designación (corolario evidente de la posibilidad que se critica), la garantía de su destino a un puesto de trabajo de las mismas subescala y categoría, desde el momento en que la Corporación, que, por hipótesis, ha dejado de tener en el funcionario afectado la confianza ínsita a la libre designación, ha de proveer, de pretender hacer uso de su libertad de destitución, a la inclusión en la correspondiente relación de puestos de trabajo de uno con contenido idéntico a aquel en el cual se ha producido el cese, mas (porque lo contrario implicaría llevar la contradicción hasta su último extremo) con una responsabilidad diferente, de donde, en el oportuno desarrollo reglamentario (art. 28, párrafo segundo, del Real Decreto 731/1993, dictado, según se dijo, para acomodar el Real Decreto 1174/1987 a las previsiones de la Ley de reforma del art. 99 LBRL, la 10/1993), se ha previsto que las funciones atribuidas en su nuevo puesto al funcionario destituido sean las de «colaboración, apoyo y asistencia jurídica que le atribuya el Presidente de la Corporación». Precisión que, en última instancia, viene a reforzar la tacha de degradación antes señalada, pues es claro que las tareas de colaboración, apoyo y asistencia distan mucho de las correspondientes a la responsabilidad para cuyo ejercicio los funcionarios interesados han debido superar el correspondiente procedimiento de selección de carácter nacional.

7. Pues bien, a los efectos del análisis subsiguiente podemos agrupar las quejas en que se sustenta el recurso respecto de la incorporación del sistema de libre designación como modo excepcional de provisión de los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, de la manera siguiente: a) la vulneración de los principios de legalidad y seguridad jurídica; b) la ilegitimidad constitucional del sistema de libre designación, ya sea desde la vertiente del afirmado carácter básico del concurso, ya sea en el plano de la garantía de un tratamiento común a los administrados; c) la inadecuación de dicho sistema a las exigencias de la Carta Europea de la Autonomía Local; d) el quebrantamiento por el referido sistema de los principios de mérito y capacidad en el desempeño de las funciones públicas, así como de los de objetividad de la Administración y de imparcialidad en el ejercicio de aquellas funciones; y e) la existencia de unos denunciados tratos discriminatorio y confiscatorio que se

anudan, desde la óptica del derecho al cargo y a la inamovilidad en la residencia, a la criticada posibilidad de libre designación.

8. Entrando en el examen de las indicadas quejas ha de concluirse, en primer lugar, que debe rechazarse la existencia de vulneración alguna de los principios de legalidad y seguridad jurídica *ex* artículos 1.1 y 9.3 CE por la cuestionada regulación. La mera previsión en norma dotada de rango de Ley (y, además, básica desde la perspectiva del art. 149.1 CE) es suficiente para desvirtuar toda imputación de vulneración del primero de los citados principios. Y esta misma suerte ha de correr el alegato construido al socaire del artículo 9.3 CE, pues, si «la seguridad jurídica, según constante doctrina de este Tribunal, es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad, sin perjuicio del valor que por sí mismo tiene aquel principio (SSTC 27/1981, 99/1987, 227/1988 y 150/1990)» (STC 173/1996, de 31 de octubre, fundamento jurídico 3.º), no se advierte que la ordenación legal del sistema de libre designación incurra en vicio alguno contrario a las exigencias del principio en cuestión, dado que la normativa establecida, de un lado, aparece redactada con la suficiente claridad como para eliminar cualquier sombra de incertidumbre acerca de su contenido y alcance y, por otro, en línea con lo que se dijo más arriba, el eventual uso torticero de la posibilidad alumbrada por la redacción que se cuestiona del artículo 99.2 LBRL o una aplicación de ella que incurra en desviación de poder, sobre encontrar en la jurisdicción contencioso-administrativa su cauce ordinario de control (art. 106.1 CE), no genera *per se* la inconstitucionalidad del precepto ante la mera eventualidad de su uso arbitrario por parte de la Administración (STC 58/1982, de 27 de julio, fundamento jurídico 2.º).

9. En segundo lugar sostienen los recurrentes que el concurso es, según se desprende de la propia jurisprudencia constitucional que citan (SSTC 25/1983, de 7 de abril, y 214/1989, de 21 de diciembre), el único medio constitucionalmente legítimo de provisión de los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional. Y al efecto observan que, en el caso resuelto por la STC 25/1983 se dilucidaba, a propósito de la legislación de régimen local anterior a la instaurada por la Ley 7/1985, «si la selección de funcionarios pertenecientes a los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Fondos de Administración Local y su adscripción a plazas determinadas, pertenece o no al núcleo de las bases de la regulación de la materia indicada» (fundamento jurídico 4.º) en el sentido del artículo 149.1.18 CE, que atribuye al Estado competencia para dictar «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas».

Pues bien, en el marco del conflicto de competencias a que dio resolución dicho pronunciamiento, en su fundamento jurídico 4.º pueden leerse las siguientes consideraciones:

«Al resolver esta cuestión manejando el concepto de la jurisprudencia de este Tribunal que antes recordamos, tenemos que establecer que ha de considerarse como básica dentro del ordenamiento jurídico actualmente vigente la existencia de los cuerpos de funcio-

narios citados como cuerpos de carácter nacional y la selección de los funcionarios dentro de los citados cuerpos. Puede, asimismo, considerarse como básico que el sistema utilizado para la adscripción de tales funcionarios a plazas concretas sea el de concurso de carácter nacional, pues ello otorga a los funcionarios en cuestión una igualdad de oportunidades y permite una valoración objetiva de los méritos, garantizando asimismo los derechos de los administrados en la misma forma en todo el territorio nacional. Todo aquello que sea preciso para la preservación de la normativa de una institución considerada como básica, debe ser entendido asimismo como básico por vía de consecuencia o de conexión. De esta manera, si hemos considerado que es básica en el ordenamiento jurídico vigente la existencia de un cuerpo de funcionarios de alta cualificación, tiene que ser cierto que ha de poseer la misma connotación todo aquello que preserve la existencia de ese cuerpo y ello permitirá proscribir lo que lo haga desaparecer o lo menoscabe. En este sentido no se puede olvidar que la pretensión sostenida por los promotores de este conflicto, aunque a la corta pudiera conducir simplemente a una multiplicación de los concursos de posible solución, de acuerdo con unos cánones igualitarios e impugnables, en su caso, por la vía contenciosa administrativa, a la larga tiene que conducir a una fragmentación de los concursos, por la absoluta imposibilidad de atender a todos ellos simultáneamente, con la ulterior y muy probable consecuencia *de facto*, si no *de iure*, de que se produzca una cabal regionalización de los cuerpos en cuestión, en contra de lo que en la línea de partida de este razonamiento habíamos considerado como básico.»

Nótese que la ratificación por la STC 25/1983 del concurso (nacional, frente a la regionalización pretendida por el promotor del conflicto) como modo de provisión de los puestos reservados a los antiguos Cuerpos Nacionales de Administración Local lo fue desde la estricta perspectiva competencial, en virtud de la imbricación en el primero de los términos del binomio bases-desarrollo, y, por tanto, en la competencia del Estado, *ex* artículo 149.1.18 CE, sobre la regulación que el referido concurso tenía en la legislación entonces vigente. Doctrina que, posteriormente, y ya bajo la vigencia de la Ley 7/1985, refrendó la STC 214/1989 (fundamento jurídico 26) en relación con la configuración del concurso previsto en el artículo 99 de este último texto normativo para proveer los puestos cuyo desempeño corresponde a los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional, herederos, en lo que aquí importa, de los extintos Cuerpos Nacionales de Administración Local. Consecuentemente, y en atención a la lógica que subyace a los pronunciamientos citados, nada impide que el legislador de lo básico pueda modificar el contenido de lo formalmente calificado como tal y, por tanto, introducir, junto al sistema de concurso, y en los términos concretamente previstos, el de libre designación como modo, siquiera excepcional, de provisión de determinados puestos de trabajo (STC 209/1990, de 20 de diciembre, fundamento jurídico 3.º). En suma, pues, y desde la óptica de enjuiciamiento adoptada en este momento, ninguna tacha de inconstitucionalidad puede predicarse de la regulación incorporada al artículo 99.2 de la Ley 7/1985 por el artículo 2 de la Ley 10/1993.

10. El análisis precedente es susceptible, empero, de una matización ulterior. Para los recurrentes, en efecto, la defensa del concurso como único modo constitucionalmente viable de provisión de los puestos que

han de ser ocupados por funcionarios de habilitación nacional aparece vinculada a la consecución de una finalidad que el artículo 149.1 18 CE hace explícita: la garantía a los administrados de un tratamiento común ante las Administraciones Públicas. La existencia, viene a decirse, de dos sistemas de provisión en el ámbito local de las funciones a que se refiere el artículo 92.3, letras a) y b), de la Ley 7/1985: el concurso y la libre designación, en atención, por lo que a esta segunda posibilidad se refiere, a la concurrencia de los requisitos prevenidos en los dos primeros párrafos del artículo 99.1 de la misma Ley (criterios que, a mayor abundamiento, no pueden desconocer la sustancial identidad de funciones y, por ende, de responsabilidad de este tipo de puestos de trabajo en todas las Corporaciones Locales), supone una fuente de discriminación generadora de un trato desigual para los administrados. Alegato que, en definitiva, puede extenderse, como arguye el Abogado del Estado, en general a la constitucionalidad del sistema de libre designación como modo de provisión de puestos de trabajo, con independencia de que sea utilizado en la Administración Pública Estatal, Autonómica o Local. Desde esta perspectiva, por tanto, el examen queda remitido a lo que ulteriormente se dirá a propósito de los principios de mérito y capacidad, así como en relación con los de objetividad e imparcialidad anteriormente enunciados.

11. La impugnación del sistema de libre designación con base en lo dispuesto en el artículo 6.2 de la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por España mediante Instrumento de 20 de enero de 1988 («Boletín Oficial del Estado» de 24 de febrero de 1989), ha de ser igualmente desestimada. En efecto, el citado artículo dispone que: «el Estatuto del personal de las Entidades locales debe permitir una selección de calidad, fundamentado en los principios de mérito y capacidad; a este fin, debe reunir condiciones adecuadas de formación, remuneración y perspectivas de carrera». Pues bien, con independencia de que los Tratados Internacionales no constituyen canon para el enjuiciamiento de la adecuación a la Constitución de normas dotadas de rango legal (STC 49/1988, de 22 de marzo, fundamento jurídico 14; 28/1991, de 14 de febrero, fundamento jurídico 5.º; 254/1993, de 29 de julio, fundamento jurídico 5.º), la simple lectura del texto transcrito permite constatar que la exigencia del mérito y la capacidad viene referida a la selección del personal de las entidades locales; exigencia que, sin género de duda, resulta respetada con la habilitación de carácter nacional de los funcionarios locales (arts. 98 LBRL, 159 del Real Decreto Legislativo 781/1986 y 20 a 25 del Real Decreto 1174/1987, si bien los arts. 24.3 y 25 de esta última norma fueron derogados por el Real Decreto 731/1993). Lo expuesto, bastaría para desestimar la tacha de inconstitucionalidad que ahora estudiamos, pero es que, además, el sistema de libre designación mediante el cual, bajo ciertas condiciones, pueden ser cubiertos determinados puestos reservados a estos funcionarios respecta, como seguidamente hemos de ver, los principios de mérito y capacidad.

12. Llegados a este punto nuestro análisis debe centrarse sobre el sistema de libre designación, uno de los dos modos (junto con el concurso) de provisión de puestos de trabajo en el ámbito funcional. En tal sentido procede recordar el respaldo que la jurisprudencia constitucional ha prestado a este sistema, tal y como

reflejan las siguientes palabras de la STC 207/1988, de 8 de noviembre:

«Pues bien, en nuestro ordenamiento y en las diversas Administraciones Públicas, no existe un solo sistema o procedimiento para la provisión de puestos de trabajo entre funcionarios, ni existe tampoco homogeneidad entre las situaciones de permanencia y estabilidad correspondientes a los diversos puestos. Pero, dada la variedad de Administraciones, de las tareas a desarrollar y de las diferentes circunstancias de los puestos de trabajo en ellas existentes, no resulta irrazonable, sino incluso fácilmente comprensible, esa multiplicidad de procedimientos y régimen de permanencia. Ello se traduce en la existencia de diferencias entre las diversas Administraciones respecto del margen de actuación de que disponen para la provisión de puestos de trabajo, aun cuando ello no pueda significar que tal margen sea absoluto, y que pueda convertirse en arbitrariedad, pues los límites jurídicos generales y los concretos que en cada caso se establezcan siguen en estos casos encuadrando la acción administrativa» (fundamento jurídico 3.º).

Esta doctrina, que se reitera en las SSTC 18/1987, de 16 de febrero, fundamento jurídico 5.º, y 10/1989, de 24 de enero, fundamento jurídico 3.º, permite sostener la constitucionalidad del sistema de libre designación, cuya entrada en juego no comporta que los principios de mérito y capacidad queden exclusivamente constreñidos al ámbito del concurso, en la medida en que (y con independencia, como ahora se dirá, de que cuando se trata de la provisión de puestos de trabajo entre quienes ya ostentan la condición de funcionarios operen otros bienes y valores distintos de los que aquellos principios incorporan) la facultad de libre designación no atribuye al órgano de decisión una especie de poder omnímodo a fin de decidir como tenga por conveniente, con olvido de que el servicio del interés público es la esencia y el fundamento del ejercicio de toda potestad administrativa en la consecuencia, en todo caso, de la eventual apreciación con ocasión del oportuno control judicial, ex artículo 106.1 CE, del vicio de desviación de poder de constatare una marginación indebida de los principios de mérito y capacidad.

Por otro lado no puede convenirse con los recurrentes en que los criterios rectores de la libre designación plasmados en los dos primeros párrafos del artículo 99.2 LBRL traduzcan una diferenciación artificiosa, y, por ende, arbitraria, respecto de los que resultan aplicables en el ámbito ordinario del concurso (artificiosidad y arbitrariedad que supondrían un atentado a los principios de mérito y capacidad —art. 103.3 CE— e incluso, por su conexión con éstos, al principio de igualdad —art. 23.2 CE). La argumentación que al efecto se apunta en el recurso sostiene que el carácter directivo de las funciones desempeñadas o la especial responsabilidad asumida son consustanciales a todos los puestos de trabajo que tienen encomendado el desempeño de las funciones relacionadas en letras a) y b) del artículo 92.3 LBRL (art. 1.2 y 3 del Real Decreto 1174/1987), con independencia del género de Corporación Local en la que se ubiquen dichos puestos, de la población de la correspondiente entidad o del presupuesto de ésta, por lo que, en definitiva, no se justifica el diferente modo de provisión, concurso o libre designación, en cada caso establecido.

Esta línea argumental, como se ha dicho no puede compartirse. Dada la peculiar estructura de la habilitación de carácter nacional, que da lugar a la configuración de una escala diferenciada de las de Admi-

nistración General y Administración Especial previstas en el artículo 167 del Real Decreto Legislativo 781/1986, integrada por tres subescalas (Secretaría, Intervención-Tesorería y Secretaría-Intervención), dentro de las cuales, a su vez (a excepción de en el caso especial de la subescala de Secretaría-Intervención, en la que no se producen ulteriores diferenciaciones) se distinguen dos categorías (de entrada y superior), según dispone el artículo 20.1 del Real Decreto 1174/1987, el tipo de Corporación Local o la población con que cuente la correspondiente entidad es determinante de la clasificación de los puestos de trabajo que pueden desempeñar los funcionarios de cada subescala y categoría (art. 2 del Real Decreto 731/1993). Así, y a título de ejemplo, tienen el carácter de Secretarías de primera clase las de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, Ayuntamientos que sean capitales de Comunidad Autónoma y de Provincia, y Municipios con población superior a 20.000 habitantes; puestos que están reservados a funcionarios de la subescala de Secretaría con categoría superior (letra a) del art. 2 del Real Decreto 731/1993). O el de Intervenciones de clase primera los puestos de intervención de Corporaciones con Secretarías de clase primera y que están reservadas, en principio, a funcionarios pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería de categoría superior (letra d) del citado art. 2).

La citada clasificación pone de relieve que los criterios utilizados para determinar los supuestos en los cuales puede acudir al sistema de libre designación no son en modo alguno arbitrarios y carentes de un fundamento objetivo y razonable, pues viene a expresar que, sin perjuicio de la entrada en juego de los principios de mérito y capacidad (ya acreditados, por lo demás, en virtud de la previa habilitación de carácter nacional), la libre designación, que, en definitiva, y según se dirá más abajo, no significa sino la mera puesta a disposición del órgano decisor de un cierto margen de valoración a la hora de apreciar las aptitudes de los candidatos para desempeñar un determinado puesto de trabajo, queda reservada a los puestos que ofrecen una particular relevancia en el conjunto de la llamada Administración Local, sea por el tipo de entidad de que se trate, por la población de que disponga el municipio, por el presupuesto ordinario de la Corporación (requisito específico para el caso de los puestos de intervención o tesorería, que se exige con independencia de los anteriores, párrafo segundo del art. 99.2 LBRL) o, en definitiva, por el nivel de complemento de destino (el treinta), expresión en última instancia de la valoración objetiva del puesto de trabajo (art. 15.1.b) de la Ley 30/1984). En esta tesitura, por tanto, el carácter directivo o la especial responsabilidad a que se refiere el artículo 99.1, párrafo primero, de la Ley 7/1985 no es, en última instancia, sino expresión de la específica o más intensa incidencia en los correspondientes puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional de las características de algunas Corporaciones Locales, sea por su índole, población o presupuesto. Ninguna quiebra, por tanto, de los principios de mérito y capacidad (art. 103.3 CE) en relación con el de igualdad (art. 23.2 CE) (que, por lo demás queda suficientemente cubierto con la garantía de la publicidad de las correspondientes convocatorias, párrafo cuarto del art. 99.2 de la Ley, reformada, 7/1985 y, con carácter general, art. 20.1.c) de la Ley 30/1984) puede achacarse a la regulación en la nueva redacción del artículo 99.2 LBRL del sistema la libre designación como mecanismo de provisión de puestos de trabajo, que no de acceso a la función pública.

13 Objetividad e imparcialidad son, para los recurrentes, los otros dos valores o principios puestos en cuestión por el sistema de libre designación aquí impugnado. En síntesis, viene a decirse, no puede reputarse que la posibilidad de la libre destitución de quien ha sido designado por el sistema de libre designación permita un ejercicio objetivo e imparcial *ex* artículo 103.1 y 3 CE de las funciones que le corresponde desarrollar (fe pública y asesoramiento legal preceptivo; control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria; contabilidad, tesorería y recaudación). Frente a este argumento el Abogado del Estado, sin perjuicio de reconocer que el sistema de libre designación, por su propia esencia, puede matizar o debilitar la integridad de la imparcialidad a que se refiere el artículo 103.3 CE (no así, se dice, la objetividad proclamada en el art. 103.1 CE pues el mandato contenido en este precepto se dirige a la Administración Pública en cuanto tal, no a los funcionarios o servidores que la integran), entiende que dicho debilitamiento ha de ser ponderado a la vista de otros elementos (vinculación, en virtud del principio democrático —arts. 1.1 y 97 CE—, del alto funcionariado local con los representantes locales democráticamente elegidos; necesidad de evitar, en expresión del defensor de la Ley recurrida, el «mandarinato», siempre pernicioso, de dicho funcionariado) cuya concurrencia, en una labor de equilibrio de los intereses en presencia, justifica plenamente la solución adoptada.

Ciertamente este Tribunal ha admitido que, aun cuando los principios de igualdad, mérito y capacidad (arts. 23.2 y 103.3 CE) rigen, no sólo en el momento inicial del acceso a la función pública, sino también en los ulteriores de desenvolvimiento de la carrera administrativa o profesional de los funcionarios (por todas, STC 96/1997, de 19 de mayo, fundamento jurídico 2.º), de tratarse de este segundo momento, el atinente a la provisión de puestos de trabajo, es legítima la toma en consideración, a la hora de decidir sobre aquella provisión, de otros valores o fines constitucionalmente lícitos. Así se ha dicho, con relación a los principios de protección de la familia (art. 39.1 CE) y de eficacia de la Administración (art. 103.1 CE), a propósito del llamado turno de consorte en los concursos de traslado de los funcionarios (SSTC 192/1991 de 14 de octubre, fundamento jurídico 4.º; 200/1991 de 28 de octubre fundamentos jurídicos 3.º y 4.º, con cita, en ambos casos, del ATC 1325/1988, de 19 de diciembre), o, a fin de hacer efectivo el principio de autonomía de los entes territoriales, como modulación del derecho de igualdad en los casos de movilidad interadministrativa *ex* artículo 17 de la Ley 30/1984 (STC 156/1998, de 13 de julio, fundamentos jurídicos 3.º y 4.º). Desde esta perspectiva, por tanto, y en línea con la argumentación del Abogado del Estado, habría de razonarse acerca de si la modulación o debilitamiento del principio de imparcialidad que comporta el sistema de libre designación, y su eventual consecuencia, la libre destitución, son o no admisibles *ex* artículo 103.3 CE.

Pues bien, desde una perspectiva general tanto el concurso como la libre designación (si bien esta última venga *ex* artículo 99.2 LBRL con carácter excepcional; excepcionalidad que anteriormente quedó justificada al razonarse acerca de los principios de mérito y capacidad) son sistemas o modos de provisión de puestos de trabajo entre quienes ya ostentan la condición de funcionarios (con habilitación de carácter nacional en el caso que nos ocupa). Quiere decirse, por tanto, que la finalidad a que ambos sirven es la misma: la atri-

bución, de acuerdo con la lógica de cada procedimiento de determinados puestos de trabajo a aquellos funcionarios en quienes concurren, desde la óptica de los principios de mérito y capacidad, la cualificación e idoneidad precisas para el mejor y más correcto desempeño de las funciones anudadas a cada puesto. Que la adjudicación sea en el caso del concurso la consecuencia de la baremación, más o menos automática, de los méritos aportados, según lo dispuesto en la oportuna convocatoria, en tanto que en el sistema de libre designación se produzca como resultado de la apreciación (dotada, como es obvio de una evidente connotación de discrecionalidad o, si se prefiere, de un cierto margen de libertad) que el órgano decisor se haya forjado a la vista del historial profesional de los candidatos o aspirantes, es indiferente desde la perspectiva del genérico estatuto funcional de la persona que finalmente resulte adjudicatario del puesto en cuestión. No nos hallamos aquí en presencia de nombramientos para cargos políticos, caracterizados por la libérrima decisión de quien sea competente para efectuar el nombramiento; ni ante la designación de personal eventual, cualificado, según el artículo 20.2, párrafo segundo, de la Ley 30/1984, por la «confianza o asesoramiento especial» de las funciones que pueden encomendarse. La confianza que, en este sentido, puede predicarse de la libre designación, en cuanto modo de provisión entre funcionarios de puestos de trabajo, es la que se deriva de la aptitud profesional del candidato, puesta de manifiesto en los méritos esgrimidos, esto es, en su historial funcional.

Ahora bien, cuando se establece la libre designación como norma de provisión de un puesto de trabajo se alude a un régimen jurídico que, no sólo presenta singularidades en la forma de nombrar a un funcionario para el puesto concreto, sino que también las ofrece en relación con la forma en que dicho funcionario puede ser cesado, y, lo que es más importante, con las consecuencias que dicho cese tiene para el funcionario afectado. Desde esta perspectiva nuestro control de constitucionalidad no se dirige ahora hacia el sistema de libre designación establecido en la legislación general de función pública, sino sólo y exclusivamente al diseñado en los preceptos impugnados, que afecta a un concreto grupo de funcionarios (los habilitados nacionales) y que encierra un régimen jurídico no totalmente coincidente con el que podríamos llamar general, para evaluar si queda comprometida la imparcialidad en el ejercicio de la función pública que debe garantizar la ley *ex* artículo 103.3 CE.

Para afrontar esta cuestión conviene precisar, en primer lugar que la imparcialidad en el ejercicio de la función pública viene garantizada *ad extra*, es decir, en las relaciones con los administrados por una serie de cautelas legales entre las que ocupa un lugar destacado la obligación de abstención y la posibilidad de recusación de los funcionarios cuando concurren determinadas circunstancias previstas legalmente que pueden poner en peligro objetivo la rectitud de su actuación (arts. 28 y 29 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común). Lo que está en cuestión es la vertiente interna de la imparcialidad, es decir, si la facultad de que el Presidente de la Corporación cese discrecionalmente en su puesto de trabajo al funcionario nombrado para él a través del sistema de libre designación coloca a dicho funcionario en una posición de debilidad tal que queda comprometer la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

Pues bien partiendo de que el libre cese que acompaña a la libre designación no es incompatible en abstracto con el ejercicio imparcial de las funciones públicas, lo cierto es que en el supuesto que contemplamos la Ley impugnada configura el sistema con ciertas garantías suplementarias en atención a la importancia de las funciones atribuidas a estos funcionarios. En primer término, si bien su nombramiento es decidido por el Presidente de la Corporación de entre quienes ya cuentan con habilitación nacional cumplen los requisitos de la convocatoria, ha de haberse modificado previamente la correspondiente relación de puestos de trabajo para fijar el sistema de libre designación como forma de provisión del puesto de trabajo (art. 99.2, párrafo 1, de la norma impugnada), lo cual corresponde al Pleno de la Corporación por aplicación de los artículos 22.2.i) y 33.2.f) de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y del mismo modo es el Pleno de la Corporación el que aprueba las bases de la convocatoria. Esta intermediación del Pleno corporativo significa, en suma, una autorización al Presidente por parte del órgano supremo de la Corporación, sin la cual el sistema de libre designación no puede ser aplicado.

En lo referente al cese, éste se puede acordar por el Presidente de la Corporación, y, si bien el artículo 99.2, párrafo 2, impugnado no dice expresamente que tenga carácter discrecional, parece presuponerlo, como lo confirma el desarrollo reglamentario (art. 29 del Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional). Ahora bien, también en este aspecto la regulación legal cuya constitucionalidad se cuestiona otorga alguna garantía suplementaria al funcionario cesado libremente. Así, el artículo 20.1.e) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, nada prevé en cuanto al destino del funcionario cesado, sino que es el artículo 58 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, el que garantiza al funcionario cesado la adscripción provisional a un puesto de trabajo correspondiente a su cuerpo o escala, no inferior en más de dos niveles al de su grado personal en el mismo municipio, en tanto no obtenga otro con carácter definitivo. En cambio los preceptos impugnados, de rango legal, garantizan al funcionario cesado un puesto de trabajo de su subescala y categoría en la Corporación que tendrá asignadas funciones de «colaboración, apoyo y asistencia jurídica o económica», y que deberá figurar en la correspondiente relación de puestos de trabajo, lo que constituye una garantía suplementaria para el funcionario que mitiga razonablemente las consecuencias que la pérdida de confianza inherente al cese le pudieran acarrear, y por ende le colocan en una mejor posición para ejercer sus funciones con la imparcialidad requerida.

De todo lo anterior se sigue que, ni el sistema de libre designación para puestos de indudable relevancia por su carácter directivo y especial responsabilidad es en abstracto contrario al artículo 103.3 CE, ni tampoco en el presente supuesto, aun partiendo de la importancia de las funciones de asesoramiento legal y económico o de control financiero y presupuestario encomendadas a los funcionarios con habilitación nacional, queda

comprometida la imparcialidad que la ley debe preservar para el ejercicio de las funciones públicas según el citado artículo. Tampoco hay, por supuesto, vulneración del principio de objetividad (art. 103.1 CE), que, aplicable a todas las Administraciones Públicas (STC 85/1983), tiene por destinatarias a éstas, justamente, en cuanto sujetos de Derecho.

14. Asimismo entienden los recurrentes que el sistema de libre designación, en cuanto puede conducir al cese o libre destitución del funcionario, sobre vulnerar su derecho al cargo, conculca el principio de inamovilidad de residencia, que aparece así con un carácter instrumental en relación con la garantía de un desempeño objetivo e imparcial de la función encomendada, en contravención tanto del artículo 14 CE, supuesta la discriminación que se denuncia respecto de los demás funcionarios locales y personal laboral de las Corporaciones Locales, como del artículo 33.3 CE, al implicar, se dice, el referido cese una confiscación de derechos no seguida de la oportuna indemnización.

Ninguno de estos reproches de inconstitucionalidad puede ser acogido. En efecto, la inamovilidad de residencia queda a salvo desde el momento en que al funcionario de libre designación cesado se le garantiza un puesto de trabajo correspondiente a sus mismas subescala y categoría en la propia Corporación, por lo que decae el supuesto sobre el que los recurrentes articulan la queja de discriminación. Tampoco se vulnera el derecho al cargo, pues éste implica el derecho a que la carrera administrativa o profesional del funcionario se desarrolle en coherencia con la habilitación (de carácter nacional) adquirida con ocasión del ingreso en la función pública, no el mantenimiento o preservación en el puesto adjudicado (incompatible por esencia con la libre designación, a la que es consustancial, en los términos arriba expresados, la posibilidad de la destitución o cese). Y este entendimiento del derecho al cargo, por lo demás, resulta confirmado con la propia dicción del artículo 141.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, cuando puntualiza que «se asegura» aquel derecho «a los funcionarios de carrera en las Entidades locales» «si perjuicio de su adscripción a unos u otros puestos de trabajo».

Finalmente ha de desestimarse la pretensión articulada sobre el carácter confiscatorio de los efectos que pueden derivarse del sistema de libre designación, no ya sólo porque de la modificación legal de las situaciones estatutarias o funcionariales no se desprenden, en principio, consecuencias expropiatorias que hayan de dar lugar a la debida compensación indemnizatoria (SSTC 99/1987, de 11 de junio, fundamento jurídico 6.º a); 178/1989, de 2 de noviembre, fundamento jurídico 9.º), sino, más sencillamente aún, porque la remoción en un puesto de libre designación (o, incluso, en uno adjudicado por el sistema de concurso, de producirse la supresión o alteración sustancial de su contenido, en los términos generales de la Ley 30/1984) es un mero avatar, como se ha dicho, de la carrera profesional del funcionario.

FALLO

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

Ha decidido:

- 1.º Declarar la desaparición sobrevenida del objeto del recurso de inconstitucionalidad número 830/1992.
- 2.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad número 2351/1993.

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

Dada en Madrid, a 5 de octubre de 2000.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver i Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmados y rubricados.

Voto particular que suscribe el Magistrado don Pablo García Manzano en relación con la Sentencia dictada en los recursos de inconstitucionalidad números 830/1992 y 2351/1993 acumulados

Comparto la decisión mayoritaria en cuanto al primer pronunciamiento que declara la desaparición sobrevenida del objeto del recurso de inconstitucionalidad número 830/1992, así como la desestimación del recurso número 2351/1993 respecto de la constitucionalidad del apartado 1 del artículo 99 impugnado, de la Ley 10/1993, que da nueva redacción al precepto de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local. Mi disenso, expuesto en el Pleno, se contrae a la constitucionalidad que la Sentencia mayoritaria declara respecto del apartado 2 del citado precepto, regulador del sistema de provisión de libre designación, precepto que debió, en mi criterio, ser declarado inconstitucional y nulo por vulnerar el apartado 3 del artículo 103 CE, al no garantizar la imparcialidad en el ejercicio de la función a los funcionarios de carrera de la Administración local con habilitación de carácter nacional.

1. Mi primera discrepancia, no atinente al núcleo de la cuestión, pero sí en el contexto en el que la sentencia lo sitúa, se produce respecto de la aseveración contenida en el fundamento jurídico 9.º, y en los términos en que se hace, al decir que nada impide al legislador de lo básico modificar el contenido de lo formalmente calificado como tal y, por tanto, introducir, junto al sistema de concurso el de libre designación como modo excepcional de provisión de determinados puestos de trabajo. Es cierto que el legislador de lo básico no puede quedar petrificado e impedido de alterar la regulación así calificada, pero no lo es menos que: a) de una parte, toda modificación de regulación básica parece que requiere que la nueva opción del legislador se adopte en función de un cambio de circunstancias de la realidad social o económica que así lo demanden, pero la afirmación se vuelve cuestionable cuando la modificación de lo básico se produce, como aquí ocurre, permaneciendo inalterables las realidades sociales, económicas y de toda índole que están en la base de la innovación normativa; y de otro lado, b) que en esta materia del sistema de provisión por concurso, como modo único y exclusivo según la LBRL, la regulación básica había sido establecida con minuciosidad y detalle máximos, hasta el punto de agotar el ámbito de lo normativo como dijo la STC 214/1989, de suerte que introducir modificaciones en una regulación básica así

configurada requiere, lógicamente, una mayor exigencia a la hora de justificar su alteración, y alteración esencial, pues el concurso, no obstante continuar formalmente como el modo ordinario o común de provisión de puestos de trabajo, coexiste con el de libre designación en las grandes Corporaciones, y pasa a ser, *de facto*, el sistema usual, bastando con que así se prevea en la relación de puestos de trabajo de aquéllas.

2. Si hemos de hacer caso a la Exposición de Motivos de la Ley 10/1993, se puso de relieve «la necesidad de enmarcar el sistema de libre designación establecido dentro de los límites y garantías exigidos por las peculiaridades de la Administración Local», por lo que hemos de analizar si dicho sistema excepcional de provisión de plazas o puestos de trabajo en las Corporaciones locales, entre funcionarios con habilitación de carácter nacional se ajusta, en los términos regulados por el artículo 99.2, a tales garantías relacionadas con la peculiar función que tales funcionarios de carrera desempeñan.

Pues bien, tales funcionarios públicos, que tienen asociada su relación de servicio (con la Administración estatal) y la orgánica (con el ente local respectivo), son aquellos cuya función es de carácter necesario en todas las Corporaciones locales, y que por ello se halla reservada al régimen estatutario, cabalmente, como dice el artículo 92.2 LBRL, «para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función». Desde este prisma hemos de enfocar, a mi juicio, la solución de la compatibilidad entre el precepto impugnado y el artículo 103.3 CE, precepto éste que ordena al legislador, en el contexto de la relación de empleo público de naturaleza estatutaria, es decir de la función pública, establecer «las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones».

3. No se trata, es cierto, de que tal sistema de provisión no respete el principio de mérito y capacidad para vincular a tales funcionarios de habilitación nacional con la Corporación local a la que prestan servicio, pues tal principio es esencialmente predicable del acceso a la función pública, más que de los sistemas de provisión de puestos de trabajo y de promoción en la carrera funcionarial. Se trata de si quiebra o, al menos, existe riesgo cierto de menoscabo del principio de imparcialidad que el legislador debe garantizar conforme al mencionado artículo 103.3, *in fine*, de la Constitución. Por ello, no cabe compartir otra de las premisas sobre las que se asienta la decisión mayoritaria, cuando coloca en el mismo plano a los dos sistemas de provisión (concurso de méritos y libre designación), equiparándolos desde el punto de vista finalista, al decir (fundamento jurídico 13) que «la finalidad a que ambos sirven es la misma: la atribución, de acuerdo con la lógica de cada procedimiento, de determinados puestos de trabajo a aquellos funcionarios en quienes concurren, desde la óptica de los principios de mérito y capacidad, la cualificación e idoneidad precisas para el mejor y más correcto desempeño de las funciones anudadas a cada puesto». Y más adelante añade: «La confianza que, en este sentido, puede predicarse de la libre designación, en cuanto modo de provisión entre funcionarios de puestos de trabajo, es la que se deriva de la aptitud profesional del candidato, puesta de manifiesto en los méritos esgrimidos, esto es, en su historial funcionarial.»

He de hacer, con todo respeto, explícito mi disenso sobre tales afirmaciones, por lo que tienen de sustento de la solución a que llega la sentencia. En efecto, se

parte de una concepción de los dos sistemas de provisión que difumina y hace desaparecer los rasgos propios de cada uno de ellos. En la libre designación no existen méritos a evaluar, ni la evaluación se realiza por Comisiones o Tribunales calificadores, ni la adjudicación del puesto de trabajo se basa en el mayor mérito o mejor aptitud profesional de un candidato sobre los demás. La libre designación descansa, esencialmente, en la confianza que el candidato ofrece a quien lo nombra, que es el Alcalde o Presidente de la Corporación local directamente, y sin mayor exigencia que la derivada del aspecto formal de la competencia y el procedimiento, así como el lógico de que se den los requisitos para acceder al puesto: subescala y categoría, etc. Basta para ello comprobar la regulación impugnada, tanto en el propio precepto de la Ley enjuiciada (art. 99.2), como en su desarrollo reglamentario (Real Decreto 731/1993, de 14 de mayo), lo que me dispensa de mayores precisiones. Cabe, pues, concluir que la idoneidad no es el resultado de una selección entre quienes mayor cualificación profesional ostentan, sino una idoneidad que deriva, esencialmente, de una relación de confianza, que apodera, con las indicadas salvedades procedimentales o formales, para una designación discrecional y para una remoción también puramente discrecional.

4. Se llega así al núcleo del problema: si el sistema de libre designación, para los funcionarios con habilitación de carácter nacional, en los términos con que aparece configurado en el artículo 99.2 de la Ley 10/1993, respeta o no la exigencia de la Constitución, en su artículo 103.3, de garantizar la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. Cuáles sean estas funciones y su alcance, y a qué se alude cuando se habla de «imparcialidad» son cuestiones que interesa precisar para despejar el camino hacia una correcta solución, de fácil concreción la primera y de ardua determinación la segunda, es decir, la exigencia constitucional.

5. Las funciones que desempeñan, en las Corporaciones locales (y habría que añadir, en todas las Corporaciones locales, cualesquiera sean la dimensión de su población y la cuantía de su presupuesto) estos funcionarios «de habilitación o con habilitación nacional», que son el correlato de los extintos Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local, de honda raigambre en nuestro régimen local, son funciones reservadas a personal sujeto a relación estatutaria y corresponden a una responsabilidad administrativa de necesario ejercicio en el ámbito local. Tales funciones son las enunciadas en el artículo 99.3 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local: la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo, cumplidas por las Secretarías, y otras dos incardinadas en el ámbito económico-financiero a saber: de un lado, el control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y de otro, la contabilidad, tesorería y recaudación, correspondientes a las de Intervención y Depositaria de fondos. Pues bien, hemos de apresurarnos en afirmar, sin énfasis alguno, que estas funciones cumplen un papel central en la Administración de los Entes locales, y quienes las desempeñan o sirven aparecen así como la columna vertebral de la función pública local.

En efecto, las enunciadas funciones administrativas no sólo sirven para hacer operativo el principio constitucional de eficacia en la Administración local (art. 103.1 CE), sino, fundamentalmente, para encami-

nar la actuación administrativa de los Entes locales al logro del postulado constitucional de «sometimiento pleno a la ley y al Derecho» que luce en el inciso final del artículo 103.1 del texto constitucional. Dicho más sencillamente: para garantizar el Estado de Derecho en dicha esfera administrativa. Pues solamente cuando las Corporaciones locales cuenten con un asesoramiento legal preceptivo que les ponga de manifiesto las coordenadas constitucionales y legales en que ha de moverse la actuación administrativa (sin perjuicio de los criterios políticos o de oportunidad), y cuando un previo control de fiscalización del gasto público les asegure un correcto manejo de los caudales públicos y de la gestión presupuestaria, podrá afirmarse que están los Entes locales en condiciones de cumplir la exigencia constitucional de sumisión a la ley y al Derecho. Y, a su vez, para que tales funciones públicas, calificadas como necesarias en todas las Corporaciones locales y reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional (art. 92.3 LBRL) se desempeñen en términos de objetividad y eficacia, será preciso garantizar a los funcionarios públicos que asuman su desempeño un régimen jurídico adecuado que asegure la imparcialidad en el ejercicio de tales funciones, tal como viene exigido por el tan citado inciso final del artículo 103.3 de nuestra Constitución.

6. Importa determinar ahora a qué tipo o clase de «imparcialidad» se refiere el artículo 103.3 CE. La Sentencia mayoritaria admite, y en este extremo la comparto, que junto a una dimensión o vertiente de la imparcialidad funcional *ad extra* (que cristaliza en las causas legales de abstención y recusación) ha de reconocerse lo que denomina vertiente interna de aquélla. Esta vertiente interna, que excede el concreto marco de los procedimientos administrativos en que, por coincidir intereses propios y los generales, el funcionario no debe intervenir, es aquella, de más amplio alcance, que implica la neutralidad política del funcionario, y determina que el ejercicio de su función no venga condicionado por criterios políticos o de otra índole que enturbien la perspectiva jurídica que está en la base de su función. El asesoramiento y el previo control y fiscalización de los caudales públicos lo son «en Derecho», y el punto de referencia del funcionario, al emitir sus dictámenes y al oponer sus reparos, no debe ser sino el que el Ordenamiento jurídico le ofrezca. Este ámbito de imparcialidad es el correlato, en los funcionarios sometidos a régimen estatutario, de la objetividad con que toda Administración pública (y también, por tanto, la Administración local) ha de servir los intereses generales (art. 103.1 CE). Y no es ocioso tener en cuenta que el deber de imparcialidad que debe ser adecuadamente garantizado se dirige también a los ciudadanos a los que la Administración pública sirve, y no sólo al propio funcionario público, pues aquéllos son los destinatarios últimos de la actuación administrativa en que se insertan tales funciones.

Por otra parte, la imparcialidad no se garantiza solamente con un adecuado sistema de incompatibilidades (STC 178/1989), sino que también incide o tiene que ver con la inamovilidad característica de los funcionarios públicos de carrera.

Así las cosas, habrá de dilucidarse si el régimen de libre designación impugnado garantiza de forma adecuada la mencionada exigencia de imparcialidad, cuestión a la que la sentencia de la que discrepo da respuesta afirmativa.

7. A tal efecto, la sentencia entiende que también la que ha denominado vertiente interna de la imparcialidad se halla suficientemente garantizada, a través de lo que aquella llama «garantías suplementarias». Las dos primeras dicen relación a la fase de nombramiento y atribuyen al Pleno determinadas facultades para el nombramiento, y la tercera se refiere al libre cese o remoción de los funcionarios con habilitación que hayan accedido por el cuestionado sistema, de provisión, entendiendo que tampoco, atendiendo a este momento extintivo de la relación orgánica con la Corporación local, cabe hablar de menoscabo de su imparcialidad.

Con pleno respeto para la decisión mayoritaria, no me parecen convincentes las referidas «garantías suplementarias», a los fines de garantizar la comprometida imparcialidad.

En efecto, que haya de intervenir el Pleno corporativo, para incluir en la relación de puestos de trabajo las plazas o puestos reservados a estos funcionarios, para ser provistas por el sistema de libre designación, en nada asegura la imparcialidad, pues nos encontramos en la fase previa al nombramiento del concreto funcionario.

También es elemento neutro, jurídicamente hablando y a los fines que nos ocupan, el que haya de ser el Pleno el que apruebe las bases de la convocatoria; dado que tales bases no comprenden, como se ha dicho, méritos que hayan de ser evaluados, la intervención del Pleno es puramente formal, señalando los requisitos que los aspirantes a la plaza han de reunir.

Finalmente, y esto es lo más decisivo, para la Sentencia el libre cese o remoción del funcionario con habilitación, que es puramente discrecional, como taxativamente señala el artículo 28 del Real Decreto 731/1993 (aprobatorio del Reglamento para la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional), y que se realiza «por el mismo órgano que lo nombró», es decir, por el Presidente de la Corporación, como establece el artículo 27.3 del propio Reglamento, esta remoción libre y discrecionalmente acordada por el Alcalde o el Presidente de la Corporación local de quien accedió al puesto de Secretaría, Intervención o Depositaria mediante el sistema de libre designación, no es atentatorio a la exigencia de garantizar la imparcialidad de estos funcionarios, porque al cese se incorpora la «garantía suplementaria» de asegurarle un puesto de trabajo de su subescala y categoría en la misma Corporación. Pero si atendemos a que este puesto, en el que no se permanece definitivamente sino «hasta obtener otro por los procedimientos establecidos en este Real Decreto», no presenta identidad de contenido funcional con el que venía desempeñando el funcionario con habilitación removido, pues tiene atribuidas «las funciones de colaboración, apoyo y asistencia jurídica o económica que le atribuya el Presidente de la Corporación» (art. 28, párrafo 2, del mencionado Reglamento), funciones éstas de muy diverso alcance a las «necesarias» de control previo del gasto y de asesoramiento legal preceptivo, hemos de concluir, disintiendo del parecer mayoritario, que situar al funcionario con habilitación ante la eventualidad de un cese o libre remoción, sin que el legislador haya introducido temperamento alguno para que no se produzca en las condiciones establecidas, implica que el ámbito de neutralidad y de imparcialidad aparece así menoscabado ante el riesgo cierto de pérdida de la confianza del órgano monocrático de la Corporación que lo nombró, y consiguiente cese en las funciones de asesoramiento y control preventivo específicas y propias del puesto de trabajo al que accedió.

En los términos, pues, en que aparece configurado el sistema de libre designación por el artículo 99.2 de la Ley 10/1993, de 21 de abril, no cabe sino concluir, en mi opinión, que este precepto vulnera la exigencia contenida en el inciso final del artículo 103.3 de la Constitución. Por ello, el fallo hubiera debido ser parcialmente estimatorio, con declaración de in-

constitucionalidad y nulidad del referido precepto legal impugnado.

Y para dejar constancia de mi parcial disenso, al amparo de lo prevenido en el artículo 90.2 LOTC, suscribo el presente Voto particular en Madrid, a 10 de octubre de 2000.—Pablo García Manzano.—Firmado y rubricado.