

# EDJ 1987/98

Tribunal Constitucional Pleno, S 11-6-1987, nº 99/1987, BOE 152/1987, de 26 de junio de 1987, rec. 763/1984  
Pte: Vega Benayas, Carlos de la

## Resumen

*El Tribunal Constitucional estudia el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra determinados artículos de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública. El TC declara la inconstitucionalidad de varios preceptos de la Ley, y considera que otros han de ser interpretados de acuerdo con el fallo de la Sentencia. De la opinión de la mayoría disiente un Magistrado, el cual considera que el art. 29, 2, letra 1), no ha de declararse inconstitucional.*

## NORMATIVA ESTUDIADA

CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española  
art.24.1 , art.53.1 , art.81  
D 3096/1973 de 14 septiembre 1973. TR Código Penal, conforme a la L 44/1971  
art.467  
RDLeg. de 14 septiembre 1882. Año 1882. Ley de Enjuiciamiento Criminal  
art.279 , art.805

## ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO .....	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO .....	8
FALLO .....	19
VOTO PARTICULAR .....	19

## CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

### NORMAS JURÍDICAS

#### NORMAS EN PARTICULAR

Disposiciones normativas con rango de ley

Leyes

BÁSICAS

Concepto

### PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN

#### AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Funcionarios

RÉGIMEN ESTATUTARIO

DERECHOS

Libertad sindical

DERECHO DE ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA

Legislación básica

### REGLAMENTOS

#### PARLAMENTARIOS

Reglamento de Las Cortes

### RESERVA DE LEY

#### EN GENERAL

### SENTENCIAS Y OTRAS RESOLUCIONES JUDICIALES

#### INTERPRETATIVAS

### SINDICATOS

#### SINDICATOS MÁS REPRESENTATIVOS

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## PROCESOS CONSTITUCIONALES

### Recurso de inconstitucionalidad

#### Inconstitucionalidad

##### Por violación directa

#### Promotor del recurso

##### Diputados y Senadores

##### Respecto de normas del Estado

#### Acto impugnado

##### Leyes Ordinarias

#### Sentencia

##### Estimatoria

##### Alcance

## VOTO PARTICULAR

LEGUINA VILLA, JESÚS

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, MIGUEL

## FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Recurso de inconstitucionalidad

### Legislación

Aplica art.24.1, art.53.1, art.81 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Aplica art.467 de D 3096/1973 de 14 septiembre 1973. TR Código Penal, conforme a la L 44/1971

Aplica art.279, art.805 de RDLeg. de 14 septiembre 1882. Año 1882. Ley de Enjuiciamiento Criminal

### Bibliografía

Citada en "El principio de confianza legítima en la jurisprudencia. Últimos pronunciamientos del Tribunal Supremo. Respuesta de los tribunales"

Citada en "La responsabilidad patrimonial del Estado por dilaciones indebidas del Tribunal Constitucional en la reciente SAN de 8 julio 2008"

Citada en "Breves apuntes en torno a la nueva regulación del empleo público"

Citada en "Restablecimiento de la legalidad urbanística"

Citada en "Principio de Confianza Legítima. Sus orígenes y recepción por la Jurisprudencia comunitaria y española"

### Definiciones

principio de seguridad jurídica

## ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito que tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el pasado 2 noviembre 1984, D. José María Ruiz Gallardón, Comisionado al efecto por 53 Diputados del Congreso, interpuso, en la representación que ostentaba, recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la L 30/1984 de 2 agosto de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que fue publicada en el BOE de 3 agosto del mismo año. Se presentó este escrito integrando los requisitos dispuestos en el art. 33 Ley Orgánica de este Tribunal, acreditando la condición de Diputados de los recurrentes y el carácter de Comisionado de quien, en su nombre, realizó su representación.

SEGUNDO.- En el escrito de interposición del recurso, tras afirmar el cumplimiento de sus presupuestos y requisitos procesales, pasan los recurrentes a fundamentar sus motivos de impugnación en los términos que a continuación se resumen:

a) El primero de los motivos del recurso de inconstitucionalidad frente a la L 30/1984 se dirige a cuestionar la legitimidad constitucional de algunos de sus preceptos (disposiciones adicionales 9ª, 15ª y 16ª) sobre la base de que la tramitación parlamentaria de la que los mismos fueron objeto vulneró normas reglamentarias de las Cámaras y, a su través, preceptos constitucionales (los arts. 87.1, 89 y 90 CE).

La argumentación de este primer motivo se fundamenta en tres tipos de consideraciones. La primera, consistente en que las enmiendas a que se refiere el art. 123 Rgto. del Senado son las enmiendas parciales. A tal fin, tras referirse a que en los Reglamentos de las Cámaras, la expresión enmiendas queda reservada para las de la totalidad y articulado, sostienen que al quedar limitada la actividad legislativa del Senado respecto a un proyecto o proposición de Ley, a la propuesta de veto y a la formulación de enmiendas parciales, la expresión de "enmienda" contenida en el art. 123 Rgto. del Congreso está referida exclusivamente al concepto de enmienda parcial al articulado.

La segunda de las consideraciones se refiere a que la calificación jurídico-parlamentaria de las disposiciones adicionales 9ª, 15ª y 16ª no son verdaderas enmiendas parciales al articulado, sino meras proposiciones de Ley.

Finalmente, afirman que la Constitución y los Reglamentos de ambas Cámaras han querido que los proyectos y proposiciones de Ley tengan un procedimiento de producción normativa en el que los Grupos y Parlamentarios tengan la oportunidad de expresar su petición, no resultando constitucionalmente admisible que en ningún proyecto se omita alguno de los actos de procedimiento parlamentario. Al haberse provocado una sustracción de las facultades de intervención de las Cámaras, en concreto del Congreso, provoca que estemos en presencia de un supuesto de inconstitucionalidad al quedar contrariados los arts. 87.1 y 89 CE en relación con los arts. 125 Rgto. del Congreso y 108 Rgto. del Senado.

b) Como segundo motivo del recurso se alega la inconstitucionalidad del art. 1.3 de la Ley por violación del art. 149.1.18 CE y de la doctrina de este Tribunal sobre la legislación básica.

Los recurrentes afirman que el carácter de "Ley de Bases" de la Ley impugnada no se deriva de su denominación, pero que paladinamente se pretende darle tal carácter, como se desprende de su exposición de motivos y del art. 1.3 impugnado. Este esquema de actuación hacen del referido art. 1.3 un precepto inconstitucional, por cuanto que el Estado ha utilizado indebidamente las facultades de dictar con competencia exclusiva unas "bases" para algo constitucionalmente distinto, contraviniendo, además, la doctrina de este Tribunal sobre el sistema de funcionamiento de las competencias compartidas con las Comunidades Autónomas.

Asimismo, la Ley impugnada confunde las bases del Régimen estatutario de los funcionarios con una Ley de Bases, que el art. 82.2 CE prevé como técnica de delegación legislativa, ya que tal como se ha concebido dicha Ley por el legislador -exposición de motivos y arts. 1.3 y 4.2.a), por el que se atribuye al Mº Presidencia la propuesta al Gobierno del "Proyecto de Ley de Bases del Régimen Estatutario de los Funcionarios Públicos"-, resulta que la Ley impugnada constituye una Ley de Bases de las previstas en el art. 82 CE y no de las previstas en el art. 149.1.18 CE. Como ejemplo de lo expuesto, citan la referida exposición de motivos y los arts. 3.2.e) y f), art. 18, disp. adic. 15.3, ello -dicen- sin entrar en el contenido de otros preceptos como los arts. 6, 7, 23, 24, 25, 26, 29 y 31 en que la regulación pretendidamente básica es de tal concreción que vacía las competencias de desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas.

Finalmente, denuncian una indebida utilización de la legislación básica para regular situaciones provisionales o coyunturales, ya que la Ley impugnada aparece y se declara -exposición de motivos- como expresión de una política provisional y coyuntural de la Función Pública. Fórmula que, al regular provisionalmente la materia, viola el propio sistema constitucional.

c) Como tercer motivo del recurso, se afirma la inconstitucionalidad de los arts. 3.2, aps. d) y h); 15, 21.1.f), 21.2.d), 22.2 y 3, 27 y disp. adic. 15ª, por infracción de los arts. 9.3, 53.1, 103.3 y 149.1.18 CE.

Los recurrentes afirman que entre las materias que la Constitución reserva a la Ley se encuentra la regulación del Estatuto de los funcionarios públicos. Ello responde -añaden- a una clara fundamentación, ya que la aplicación de los principios del Estado de Derecho exige, en cuanto garantía de la estabilidad y profesionalidad de los servidores públicos, que las normas se encuentren reguladas por Ley en cuanto exigencia de la objetividad, que debe presidir el actuar de la Administración Pública. Pues bien, dicho principio debe entenderse claramente conculcado por la L 30/1984, como lo prueba el uso y abuso de la técnica de deslegalización en que incurre, y las constantes habilitaciones que al Gobierno efectúa para que reglamente cuestiones que son propias de reserva legal.

La vulneración del principio constitucional de reserva de Ley se postula de los preceptos que a continuación se expresan:

1º art. 3.2, aps. d) y h): En cuanto que contiene cuestiones de contenido propio de la "relación de servicio", que deben estar contenidas en Ley formal.

2º art. 15: Se considera inconstitucional por conferir al Mº Presidencia la potestad para la determinación de los puestos de trabajo que se reserven a los funcionarios públicos. La formulación contenida en su ap. 1º violenta los principios de mérito y capacidad.

3º art. 21.1.f): Dicho precepto, al otorgar al Gobierno la facultad de fijar los requisitos para la adquisición de los grados superiores de los funcionarios de los Cuerpos o Escalas de cada grupo, incide en materias que deben ser propias de materia legal.

4º art. 21.2.d): La competencia que dicho precepto atribuye al Gobierno para que pueda establecer los criterios para valorar, a efectos de consolidar el grado, el tiempo en que el funcionario permanezca en la situación de servicios especiales es expresión de una deslegalización que excede de la potestad reglamentaria del Gobierno.

5º art. 22.2: La facultad contenida en dicho precepto es, asimismo, manifestación de una deslegalización, ya que la integración de un funcionario en un Cuerpo distinto al que pertenece sólo puede venir establecida por Ley.

6º art. 22.3: Es igualmente inconstitucional que el acceso de los funcionarios españoles de Organismos internacionales a Cuerpos y Escalas de la Administración se regule por el Gobierno, ya que, de acuerdo con el art. 103.3, el acceso a la Función Pública debe realizarse por Ley.

7º art. 27: Infringe asimismo este precepto la reserva de Ley, ya que, bajo el pretexto de racionalización, se faculta al Gobierno para convocar pruebas, concursos unitarios de traslados, unificar Cuerpos, etc., y todo ello sin criterio ni pauta alguna que condicione tal facultad reglamentaria.

8º Disp. adic. 15ª: Dicha disposición, al operar una serie de refundiciones de Cuerpos y Escalas de Funcionarios del Mº Educación y Ciencia, modifica el estatus funcional de funcionarios docentes e Inspectores del referido Ministerio.

d) Como cuarto motivo del recurso, se afirma la inconstitucionalidad del art. 27 y de la disp. adic. 9ª, por infracción del art. 9 CE.

Los recurrentes afirman que dichos preceptos de la L 30/1984 infringen lo dispuesto en el art. 9.3 CE que garantiza la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. En efecto, por un lado, el art. 27 de la Ley contiene una auténtica deslegalización de materias al autorizar al Gobierno a "unificar Cuerpos y Escalas"; de otro, la disp. adic. 9ª opera directamente la refundición de una serie de Cuerpos

y Escalas, al margen de cualquier criterio, con lo que se produce una total incoherencia, dado que no se sabe qué criterios han podido seguirse por el legislador.

e) El quinto motivo afecta a la disp. adic. 12ª, arts. 19.1 y 2, 22.3, 12 y 33, disp. adic. 7ª y art. 25, por infracción de los arts. 14, 23.2, 27.10, 28.2 y 81 CE.

Los recurrentes afirman que los preceptos impugnados en este motivo de la L 30/1984, aprobada como Ley ordinaria, invaden determinados ámbitos constitucionalmente reservados a las Leyes Orgánicas.

Así, indican que la disp. adic. 12ª está incidiendo en el desarrollo de uno de los derechos fundamentales -art. 28.2- que, de conformidad con el art. 81.1, son propios de la reserva orgánica, no cabiendo argumentar frente a ello que se trata de una conexión remota, ya que la regulación afecta a la cuestión básica del contenido propio del derecho de huelga de los funcionarios públicos.

Respecto a los arts. 19.1 y 2 y 22.3, que regulan aspectos sustanciales de las condiciones de ingreso en la Función Pública, afirman que inciden en el supuesto a que se refiere el art. 23.2 y debe ser su contenido objeto de Ley Orgánica.

Por lo que se refiere al art. 12, su contenido de carácter básico o principal pretende dar solución al complejo problema que plantea la articulación de la Función Pública estatal con la burocracia regional, a través de la garantía que supone el respeto a los derechos adquiridos de cualquier orden y naturaleza. Si ello es así -afirman- habrá que entender que la Ley que se impugna limita el alcance de la cláusula de respeto de los derechos adquiridos, con lo que el art. 12 devendría constitucional -una Ley ordinaria no puede modificar una Ley aprobada con el carácter de orgánica- ya que, si no, habría que entender que el precepto examinado respeta plenamente los derechos adquiridos de los funcionarios transferidos, lo que crearía una situación de desigualdad con los funcionarios que permanezcan al servicio del Estado, con infracción del principio de igualdad.

Respecto al art. 33 y disp. adic. 7ª, resulta evidente -afirman- que, al menos en relación con el profesorado universitario, puede entenderse que atenta a la autonomía de la Universidad, garantizada en el art. 27.10 CE, y salvo que la referida autonomía sea una expresión retórica, la edad de jubilación de su profesorado debe ser de su exclusiva competencia. Especialmente -indican- atenta al ámbito propio de la autonomía universitaria, el contenido de la disp. adic. 7ª, que confiere competencia al Gobierno para "regular la figura del Profesor emérito".

Por lo que se refiere al art. 25, los recurrentes expresan que la regulación que en él se contiene es susceptible de impugnación por ir en contra del contenido propio de la Ley de Reforma Universitaria y, específicamente, de la regulación que se efectúa en el Tít. IV "Del estudio en la Universidad".

En concreto, los recurrentes argumentan que dicha Ley -art. 30- distingue claramente los títulos de Doctor, Licenciado, Diplomado y equivalentes, diferenciación que la L 30/1984 desconoce al incluir en el grupo A del art. 25, equiparándolos, los títulos de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente, sin tener en cuenta que los tres últimos son necesarios para obtener el de Doctor. Razón por la que, en lugar de cinco, deberán ser seis los grupos del art. 25, y respetarse así la normativa orgánica como el principio de igualdad.

Finalmente, y respecto a la disp. adic. 9ª.1 ap. 4º, que crea el Cuerpo Superior de Letrados del Estado, los recurrentes sostienen que infringe el art. 81 CE, y ello porque la LO 3/1980 de 22 abril del Consejo de Estado, regula determinadas cuestiones relativas al Cuerpo de Letrados.

f) Como sexto motivo se afirma la inconstitucionalidad del art. 33 de la Ley por contrariar los principios de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad e irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, garantizados en el art. 9.3, así como los arts. 33.3 y 35 CE.

Los recurrentes afirman, en relación con el art. 33, que la situación de hecho que produce el referido precepto es que aquellos funcionarios que entraron al servicio de la Administración cuando la edad de jubilación era de 70 años ven reducida su vida activa en 5 años y son obligados a terminarla anticipadamente por haber cumplido los 65 años. Ello atenta gravemente a la seguridad jurídica, concebida comúnmente como el "saber a qué atenerse", o, dicho en otros términos, confiar en que el Estado cumpla sus compromisos.

Asimismo, los recurrentes consideran que el precepto impugnado viola el principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales. Para ello, sostienen que dicha expresión ha de interpretarse en su propia literalidad, es decir, donde se restrinjan los derechos individuales amparados en la legislación vigente no es posible dar a esta restricción carácter retroactivo, añadiendo, que a ello no puede oponerse la conocida teoría de la situación estatutaria, ya que puede conducir a la infracción frontal del art. 9.3 CE. Asimismo, señalan que la técnica del "acto-condición" no puede entenderse en el sentido de que ese acto-condición no genere derechos subjetivos, en el sentido más restrictivo de la expresión a favor del funcionario nombrado.

Partiendo de la distinción entre condiciones objetivas del servicio e intereses del funcionario jurídicamente protegidos, los recurrentes sostienen que, aunque la derogación de la Ley anterior es posible, lo que jurídicamente no debe admitirse es que la nueva Ley sea aplicable -sin compensación alguna- a los funcionarios que entraron al servicio del Estado bajo la vigencia de la anterior, y que, por consiguiente, han trazado su propio plan de vida sobre la base de los derechos que le garantiza la Ley vigente en el momento de su nombramiento.

Por lo que respecta, concretamente, al art. 33, los recurrentes consideran que el mismo genera desigualdad en los funcionarios respecto del personal laboral, tanto del ajeno a la Administración como del dependiente de ésta, en la medida en que, por un lado, se generaliza para los funcionarios la jubilación desvinculada de una situación coyuntural o de crisis económica y, por otro, se establece un régimen de pensiones distinto para unos y otros.

Por todo ello, concluyen que el art. 33 de la Ley impugnada infringe el principio de interdicción de la arbitrariedad al consagrar desigualdades injustificadas y no razonables en el tratamiento de la jubilación de los funcionarios públicos, al establecer la edad de jubilación a los 65 años.

El art. 33 de la Ley impugnada viola igualmente -afirman- el art. 33.3 CE.

Los demandantes comienzan por preguntarse, a propósito del art. 33 de la Ley impugnada, si el legislador puede rebajar la edad de jubilación para un numeroso colectivo de funcionarios -los integrantes del Cuerpo Técnico de la Administración del Estado, dentro de los Cuerpos Generales, y los de los Cuerpos Especiales con titulación superior- sin indemnizar la privación de derecho que ello supone, o si, por el contrario, aquél debió someterse y cumplir los requisitos del art. 33.3 CE.

Al margen de que la medida pudiera justificarse con base en una política global de empleo expresamente mencionada en la exposición de motivos del proyecto de Ley, pero silenciada en la del texto definitivo de ésta, lo que no cabe duda para los recurrentes es que dicha medida supone una radical modificación de las condiciones de empleo que tenían un numeroso colectivo de funcionarios en el momento de su acceso a la función pública.

En definitiva -añaden los recurrentes-, la situación estatutaria supone el nacimiento de una relación de vinculación personal cuyo contenido económico no puede modificarse unilateralmente.

Por todo ello, afirman que si el art. 33.3 CE prohíbe la "privación de bienes o derechos" sin la correspondiente indemnización, y la jubilación anticipada priva al funcionario de su derecho a continuar en activo hasta la edad legalmente establecida en el momento en que fue nombrado, la alternativa jurídica es bien simple: si la L 30/1984 prohíbe cualquier tipo de compensaciones, es inconstitucional, y si por razones de interés público se justifica como expropiación legal, habrá que articular un sistema indemnizatorio (por ejemplo, la indemnización por despido anticipado en las relaciones laborales o la aplicación analógica de la disp. trans. 8ª.6 de la propia Ley).

Finalmente, los recurrentes afirman que el art. 33 de la Ley impugnada viola el art. 35 CE.

A tal efecto, los recurrentes reconocen que el hecho de que se establezca una edad de jubilación para los funcionarios públicos no es de suyo inconstitucional, pero puede serlo, y, sin duda, lo es, a su juicio, adelantar esa edad de jubilación para funcionarios que entraron en el servicio público bajo la vigencia de una Ley que les permitía un mayor plazo de vida activa.

Al igual que en las concesiones de explotación de un servicio público se establece un plazo de duración de las mismas, que está en función de la amortización de las inversiones y de la justa retribución del capital y trabajo empleados, y si tal plazo no llegase a cumplirse por procederse, por razones de interés público, al rescate del servicio, el concesionario tendrá derecho a una indemnización; el acortamiento del plazo de jubilación de los funcionarios sin compensación produce, según los demandantes, una simultánea violación de los diferentes principios y preceptos constitucionales a que antes han hecho referencia.

g) Como motivo séptimo del recurso, se afirma la inconstitucionalidad del art. 29, ap. 1º, aps. 2º.1 y 3º.c); por infracción de los arts. 9.3 y 33.3 CE.

Por lo que respecta al art. 29.1, los recurrentes afirman que la situación de servicios especiales, que sustituye a la anterior de supernumerario, no contempla los supuestos de prestación de servicios en Organismos autónomos, o en servicios públicos en razón de la cualidad de funcionario del Estado, o servicios en Organismos docentes o de investigación. Ello determina, a juicio de los recurrentes, que el referido precepto viola el art. 9.3 CE. Se infringe también -indican- el art. 33.3 CE, dando por reproducidas las consideraciones realizadas en el motivo anterior, con ocasión del examen del art. 33 L 30/1984.

Por lo que se refiere al art. 29.2.1) de la Ley impugnada, los recurrentes resaltan que el precepto en cuestión, por un lado, no concede facultad de acogerse a la situación de servicios especiales a los funcionarios que ostentan cargos electivos en sindicatos que carezcan de la calificación de más representativos y, por otra, que también hurta la misma posibilidad a quienes, siendo funcionarios públicos, desempeñen cargos electivos en organizaciones patronales, sean o no representativas o, en general, en Corporaciones dedicadas a cuestiones de interés general o que sus actividades comporten, en una u otra forma, una participación política en sentido lato (Colegios Profesionales).

Según los recurrentes, al citar solamente a las organizaciones sindicales "más representativas", el art. 29.2.1) de la Ley impugnada está utilizando una terminología que, consagrada en la Ley Orgánica de Libertad Sindical, se refiere exclusivamente a los sindicatos de trabajadores, con lo que vulneran los arts. 7, 14 y 28 CE, interpretado de acuerdo con el art. 10.2 y teniendo en cuenta lo dispuesto en la Carta Social Europea y en el Convenio 87 OIT.

El precepto impugnado tiene una clara intención restrictiva que, además de vulnerar directamente las mencionadas disposiciones constitucionales, ataca al sistema constitucional mismo. A su juicio, la igualdad entre las organizaciones profesionales se desprende del Cap. III Tít. I, que regula los principios rectores de la política social y económica, pero sobre todo, de la intervención que, en el ámbito de la Administración, les reconoce el art. 105.a), y en el orden económico, el art. 131.2, de lo que se desprende que la situación reconocida a los funcionarios que son elegidos para cargos sindicales ha de extenderse a los funcionarios que sean elegidos para cargos en asociaciones empresariales y en las profesionales.

Finalmente, los recurrentes impugnan el art. 29.3.c) L 30/1984, que dispone que la excedencia por intereses particulares no podrá declararse hasta haber completado 3 años de servicio efectivo desde el ingreso o reingreso, y en ella no podrá permanecer más de diez años, ni menos de dos. Y así, afirman que sus diferencias son profundas con el DLeg. 315/1964 de 7 de febrero, y puede estimarse que incurre en inconstitucionalidad.

h) Como octavo y último motivo del recurso se afirma la inconstitucionalidad del art. 32.4 L 30/1984, por infracción de los arts. 9.3, 33 y 35 CE.

Los recurrentes fundan este motivo del recurso en:

1º La indebida inclusión en una Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública viola el principio de seguridad jurídica contenido en el art. 9.3 CE.

2º En que la nueva limitación de los 21 años, cuando es notoriamente conocida la situación generalizada de paro juvenil o el criterio de incapacidad sumado al de derecho a la justicia gratuita, no puede considerarse suficiente para una aplicación justa y razonada de la incompatibilidad que se establece en el mismo.

Ello ocasiona una violación del art. 9.3 CE.

3º La introducción de la regla de la incompatibilidad de pensión de orfandad y haberes activos causa un detrimento patrimonial a los particulares afectados, que supone una vulneración del art. 33 CE, al omitirse el procedimiento establecido, y, sobre todo, sin compensar económicamente su detrimento patrimonial.

4º Finalmente se alega que el art. 32.4 introduce límites de especial alcance al derecho fundamental al trabajo, reconocido en el art. 35 CE.

Se terminó suplicando se tuviera por interpuesto recurso de inconstitucionalidad en los términos expuestos, declarándose inconstitucionales los preceptos siguientes: 1.3; 3.2.d); 12; 15; 19.1 y 2; 21.1.f) y 2.d); 22.2 y 3; 25; 27; 29.1; 29.2.1); 29.3.c); 32.4; 33 y disposiciones adicionales 7ª, 9ª, 12ª, 15ª y 16ª, L 30/1984 de 2 agosto de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Mediante primer otrosí se solicitó que se recabase del Mº Presidencia cuantos antecedentes constituyan el expediente de elaboración de la Ley impugnada, y se les dé por este Tribunal vista del mismo, solicitando, asimismo, por segundo otrosí, que se declarase la inconstitucionalidad de la Ley recurrida por infracción de cualesquiera otros preceptos constitucionales, invocados o no en este recurso.

TERCERO.- Por providencia de 14 noviembre 1984, la Sec. 2ª del Pleno acordó admitir a trámite el recurso, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, Senado y al Gobierno, por conducto del Mº Justicia, al objeto de que en el plazo de 15 días puedan personarse en el procedimiento y formular alegaciones, ordenando la publicación de la formalización del recurso en el "Boletín Oficial del Estado", y disponiendo que, en su momento, se acordara sobre lo solicitado por el primer otrosí.

CUARTO.- Mediante escrito, que tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el día 6 diciembre 1984, presentó alegaciones, en nombre del Congreso de los Diputados, el Letrado de las Cortes Generales en los términos que siguen:

a) En primer lugar, se afirma que el escrito de alegaciones se circunscribe al primero de los motivos invocados por el recurrente, ya que sólo ese motivo afecta a la tramitación seguida en las Cámaras con determinadas disposiciones del texto recurrido, cuestión interna cuyo esclarecimiento hace aconsejable la personación del Congreso de los Diputados en el recurso suscitado.

En relación con este punto, el Letrado de las Cortes afirma que, a través de las enmiendas al articulado, el Senado dispone de las mismas posibilidades de modificación que el Congreso, no siendo admisible, por tanto, que las reformas sustanciales tengan que hacerse por la referida Cámara a través de la presentación de proposiciones de Ley.

b) Igualmente afirma que no cabe duda que el contenido de las disposiciones adicionales 9ª, 15ª y 16ª L 30/1984 podrían haber sido objeto de un proyecto o proposición de Ley separado, pero nada impide que el Senado pueda también modificar un proyecto o proposición, añadiéndole nuevos preceptos -enmiendas de adición- como lo avala la práctica parlamentaria en dicha Cámara, por lo que las disposiciones añadidas a la L 30/1984 están en consonancia con las facultades de esa Cámara parlamentaria y con el Derecho vigente.

c) Respecto a la alegación de los recurrentes de que el articulado debe guardar una "inmediata conexión temática" con el texto afectado, el Letrado de las Cortes sostiene que la mezcla de cuestiones diversas es una práctica habitual en el mundo legislativo, que, incluso, puede venir reclamado por economía de textos u otras razones.

Por todo ello, afirma que no constituye ningún vicio constitucional la regulación en un texto legal de cuestiones distintas; lo que posibilita, sin duda, la inclusión de materias diversas a través de las enmiendas de adición.

Terminó suplicando la declaración de estar ajustada a la Constitución la tramitación y aprobación de las disposiciones adicionales 9ª, 15ª y 16ª L 30/1984.

QUINTO.- Con fecha de 6 diciembre 1984 quedó registrado en el Tribunal el escrito de alegaciones que, en representación del Senado, formuló el Letrado de las Cortes Generales D. Manuel Alba Navarro:

a) Tras afirmar que las alegaciones se ceñirían al primer motivo del recurso, justificando en el interés de la Cámara a la que representa en salvaguardar la pureza y legalidad del procedimiento, a través del cual se tramitó la L 30/1984, el Letrado de las Cortes sostiene que la argumentación que los recurrentes utilizan para llegar a la conclusión de que el contenido de las disposiciones 9ª, 15ª y 16ª debieron tramitarse como proposiciones de Ley, en lugar de enmiendas, lo que ocasionó la vulneración de preceptos constitucionales y reglamentarios, proviene de la falta de distinción de dos institutos parlamentarios: proposición de Ley y enmienda. Por ello, tras proceder a la distinción de ambas figuras, concluye que la Mesa de la Cámara nunca podría haber tramitado iniciativas legislativas, acumulándolas a un procedimiento ya en marcha, añadiendo que los órganos rectores de las Cámaras no pueden ni deben suplantar la voluntad de los titulares de determinadas facultades, la de proposición y enmienda.

b) Frente al argumento de los recurrentes de que las enmiendas presentadas a un proyecto o proposición de Ley deben guardar conexión objetiva o material, el Letrado de las Cortes afirma que existe conexión material entre el contenido del proyecto de Ley y las enmiendas presentadas, ya que, en nuestro sistema, la Constitución no ha sentado en ningún momento el principio de reserva reglamentaria, por lo que parece difícil sostener que las Cámaras tengan que atenerse en regular las líneas maestras de un determinado asunto, y menos que exija un cuerpo legislativo distinto.

c) Finalmente, frente al argumento de los recurrentes de que la admisión a trámite de las enmiendas supone una vulneración del papel de supremacía que el art. 90 CE concede al Congreso de los Diputados, se afirma que si bien el art. 90.2 admite diversas interpretaciones, lo cierto es que el desarrollo de dicho precepto por el art. 123 Rgto. del Congreso determina con absoluta nitidez que las enmiendas

propuestas por el Senado serán objeto de debate y votación quedando incorporadas al texto del Congreso las que obtengan la mayoría simple de los votos emitidos.

Terminó suplicando que se declare la conformidad a Derecho de la tramitación parlamentaria de la L 30/1984, y la no violación de los arts. 87, 89 y 90 CE en relación con las disposiciones adicionales 9ª, 15ª y 16ª de la referida Ley.

SEXTO.- Por providencia de 12 diciembre 1984, la Sec. 2ª del Pleno acordó tener por comparecido y parte al Abogado del Estado, en representación del Gobierno, y se le prorroga -como solicita en su escrito de 5 diciembre- en 8 días más el plazo para formular alegaciones.

Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 20 diciembre 1984, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, presentó sus alegaciones, que pueden resumirse como sigue:

a) En cuanto al primero de los motivos del recurso, el Abogado del Estado, luego de manifestar la complejidad del diseño de la pretensión de inconstitucionalidad al partir de la valoración material que los recurrentes hacen de las disposiciones impugnadas, y exponer que los Reglamentos Parlamentarios sólo pueden constituir parámetros de constitucionalidad cuando incorporen materialmente principios constitucionales, bien explícitos, bien nociones intrínsecas o principios inminentes, afirma que para la apreciación de su infracción debe hacerse de forma tópica y singularizada y no apriorísticamente, teniendo en cuenta diversos criterios, que cita. De ello deduce que no ha habido infracción en materia procedimental y que existe conexión entre las disposiciones impugnadas y el resto del proyecto.

b) En cuanto al motivo segundo del recurso, el Abogado del Estado afirma que la estructura de la argumentación impugnatoria contiene dos elementos: el examen de la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con las "bases" contenidos en el art. 149.1 CE y la aplicación de la misma a la L 30/1984.

Respecto al primero de ellos, afirma que al ser las bases un concepto material, en ciertos casos no es preciso que se incorporen a una Ley, que así lo califique, pero ello no impide que no se pueda hacer así por el legislador postconstitucional. Asimismo, sostiene que las exigencias de "generalidad y estabilidad" de las bases se encuentra exceptuado para muchos casos por el Tribunal Constitucional, quedando claro la posibilidad de establecer bases coyunturales, y más -dice- ya que la provisionalidad que se denuncia no afecta a su contenido, sino a su inclusión anticipada en esta Ley. Conciérne, pues, al instrumento legislativo, no al contenido. De igual modo rechaza el argumento del "vaciamiento de competencia" de las Comunidades Autónomas, ya que -dice- no se materializa en un examen concreto de los artículos básicos de la L 30/1984, señalando, probablemente, que la limitación que para el Reglamento intentan establecer los recurrentes no tiene tampoco acogimiento en la doctrina del Tribunal.

Por lo que concierne al segundo de los argumentos, afirma que consiste en aplicar esos criterios a la L 30/1984, apareciendo la denuncia de los recurrentes de que el texto legal incurre en confusión con las Leyes de bases previstas en el art. 82 CE. Frente a ello, tras referirse a que el ámbito de aplicación de la Ley a "todas las Administraciones Públicas", se pregunta qué tiene que ver con el art. 82 CE, y concluye que la referida expresión pretende vincular a todas las Administraciones Públicas, pero en cuanto se refiere a principios esenciales o generales (STC 70/1983 de 5 agosto).

c) Por lo que respecta al tercer motivo del recurso, el Abogado del Estado entra en el análisis de los preceptos impugnados, del modo que a continuación se expone:

En cuanto al art. 3.2, apdos. d y h, afirma que es manifiesta la condición de mera remisión de lo concerniente a las retribuciones, reguladas en los arts. 23 y 24, lo que excluye la deslegalización. De igual modo lo referente al grado, puestos de trabajo y promoción encuentra su apoyo en los arts. 20 y 21 de la Ley. En conclusión, estos aspectos no están protegidos por la reserva de Ley del art. 103 CE, dado su casuismo y carácter organizativo. Análogos argumentos son utilizados para rechazar la pretensión de inconstitucionalidad de los arts. 15 y 21.1.f), 21.2.d), 22.2. Respecto al art. 22.3, afirma que ciertamente regula el acceso a la función pública de funcionarios españoles en Organismos internacionales, con evidente sujeción del Gobierno a los criterios y principios generales establecidos en el art. 103.3 CE y 19 L 30/1984, pero no es más que un desarrollo reglamentario, para un caso particular, de los criterios de acceso regulados en la Ley. Asimismo, rechaza la impugnación del art. 27 y de la disp. adic. 15ª, por no contener relación con el art. 103, cuestionándose únicamente -dice- el derecho al cargo como parte del Estatuto funcional, pero tal derecho se respeta plenamente en el texto legal (disp. adic. 15.8 pfo. 2º).

d) En cuanto al motivo cuarto del recurso, el Abogado del Estado rechaza la pretendida inconstitucionalidad del art. 27 y de la disp. adic. 9ª por estimar que los recurrentes realizan en realidad un juicio de oportunidad de la Ley, que sitúan sin más en el ámbito de la interdicción de la arbitrariedad, garantizada por el art. 9.3 CE, sin hacer un análisis de las concretas refundiciones que se operan, de las que sólo se cita alguna como ejemplo, y sin invocar ninguna de las concretas técnicas jurídicas que integran la interdicción de la arbitrariedad, por lo que su pretensión carece de rigor técnico que permita su objetiva discusión.

e) Respecto al motivo quinto del recurso, que se articula en torno a diversas disposiciones de la L 30/1984, el Abogado del Estado expone:

En cuanto a la disp. adic. 12ª, afirma que no supone desarrollo de derechos fundamentales, sino que la Ley extrae una consecuencia, en el ámbito de las retribuciones, del ejercicio del derecho, a lo que añade que la STC 90/1984 de 5 octubre, no ha declarado que la retención de haberes no forma parte del contenido esencial del derecho a la huelga, reconocido en el art. 28.2 CE, por lo que la regulación de la retención de haberes puede ser realizada por Ley ordinaria. Finalmente, sostiene que la relación orgánica entre el funcionario y la Administración no se suspende por la no percepción de haberes en caso de huelga.

En cuanto a los arts. 19.1 y 2 y 22.3, entiende el Abogado del Estado que el art. 23.2 CE -presuntamente vulnerado- se limita a incorporar un principio de igualdad, igualdad cuyo desarrollo no requiere Ley Orgánica (STC 76/1983 de 5 agosto).

Por lo que se refiere al art. 12 de la Ley, afirma que los recurrentes incurrir en confusión, ya que si el referido precepto fuese contrario a los Estatutos de Autonomía, ni por Ley Orgánica se podía modificar, lo que ocurre es que no existe desigualdad alguna.

En cuanto a la impugnación del art. 33 y disp. adic. 7ª, tras afirmar que la autonomía universitaria no puede considerarse técnicamente como un derecho fundamental, por lo que su desarrollo no precisa de Ley Orgánica, señala que la Ley de Reforma Universitaria resuelve esta cuestión al excepcionar su Tít. V, relativo al profesorado, del rango de Ley Orgánica.

Respecto al art. 25, señala que no contraría el sistema de títulos de la Ley de Reforma Universitaria, por cuanto son normas de fines y ámbitos distintos.

Finalmente, respecto a la disp. adic. 9ª.1.4, que refunde el Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado con otros Cuerpos, afirma el Abogado del Estado que la materia afectada representa para la Ley Orgánica del Consejo de Estado una materia conexas ajena al genuino sentido de la reserva constitucional prevista en el art. 107 CE. Asimismo afirma que entre la L 30/1984 y la Ley Orgánica de Consejo de Estado no hay contradicción, sosteniendo que el art. 107 CE somete a reserva de Ley Orgánica la composición y competencia del Alto Organismo consultivo, debiendo entenderse por composición la integración orgánica fundamental o básica del mismo, sin que los Letrados del Consejo compongan la organización básica de la Institución.

f) Respecto al motivo sexto del recurso, el Abogado del Estado, luego de salir al paso de la invocación que los recurrentes hacen del principio de seguridad jurídica, centra su exposición en la irretroactividad de las disposiciones limitadoras de derechos y la expropiación sin indemnización que la Ley comporta.

En cuanto a la primera de ellas, afirma que el "punctum iuris" de la cuestión es la existencia de un derecho adquirido o previo de los funcionarios a su edad de jubilación, que los recurrentes no demuestran, mientras que, en cambio, la tesis del Abogado del Estado es que no existen derechos de los funcionarios frente a la Ley. Ello deriva de la denominada situación o relación estatutaria de los funcionarios públicos y que el Abogado del Estado acaba de perfilar con la cita de un conocido artículo de un Profesor universitario sobre la evolución en Francia y Alemania de los derechos adquiridos en general y de los funcionarios públicos en particular, que reproduce.

La inexistencia del derecho previo resuelve simultáneamente -afirma- la cuestión de los arts. 9.3 y 33 CE, quedando por resolver el problema del art. 35 CE. Respecto al problema apuntado, sostiene que la conformación social y tradicional que han determinado la actual relación estatutaria funcional produce el hecho de ser plenamente admisible la jubilación forzosa de los funcionarios públicos, impuesta "ex lege", sin que exista violación del núcleo esencial del derecho.

g) En cuanto al motivo séptimo del recurso centra su exposición en el papel de los Sindicatos. Y así, luego de referirse al reconocimiento que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha realizado del papel institucional de los Sindicatos y afirmar que el art. 7 tiene una vocación normativa de mayor alcance que la mera descripción de lo que "son" y que consiste en situar a las referidas organizaciones en el marco del pluralismo político, configurándolas como asociaciones de relevancia constitucional, concluye que la exclusión de las asociaciones empresariales es lógica, pues se trata de facilitar a los funcionarios la representación de sus propios intereses como tales, y por tanto como trabajadores de la Administración Pública.

h) En cuanto al octavo motivo del recurso, afirma que las pensiones de orfandad devienen creación de una Ley#1#, y que la de Medidas Urgentes para la Función Pública no los suprime, sino que establece unos límites a una percepción sobre la base de que las situaciones de necesidad que vienen a amparar se encuentran ya cubiertas por los propios ingresos del pensionista.

La existencia del "régimen legal" de Seguridad Social permite la incompatibilidad establecida, fuertemente justificada en el art. 41 CE, en el sentido de asegurar las prestaciones suficientes, incompatibilidades, por otro lado, tradicionales en nuestro ordenamiento jurídico.

Tratándose tales pensiones de un problema de Seguridad Social no tiene justificación la existencia de derechos adquiridos, no viéndose afectado, tampoco, el principio de seguridad jurídica, ya que el art. 32.4 de la Ley es una norma cierta, precisa y publicada, ni el de irretroactividad, toda vez que se trata de una regulación que contempla las prestaciones, a partir de ahora.

Finalmente, el precepto no es arbitrario, ya que la incompatibilidad viene establecida por la finalidad del sistema que es subvenir a una necesidad sentida, añadiendo que tampoco se produce violación del art. 35 CE, ya que no se ve relación entre el derecho al trabajo y el derecho a la pensión, pues éste es un régimen de Seguridad Social que puede referirse a la necesidad que predica el art. 41 CE, que sólo aparecerá cuando cesen las retribuciones activas.

Terminó suplicando que se declare la íntegra desestimación del recurso de inconstitucionalidad 763/1984.

SEPTIMO.- Por escrito registrado en este Tribunal el 28 marzo 1985, los 53 Diputados recurrentes del Grupo Parlamentario Popular manifiestan su voluntad concurrente de recurrir contra la L 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

OCTAVO.- Por providencia de 4 junio 1987 se acordó señalar el día 11 del mismo mes para deliberación y fallo de la presente sentencia.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Puede decirse del primer motivo del recurso que éste enfoca la impugnación parcial de la L 30/1984 de 2 agosto, desde un punto de vista de inconstitucionalidad formal. Afirman los recurrentes, en efecto, que se ha producido una grave distorsión en el método o sistema de producción legislativa al incluirse por vía de enmienda en la Ley en cuestión las disposiciones adicionales 9ª, 15ª y 16ª, con la consiguiente violación de los arts. 87.1, 89 y 90 CE, en relación con los arts. 123 y 125 Rgto. del Congreso de los Diputados y 108 Rgto. del Senado.



Conviene recordar que la L 30/1984 de 2 agosto, que se impugna, se refiere -y tal se intitula- a "medidas para la reforma de la Función Pública", y tiene como propósito la reestructuración de la misma, con la mira puesta en su modernización y acomodo a las exigencias del Estado Autonómico y a las de los países de nuestro entorno (Exposición de Motivos).

A tal efecto, la disp. adic. 9ª estructura los Cuerpos de funcionarios de la Administración del Estado que en ella se enumeran, hasta un número de 12, y después realiza una integración de Escalas de funcionarios de Organismos Autónomos, de carácter interdepartamental y departamental. La disp. adic. 15ª ordena los Cuerpos y Escalas de funcionarios docentes de Enseñanza Secundaria, y la 16ª se refiere también a la integración de los funcionarios de la Administración de la Seguridad Social en los Cuerpos y Escalas que determina.

Estas disposiciones adicionales fueron incorporadas en el Senado, por vía de enmienda, al texto remitido por el Congreso de los Diputados, conforme a lo previsto y autorizado por el art. 90 CE y el 106.1 Rgto. del Senado. El Congreso, por su parte, aceptó tales enmiendas (art. 90.2 CE y 123 Rgto. del Congreso), que pasaron al texto definitivo de la Ley.

El núcleo argumental de los recurrentes es que dichas enmiendas no son tales, sino auténticas proposiciones de Ley y que, por ello, su tramitación debió ser la correspondiente a éstas y no a la de aquéllas, como se ha hecho indebidamente, provocándose así -extractamos al máximo- las siguientes disfuncionalidades: hurtarle al Congreso la competencia para la correcta discusión de lo que consideran proposiciones de Ley, con propuestas alternativas en su caso, dentro de aquel órgano, privando a éste de su genuina, decisiva y primaria soberanía; abusar de la técnica de la enmienda parcial, para disfrazar con ella una/s verdadera/s proposición/es de Ley; y obtenerse, por un procedimiento inconstitucional, un cambio legislativo en materias básicas, sin intervención plena de las Cámaras, porque la materia de dichas disposiciones no guarda la relación o conexión necesaria con el contenido del proyecto sometido a deliberación, en cuanto regulan una materia distinta y de superior entidad a la de la Ley, modificando la estructura y funciones de los Cuerpos al servicio de las Administraciones Públicas. Consideran los recurrentes, asimismo, que en el Senado sólo caben enmiendas parciales (aparte del veto), pero no aquellas que impliquen una modificación total del proyecto.

Pero estos argumentos no son convincentes por las razones que a continuación se exponen:

a) Aunque el art. 28.1 de nuestra Ley Orgánica no menciona los Reglamentos Parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la Ley, no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 CE), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la Ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras.

Pero, pese a su afirmación inicial, no es una infracción de las normas reglamentarias del Congreso y del Senado lo que los recurrentes denuncian, sino la aplicación de normas que estiman inadecuadas, pues su argumentación es, como queda dicho, la de que se tramitaron como simples enmiendas los textos que debieron ser sometidos al trámite propio de las proposiciones de Ley. El problema que su recurso plantea no es, por ello, el de la inaplicación o interpretación errónea de las normas reglamentarias, sino el del supuesto error en el que incurrió el Senado al calificar el escrito presentado como enmienda por el Grupo Parlamentario socialista que, pese a esta presentación, debió ser calificado como proposición de Ley y tramitado en consecuencia.

b) Así precisado el argumento de los recurrentes, basta para desecharlo la muy simple consideración de que no ofrecen en su apoyo precepto reglamentario o constitucional alguno que haya sido quebrantado por esta calificación supuestamente errónea, pues, efectivamente, no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de Ley. Ni por su objeto, ni por su contenido, hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuados los que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de Ley, fijan los arts. 84 y 134.6 CE para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno. Al aceptar como enmienda lo que un Grupo Parlamentario presentó como tal no ha habido, en consecuencia, ni podría haber, infracción reglamentaria alguna y por tanto tampoco inconstitucionalidad.

Es cierto que tanto el Rgto. del Congreso (art. 31.1.4 y 2) como el del Senado -art. 36.1.c) y 2- atribuyen a las respectivas Mesas la facultad de calificar con arreglo al Reglamento los "escritos y documentos de índole parlamentaria", pero es claro que esta calificación sólo podría alterar la que el propio autor del escrito o documentos haya hecho cuando efectivamente puede apoyar esta rectificación en algún precepto reglamentario y sólo en esta medida podría ser eventualmente impugnada ante este Tribunal Constitucional. No siendo éste el caso aquí, es claro que este primer motivo del recurso ha de ser desestimado.

SEGUNDO.- Aducen los recurrentes en su segundo motivo la inconstitucionalidad del art. 1.3 L 30/1984 de 2 agosto, por infringir el art. 149.1.18 CE, al configurar como bases, al amparo de este precepto, determinados artículos de aquella Ley referidos al régimen estatutario de los funcionarios públicos y aplicables al personal de todas las Administraciones Públicas. La impugnación se apoya no sólo en el texto de la Norma suprema, sino también en la doctrina de este Tribunal.

El núcleo de su argumento impugnatorio reside en que el legislador estatal ha empleado indebidamente el procedimiento legislativo, confundiendo el concepto de "bases" (149.1.18 CE) con el de "Ley de Bases" (art. 82 CE). Se afirma -resumidos- que el legislador utiliza el concepto de Ley formal de bases y no el material; que confunde el concepto de legislación básica con el de Ley de Bases como técnica de delegación legislativa; que al utilizar la Ley formal como vehículo de las "bases" que establece, no permite en todo caso su desarrollo por las Comunidades Autónomas, vaciando así las competencias de éstas; que declara aplicables las bases a todas las Administraciones Públicas y, en fin, que con ello se pretende regular situaciones transitorias y provisionales:

a) Respecto de tales reproches ha de decirse, en primer lugar, que no existe en la disposición de Ley impugnada confusión entre lo "básico" -o facultad para dictar "normas básicas"- y la delegación legislativa en favor del Gobierno prevista en el art. 82 CE. La "confusión" pretenden inferirla los recurrentes del texto de la Exposición de Motivos de la Ley ("dar carácter de bases a algunos de

sus preceptos") y de su art. 4.2.a) ("corresponderá al Ministro de la Presidencia proponer al Gobierno el Proyecto de Ley de Bases de Régimen Estatutario de los Funcionarios Públicos..."), pero no se da este equívoco en el contenido y finalidad de la Ley.

En el art. 1.3 impugnado no se contiene, en modo alguno, una delegación legislativa de las reguladas en los arts. 82 y ss. CE, siendo bien clara la voluntad legal de establecer bases, tanto a la vista de lo indicado en la citada Exposición de Motivos como en atención al contenido del propio precepto que se examina, impugnado, precisamente, por esa definición de lo que sea básico.

b) En segundo lugar, el argumento de que el art. 1.3 de la Ley no puede contener normas básicas respecto de las Entidades locales o Función Pública local tampoco es viable, pues las competencias exclusivas reconocidas al Estado por el art. 149.1.18 para normar lo básico se refiere a todo el ordenamiento institucional, "a todas las Administraciones Públicas" (SSTC 25/1983 de 7 abril, f. j. 4º, y 76/1983 de 5 agosto, f. j. 38º). No se trata, de un lado, de una Ley de Bases del Régimen Local la que aquí se impugna; y de otro es claro que el desarrollo, en su caso, de las normas básicas que se establecen, puede competir a la Comunidad Autónoma respectiva en el ámbito que le corresponda.

c) De otra parte, la objeción del recurso de que la Ley impugnada deja vacía la posibilidad de que las Comunidades Autónomas ejerzan sus competencias de desarrollo legislativo parte -como ya se ha indicado antes- de un supuesto previo, no real, cual es el de calificar a la Ley como una Ley de Bases de las previstas en el art. 82, como si la instrumentación de lo dispuesto en el art. 149.1.18 hubiera de hacerse mediante legislación delegada. Se olvida con ello que la función propia de la legislación básica a la que con este término o con el de bases se refiere el art. 149 CE en distintos apartados, es la de delimitar el campo legislativo autonómico, lo que no supone exclusión o vaciamiento de sus competencias, sino obligación de atenerse en el ejercicio de éstas al sentido, amplitud y fines de la materia básica, y sin que ello implique privar a las Comunidades Autónomas de sus competencias estatutariamente asumidas y sí sólo que su desarrollo haya de tener su referencia y límites en la materia básica, que cada Comunidad Autónoma ha de respetar (como se dijo en STC 76/1983 de 5 agosto, f. j. 38º).

d) Por último, según los recurrentes, la tacha de inconstitucionalidad alcanza a "una indebida utilización de la legislación básica para regular situaciones provisionales o coyunturales", según se desprende de las declaraciones al respecto de la misma Exposición de Motivos de la Ley. Pero el argumento no es admisible. Independientemente de que tal calificación no predetermina su intrínseca naturaleza ni sus avatares temporales, es claro que la nota de estabilidad y generalidad de las normas básicas no es tampoco una exigencia absoluta, sino dependiente de la materia o del sector social al que afecte, de las circunstancias operantes en el caso y de los objetivos perseguidos, cuyos criterios de elección y oportunidad no pueden discutirse al legislador. En este sentido, "mutatis mutandis", se pronunció la SSTC 86/1982 de 26 enero y también la 91/1984 de 9 octubre, que admiten la posibilidad de "bases coyunturales". En todo caso, como dice el Letrado del Estado, la provisionalidad que se denuncia respecto a este punto (Estatuto de la Función Pública) no afecta al contenido, sino a la inclusión anticipada de esas normas en la Ley, en lugar de esperar al Estatuto referido.

TERCERO.- En el tercero de los motivos se impugnan los arts. 3.2.d) y h); 15; 21.1.f); 21.2.d); 22.2; 22.3; 27 y la disp. adic. 15ª. Se alega la supuesta infracción de los arts. 9.3; 53.1; 103.3 y 149.1.18 CE.

Sin embargo, la referencia indiscriminada a estos artículos de la Constitución debe ser precisada y limitada a lo que, en realidad y en la práctica, se dice en el recurso como argumento decisivo. Se limita, en efecto, a entender violada la reserva de Ley en materia de función pública y, en consecuencia, sólo podrá tenerse en consideración, de los preceptos constitucionales invocados, el art. 103.3, según el cual "la Ley regulará el Estatuto de los Funcionarios Públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a la sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones". Limitación a este respecto que se funda en que en el art. 9.3 CE -donde se enuncian, entre otros, los principios de legalidad y de jerarquía normativa- no se consagra ninguna concreta reserva de Ley y también, de otra parte, en que los arts. 53.1 y 149.1.18 de la misma Norma fundamental no constituyen, directamente, criterios para resolver el problema de constitucionalidad que aquí se suscita, pues el primero se refiere a un tipo de reserva distinto al que ahora ha de considerarse y el segundo tiene como objeto la ordenación de ámbitos competenciales, sin disponer nada, con carácter inmediato, sobre el modo de relación entre ley y reglamento y sin establecer, tampoco, reserva alguna en favor de la primera de estas fuentes (STC 85/1983):

a) El primer argumento o alegato de los recurrentes se refiere a la inobservancia de la reserva de Ley y por la disposición impugnada. Al respecto, se debe comenzar por observar que en el art. 103.3 CE se establece, efectivamente, una reserva para la regulación por Ley de diversos ámbitos de la Función Pública, entre los que se cuenta el "Estatuto de los Funcionarios Públicos". Esta materia queda, así, sustraída a la normación reglamentaria, mas no en el sentido de que las disposiciones del Gobierno no puedan, cuando así lo requiera la Ley, colaborar con ésta para complementar o particularizar, en aspectos instrumentales y con la debida sujeción, la ordenación legal de la materia reservada, pues esta colaboración que, en términos de política legislativa, habrá de resultar pertinente en muchos casos, no será contradictoria con el dictado de la Constitución cuando la remisión al reglamento lo sea, estrictamente, para desarrollar y complementar una previa determinación legislativa.

En este ámbito, por lo tanto, habrá de ser sólo la Ley la fuente introductora de las normas reclamadas por la Constitución, con la consecuencia de que la potestad reglamentaria no podrá desplegarse aquí innovando o sustituyendo a la disciplina legislativa, no siéndole tampoco posible al legislador disponer de la reserva misma a través de remisiones incondicionadas o carentes de límites ciertos y estrictos, pues ello entrañaría un desapoderamiento del Parlamento en favor de la potestad reglamentaria que sería contrario a la norma constitucional creadora de la reserva.

Incluso con relación a los ámbitos reservados por la Constitución a la regulación por Ley no es, pues, imposible una intervención auxiliar o complementaria del reglamento, pero siempre -como se dijo en el f. j. 4º, STC 83/1984 de 24 julio- que estas remisiones "sean tales que restrinjan, efectivamente, el ejercicio de esa potestad (reglamentaria) a un complemento de la regulación legal, que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia

Ley", de tal modo que no se llegue a "una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir".

b) Desde esta perspectiva -en cuyas matizaciones no entran los recurrentes-, no puede afirmarse, sin más, que el límite de la reserva de Ley presente en el art. 103.3 CE impida, en términos absolutos, todo tipo de remisión legislativa al reglamento. Para determinar, en principio, la legitimidad constitucional de tales remisiones han de tenerse presentes las consideraciones que acaban de reseñarse y, en lo que ahora importa, el ámbito mismo reservado a la Ley por el art. 103.3 CE, esto es, "el Estatuto de los Funcionarios Públicos, el acceso a la Función Pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones". El concepto de "Estatuto de Funcionarios Públicos" es, de entre estos enunciados constitucionales, el que requiere ahora de una atención más específica, pues sólo determinando el alcance de la reserva de este modo introducida será posible examinar la consistencia de buena parte de los reproches de inconstitucionalidad dirigidos por los recurrentes a las disposiciones que impugnan. Con todo, también en lo que sigue habrán de considerarse otras de las determinaciones contenidas en este precepto constitucional.

c) En el primer inciso de su art. 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 art. 149.1.18 CE. 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 puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública.

Las normas que disciplinen 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 f. j. 6º de su S 57/1982. Se trata, pues, de apreciar si en los concretos preceptos de Ley que se impugnan se ha incurrido o no, por referencia a esta reserva constitucional, en la "deslegalización encubierta" que denuncian los recurrentes.

Consecuentemente es oportuno entrar en las consideraciones concretas respecto de cada precepto tachado de inconstitucionalidad.

d) Pueden tratarse conjuntamente un primer grupo de artículos impugnados: 3.2.h), 15, 21.1.f), 22.2, 27 y los aps. 2º, 3º, 4º, 6º, 7º y 8º disp. adic. 15ª.

No todas estas disposiciones afectan esencialmente a la reserva de Ley prevista en el art. 103.3 CE, ni específicamente al "Estatuto de los Funcionarios Públicos" en el sentido expuesto.

En el art. 3.2.h) se confieren al Gobierno atribuciones sobre tres materias distintas, atribuciones que, en ningún caso, podrán ser ejercitadas, como es obvio, sino dentro del marco que establece esta propia Ley, especialmente en su Cap. IV. Ninguna duda razonable de constitucionalidad cabe albergar sobre las atribuciones conferidas en lo que toca a la aprobación de los intervalos de niveles de puestos de trabajo asignados a cada Cuerpo o Escala, atribución que está limitada por la pertenencia de cada uno de estos Cuerpos o Escalas a un grupo determinado, establecido por la propia Ley. Aunque la asignación de intervalos a cada Cuerpo o Escala no es materia que quepa esperar sujeta a rápidas mudanzas, está muy directamente conectada con la facultad de autoorganización de la Administración.

Más dudas suscita la atribución mencionada en primer lugar, esto es, la de aprobar la estructura en grados del personal de la Administración del Estado, pues la expresión resulta ambigua. Entendida, sin embargo, como hasta ahora lo ha sido en la práctica, es decir, como la facultad de aprobar la estructura en niveles de la Administración del Estado, que inmediatamente condiciona la estructura en grados del personal que la sirve, esas dudas pueden desecharse por la misma razón que antes se dijo.

En cuanto al último inciso, que se refiere a los criterios generales de la promoción profesional de los funcionarios, es claro que, según el contenido dado anteriormente al Estatuto funcional, no puede entenderse como una remisión incondicionada al Gobierno para establecer esos criterios, al margen del marco legal establecido, sino como la facultad de fijar criterios que sean de mero desarrollo y se ajusten a los previstos en la presente Ley. Así entendido, el precepto no puede considerarse inconstitucional.

El art. 15 se refiere a las "relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado", debiendo circunscribirse su impugnación al último inciso del ap. 1º de este precepto, donde se encomienda al Mº Presidencia determinar los requisitos para el desempeño de cada puesto de trabajo, "debiendo especificarse aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos". Para los recurrentes la redacción y sentido de esta norma debiera ser contraria, si se tiene en cuenta que, en principio, todos los puestos de la Administración Pública deben ser desempeñados por funcionarios, constituyendo una excepción su provisión por quienes no tengan tal condición. Por lo mismo, la norma impugnada habría contrariado los principios constitucionales de mérito y capacidad en el acceso a la función pública (art. 103.3).

Teniendo ahora en cuenta lo antes observado sobre el ámbito objetivo de la reserva de Ley introducida por el art. 103.3 CE, esta impugnación ha de ser estimada. Se decía que, en mérito de tal reserva, corresponde sólo a la Ley la regulación del modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas, pues no otra cosa se desprende de la opción genérica de la Constitución (arts. 103.3 y 149.1.18) en favor de un régimen estatutario para los servidores públicos y de la consiguiente exigencia de que las normas que permitan excepcionar tal previsión constitucional sean dispuestas por el legislador, garantizándose, de este modo, una efectiva sujeción de los órganos administrativos, a la hora de decidir qué puestos concretos de trabajo puedan ser cubiertos por quienes no posean la condición de funcionario.

No se hizo así, como se ve, en el último inciso del art. 15.1 que ahora se examina. Este apoderamiento indeterminado que la Ley confería al M<sup>o</sup> Presidencia, a efectos de especificar cuáles sean los puestos de trabajo que deban quedar reservados a funcionarios públicos, entraña una patente conculcación de la reserva de Ley establecida en el art. 103.3 CE y, de este modo, una plena renuncia del legislador a su tarea de establecer en este punto, ciertamente crucial para la estructura de las Administraciones públicas y de la propia Función Pública, condiciones y límites materiales sobre las determinaciones concretas que puedan ser adoptadas por los órganos de la Administración.

Tal necesario encuadramiento legislativo de las decisiones de quienes hayan de aplicar o desarrollar las propias normas de la Ley no viene dado en este precepto, desde luego, por su mención, como pretendido criterio para las decisiones sobre esta reserva de puestos de trabajo, a "la naturaleza de su contenido" propio, imprecisa referencia que no vincula efectivamente a la decisión administrativa. Este último inciso del art. 15.1 ("debiendo especificar aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos") es inconstitucional y ha de ser declarado nulo.

El art. 21.1.f) permite que la adquisición de los grados superiores de los funcionarios de los Cuerpos y Escalas de cada grupo puede realizarse también, aparte de por el sistema normal del desempeño de puestos de trabajo de cada nivel, durante 2 años continuados o 3 sin interrupción -art. 21.1.d)-, mediante la superación de cursos de formación u otros requisitos objetivos a determinar por el Gobierno, por el Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas o por el pleno de las Corporaciones Locales, según los casos. Estos órganos ejecutivos quedan así habilitados para regular, en desarrollo o complemento de la Ley, esta segunda forma de promoción profesional de los funcionarios. Ciertamente la Ley no señala qué cursos de formación y, menos aún, qué tipo de requisitos objetivos pueden exigirse para la adquisición de los grados superiores de acuerdo con este art. 21.1.f), por lo que la remisión a la potestad reglamentaria que contiene es muy amplia.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que, referido el precepto a los funcionarios de cualesquiera Cuerpos y Escalas, sería ilógico exigir del legislador una previsión casuística del contenido de los cursos o de los tipos de requisitos objetivos que pueden establecerse para esta promoción, dado que aquel contenido y estos requisitos habrán de variar sustancialmente en cada caso. Por ello no puede estimarse que este precepto vulnere la reserva constitucional de Ley relativa al Estatuto de los Funcionarios Públicos. Bien entendido que los requisitos que se establezcan deben ser objetivos, como la propia Ley ordena y en este sentido, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 23.2 y 103.3 CE, fundarse exclusivamente en criterios de mérito y capacidad, evitando toda discriminación.

El art. 22.2 autoriza al Gobierno para fijar los criterios, requisitos y condiciones con arreglo a los cuales los funcionarios de la Administración del Estado podrán integrarse en otros Cuerpos y Escalas de su mismo grupo. De nuevo se remite la Ley incondicionadamente a la potestad reglamentaria, en un aspecto tan inherente al estatuto funcionarial como es el acceso a otro Cuerpo o Escala, aun dentro del mismo grupo, en aras de la promoción interna. Ni siquiera se prescriben en este caso aquellos criterios mínimos (reunir la titulación correspondiente, superar ciertas pruebas...) que en el art. 22.2 se señalan para la promoción a un Cuerpo o Escala de grupo superior, cuando lo cierto es que incluso dentro de un mismo grupo las titulaciones exigidas para el acceso a cada Cuerpo o Escala pueden ser muy distintas, así como los requisitos de capacidad profesional o especialización necesarias en cada caso. Es evidente que la ausencia de todo criterio o indicación legal al respecto debe estimarse inconstitucional por infracción de la reserva constitucional de Ley.

El art. 27 de la Ley se refiere a la "racionalización de la estructura de Cuerpos y Escalas" y habilita al Gobierno tanto para convocar pruebas de selección y concursos unitarios a efectos, respectivamente, del ingreso en los distintos Cuerpos y Escalas y del traslado entre los mismos de funcionarios públicos (aps. 1<sup>o</sup> y 2<sup>o</sup>), como para unificar y declarar a extinguir Cuerpos y Escalas (aps. 3<sup>o</sup> y 4<sup>o</sup>).

Las primeras autorizaciones así conferidas por la Ley (aps. 1<sup>o</sup> y 2<sup>o</sup>) no contrarían el dictado de la Constitución en su art. 103.3, pues la decisión sobre la convocatoria de pruebas y concursos para el ingreso en Cuerpos o Escalas administrativas o para el traslado de quienes sean ya funcionarios entra, sin duda, en la función ejecutiva y de dirección de la Administración del Estado que al Gobierno le cumple (art. 97 CE), en el bien entendido de que estas autorizaciones legislativas para la convocatoria de pruebas y concursos unitarios no podrán afectar, so pena de contrariar la "ratio" misma de las previsiones que se consideran, sino a Cuerpos homogéneos, que muestren afinidades bastantes como para justificar la adopción por el Gobierno de las medidas aquí contempladas. No existe, con esta advertencia, reproche de inconstitucionalidad que pueda consistentemente oponerse a los dos primeros apartados del artículo que se examina.

No puede decirse lo mismo, sin embargo, a propósito de los aps. 3<sup>o</sup> y 4<sup>o</sup> de este precepto legal. Se contiene en ellos una amplísima e indeterminada habilitación al Gobierno para unificar, y para declarar a extinguir, Cuerpos y Escalas que no se compadece con la reserva de Ley, aquí repetidamente tenida en cuenta (art. 103.3 CE), ni, incluso, con las mismas determinaciones de la propia L 30/1984, cuya disp. adic. 15<sup>a</sup> contiene ya una refundición o integración de Cuerpos funcionariales de alcance no diverso a la que, de conformidad con el ap. 3<sup>o</sup> de este art. 27, podría adoptar por sí el Gobierno. Medidas de esta intensidad, unificación y extinción, sobre Cuerpos y Escalas requieren, para su posible adopción por el Gobierno, de una predeterminación legislativa suficiente por medio de la cual se evite que resida en el Gobierno mismo, sin límites o con límites imprecisos, una potestad incondicionada para alterar la estructura en Cuerpos y Escalas de la Administración Pública.

Esto es así porque, reiterando lo ya considerado a propósito del art. 22.2 de esta misma Ley, las medidas de unificación y de extinción aquí contempladas afectan, sin duda, al régimen estatutario de los funcionarios integrados en los Cuerpos y Escalas que se unifican o que se declaran a extinguir, con la consecuencia de que la Ley no podrá remitir íntegramente al Gobierno, o sin límites materiales bastantes, la definición de las circunstancias y condiciones que puedan justificar la adopción de estas decisiones.

Esa previa delimitación legislativa está ausente en el presente caso pues, aunque en el ap. 3º se indiquen, para la unificación de Cuerpos y Escalas, unos ciertos criterios (la asignación de funciones "sustancialmente coincidentes en su contenido profesional y en su nivel técnico" y las "ventajas para la gestión de los servicios" que de la unificación se deriven), los mismos resultan insuficientes, con claridad, para condicionar efectivamente el ejercicio de la potestad reglamentaria, impidiendo, en la misma medida, el necesario control jurisdiccional.

La misma quiebra de la reserva de Ley se ha verificado en el ap. 4º del precepto, en el que la autorización al Gobierno para declarar a extinguir determinados Cuerpos o Escalas se acompaña del enunciado de una circunstancia habilitante ("cuando lo exija el proceso general de racionalización") que, como es evidente, ningún límite jurídicamente cierto impone a la potestad reglamentaria. Otro tanto ha de decirse, apreciando la misma deslegalización contraria a la reserva constitucional, respecto de los dos últimos párrafos del art. 27, pues en ellos se contienen puras y simples remisiones al reglamento, vacías de todo vínculo sustantivo, para que, por el Gobierno, se determinen, respectivamente, los criterios, requisitos y condiciones para que los funcionarios de los Cuerpos o Escalas declarados a extinguir se integren en otros Cuerpos o Escalas y para la designación, también por el Gobierno, de los puestos de trabajo que hayan de desempeñar tales funcionarios.

Como las anteriores, estas medidas inciden, sin sombra de duda, en el régimen estatutario de los funcionarios públicos, no pudiendo ser adoptadas por el Gobierno sino sobre la base de una regulación legal sustantiva que el legislador, contrariando a la Constitución, renunció aquí a disponer. Por ello hay que declarar la disconformidad con el art. 103.3 CE de los aps. 3º y 4º art. 27 de la Ley, preceptos que deben ser anulados.

Han sido también impugnados los aps. 2º, 3º, 4º, 6º, 7º y 8º, disp. adic. 15ª, observándose por los recurrentes, sin ulterior precisión, que en tales preceptos se contienen "autorizaciones al Gobierno que exceden de los límites propios de las facultades que constitucionalmente corresponden al ejecutivo". Alegato tan parcamente expuesto, ni es exactamente fiel al contenido de todos y cada uno de aquellos apartados de la disposición adicional (pues al menos en los núms. 7 y 8 no se contienen lo que llaman los recurrentes "autorizaciones" al Gobierno y sí, estrictamente, normaciones legales directas), ni, en todo caso, puede ser acogido como tacha de inconstitucionalidad por infracción de la reserva de Ley que aquí se considera (art. 103.3 CE).

Operada, en efecto, la refundición de Cuerpos y Escalas de funcionarios docentes por la propia L 30/1984 (ap. 1º de esta disposición adicional, no impugnado), es claro que las remisiones a la potestad reglamentaria que se contienen en los aps. 2º, 3º y 4º de la misma disposición adicional se han llevado a cabo, o bien con el debido encuadramiento normativo de las funciones que al Gobierno corresponden (núms. 2 y 3), o bien en ámbitos que pueden, sin quiebra de la reserva que consideramos, ser atribuidos a la definición por reglamento, como ocurre con la previsión contenida en el ap. 4º, a efectos de la denominación como "Catedráticos de Enseñanza Secundaria" (de los funcionarios del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria) a partir del grado de carrera que reglamentariamente se determine. Respecto de todas y cada una de estas intervenciones reglamentarias la Ley fija los límites y condiciones a que habrán de atenerse las determinaciones del Gobierno.

No son, pues, contrarias a la Constitución las normas contenidas en estos apartados de la disp. adic. 15ª, como tampoco lo es, en fin, la recogida en su núm. 6, pues, en sí misma, esta genérica remisión al reglamento ("El Gobierno desarrollará las normas básicas de la función pública establecidas en esta disposición") no supone sino dar entrada a la potestad normativa gubernamental (art. 97 CE) para colaborar con la Ley en la ordenación del ámbito en cuestión. En tanto no se defiera al reglamento, y en los apartados impugnados no se ha hecho, lo que sólo a la Ley corresponde normar, nada hay en esta previsión legal, de conformidad con las consideraciones antes expuestas, que contradiga a la Constitución.

e) Una consideración separada, respecto del grupo de preceptos impugnados, merecen los arts. 3.2.d), 21.2.d) y 22.3.

Los dos primeros preceptos presentan, en efecto, una relación más cercana con el núcleo de la materia funcional reservada a la regulación por Ley y, en concreto con el Estatuto de los Funcionarios Públicos en su aspecto o régimen retributivo, pues el art. 3.2.d) atribuye al Gobierno "fijar anualmente las normas y directrices para la aplicación del régimen retributivo" y el 21.2.d) establece "los criterios para el cómputo, a efectos de consolidación del grado personal, del tiempo en que los funcionarios permanezcan en cada uno de los supuestos de la situación de servicios especiales".

En cuanto a lo prevenido en la primera de estas disposiciones -art. 3.2.d)- nada hay que objetar desde la defensa de la reserva legal que la Constitución establece, pues si bien es innegable que el "régimen retributivo de los funcionarios" interesa de modo directo a su Estatuto propio -de necesario establecimiento por Ley-, no lo es menos que en el precepto legal que se considera no se defiere al Gobierno sino la "aplicación", a través de "normas y directrices", de dicho régimen retributivo, objeto ya, por lo demás, de parcial regulación en el texto de la misma L 30/1984 (arts. 23 y 24). Como potestad de aplicación de normas legales ha de entenderse, pues, la así mencionada en este precepto y en estos términos, que no desbordan lo que corresponde a la potestad reglamentaria de conformidad con la misma Norma fundamental (art. 97), el art. 3.1.d) no puede considerarse que la contraviene.

El art. 21.2.d) faculta al Gobierno y a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas para establecer, previo informe del Consejo Superior de la Función Pública, los criterios para el cómputo del tiempo de permanencia de los funcionarios en situación de servicios especiales, a efectos de consolidación del grado personal. Ningún límite sustantivo señala el legislador a esta facultad del Gobierno y de los órganos ejecutivos autonómicos, en contraste con la regulación legal del sistema de promoción profesional de los funcionarios en situación de servicio activo. Las condiciones y efectos de la permanencia en situación de servicios especiales forman

también parte, sin embargo, del Estatuto de la Función Pública, por lo que la absoluta omisión legal de toda garantía de promoción profesional para los funcionarios que se hallen en dicha situación desconoce la reserva de Ley prevista en el art. 103.3 CE. Por esta razón, el art. 21.2.d) examinado debe reputarse inconstitucional.

f) Finalmente, el art. 22.3 autoriza al Gobierno a establecer "los requisitos y condiciones para el acceso de los funcionarios españoles de los Organismos internacionales a los Cuerpos y Escalas correspondientes de la Administración del Estado". Se dice en el recurso que esto es materia propia de la Ley (art. 103 CE), a quien corresponde regular el acceso a la Función Pública, por lo que con ese precepto se ha operado una deslegalización excesiva.

Efectivamente, el contenido material del artículo en cuestión entraña una potestad gubernativa o reglamentaria para regular el acceso de funcionarios a los Cuerpos de la Administración del Estado. No desvirtúa esa realidad el argumento del Letrado del Estado de que se trata de personas ya funcionarios, aunque sin pertenencia a la burocracia estatal, porque es claro que sólo tienen la condición de funcionarios los que a ésta pertenezcan, cumpliendo los requisitos legales preestablecidos.

En ese sentido la vía de acceso -gubernativa- prevista en el artículo impugnado es un procedimiento extraño -extravagante-, personal y particularizado (supuesto el respeto a esos funcionarios españoles en el extranjero), fuera de los criterios generales establecidos en el art. 19 de la Ley, precepto al que no hace referencia alguna el art. 22.3, y que, consiguientemente, ha de provocar su declaración de inconstitucionalidad por desconocer la reserva constitucional del art. 103.3 CE que, como se ha repetido, limita a la Ley la competencia para regular el acceso a la Función Pública.

En suma, y por lo expuesto, procede estimar el motivo de inconstitucionalidad examinado en este fundamento jurídico, en lo que se refiere a los arts. 15.1 (en el inciso ya acotado), 21.2.d), 22.2 y 3 y 27.3 y 4, que se declararán inconstitucionales, desestimándose el motivo en cuanto al resto de los preceptos impugnados.

CUARTO.- Dicen los recurrentes, en su motivo cuarto, que el art. 27 y la disp. adic. 9ª L 30/1984 incurren en arbitrariedad, postulando su eliminación de la Ley por atentar contra la Constitución, ya que viene a establecer una reorganización ausente de criterio informador, utilizando criterios contrapuestos e incluso incoherentes en la unificación de Cuerpos y Escalas. Citan al efecto la doctrina de la STC 27/1981 de 20 julio, que aplica la noción de arbitrariedad en la actuación de todos los poderes públicos, incluido el legislativo, el cual se revela arbitrario cuando engendra desigualdad real.

El art. 27.3, que es el que se impugna -y la complementaria disp. adic. 9ª-, faculta al Gobierno para "unificar Cuerpos y Escalas de igual grupo cuando tengan asignadas funciones sustancialmente coincidentes en su contenido profesional y en su nivel técnico, y siempre que de la unificación se deriven ventajas para la gestión de los servicios". Por su parte, la disp. adic. 9ª realiza en concreto dicha refundición en una larga lista.

Nada ha de decirse ya sobre el ap. 3º art. 27 (declarado inconstitucional, junto con el ap. 4º del mismo precepto, en fundamento anterior), debiendo ceñirse nuestro examen a la consideración de la tacha de inconstitucionalidad opuesta frente a la disp. adic. 9ª, por la que se crean en la Administración del Estado los Cuerpos de funcionarios allí relacionados.

En la exposición de motivos de la Ley se dice que la ya vieja legislación sobre la Función Pública exige su reforma, con la vista puesta, también, en el desarrollo del Estado autonómico, intentándose con la unificación, modificación o supresión de Cuerpos y Escalas articular una "auténtica carrera administrativa", cuyas retribuciones se verán clarificadas por el nuevo enfoque, dirigido "al puesto de trabajo". Añade que su finalidad es acercar la Administración a los ciudadanos, con un mejor despliegue del trabajo funcional mediante la unificación indicada, etc.

a) Sin perjuicio de reafirmar la doctrina de la citada STC 27/1981 de 20 julio, ello, sin embargo, ha de hacerse con el complemento de la STC 66/1985 de 23 mayo, f. j. 1º, la cual matizó que "la noción de arbitrariedad no puede ser utilizada por la jurisprudencia constitucional sin introducir muchas correcciones y matizaciones en la construcción que de ella ha hecho la doctrina del Derecho administrativo, pues no es la misma la situación en la que el legislador se encuentra respecto de la Constitución, que aquella en la que se halla el Gobierno, como titular del poder reglamentario, en relación con la Ley".

Consiguientemente, si el Poder legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del ordenamiento -en este caso, público- no es suficiente la mera discrepancia política -ínsita en otra opción- para tachar a la primera de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o de distorsión en los efectos legales, ya en lo técnico legislativo, ora en situaciones personales que se crean o estimen permanentes. Ello habría que razonarlo en detalle y ofrecer, al menos, una demostración en principio convincente.

b) Imputan los recurrentes al texto legal falta de coherencia interna determinante de arbitrariedad, en el sentido -parece deducirse- de que los fines de la Ley no se compadecen con los medios o técnica legal empleados. Pero esta objeción carece de base. Baste recordar que la antes citada STC 66/1985 ya indicó que la "desproporción de los medios empleados por el legislador para alcanzar el fin que se le atribuye es, en los términos en que el recurrente la ofrece, resultado de un juicio político, en cuyo mérito este Tribunal no puede entrar" y sólo podrá hacerlo "cuando esa falta de proporción implique un sacrificio excesivo e innecesario de derechos que la Constitución garantiza" (f. j. 1º). Y ya se ha dicho que, aparte de la en principio irrelevancia constitucional de la opción política, no se ofrece por los recurrentes argumentos convincentes sobre los derechos constitucionales que podrían ser conculcados por las refundiciones de los Cuerpos de la disp. adic. 9ª, medida contra la cual no puede citarse precepto alguno constitucional que la impida, ni tampoco decirse que ella constituya un impedimento para la consecuencia de la igualdad real o material.

c) El fin de la Ley, pues, que es aquí la racionalización, que no contradice, repetimos, precepto constitucional alguno, no puede ser puesto en entredicho. Esa finalidad es conseguir una articulación de la estructura funcional, teniendo más a la vista el puesto de trabajo, que se nutrirá con funcionarios con la cualificación requerida, cualquiera que sea su Cuerpo (salvo excepción).

En conclusión, pues, debe ser rechazado, por carencia de fundamento, el presente motivo, en cuanto a la disp. adic. 9ª, sin perjuicio de lo que sobre el núm. 1.4 de la misma se decida más adelante, por otra motivación.

QUINTO.- El quinto motivo lo dedican los recurrentes a la pretendida vulneración de la reserva de Ley Orgánica establecida por el art. 81 CE. Se considera que esta reserva aparece conculcada por la disp. adic. 12ª, arts. 19.1 y 2, 22.3, 12 y 33 y disp. adic. 7ª, y art. 25 y disp. adic. 9ª.1.4, L 30/1984.

a) El primero de los preceptos impugnados es la disp. adic. 12ª, que se refiere al descuento de las percepciones a los funcionarios que ejercen el derecho de huelga, por el tiempo de ésta, sin carácter de sanción disciplinaria ni perjuicio de las prestaciones sociales.

Para los recurrentes se incide aquí en el desarrollo de uno de los derechos fundamentales (art. 28.2 CE), reservado a la Ley Orgánica, y dada la condición del funcionario público, afecta directamente al derecho en sus consecuencias económicas y en su ejercicio, aparte de su participación en el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.

La argumentación de los recurrentes se basa en dos presupuestos necesarios: uno, que el contenido de la disp. adic. 12ª obliga a considerarla como norma de desarrollo del derecho de huelga, y otro, que el derecho de huelga de los funcionarios públicos está reconocido como derecho fundamental en el art. 28.2 CE. Sólo si se aceptan conjuntamente estos dos presupuestos podría seguirse lógicamente la consecuencia que los recurrentes extraen, es decir, la de que se trataría de una materia reservada a la Ley Orgánica. Sucede, sin embargo, que ya de por sí es inaceptable el primero de los presupuestos, puesto que la citada disp. adic. 12ª no viene a regular o desarrollar aquel derecho, sino a reconocer expresamente la legitimidad del descuento de haberes por la cesación colectiva en el trabajo, deduciendo las consecuencias sobre la retribución que, de acuerdo con los criterios generales deducibles del ordenamiento, se derivan de la situación de suspensión en la relación de empleo en que se sitúa el funcionario en huelga.

La consecuencia de que, como norma relativa a la retribución del funcionario, se requiera una disposición legal que legitime este nuevo supuesto de deducción de haberes, explica también que en rigor no se trate de una norma de desarrollo del derecho de huelga, como los recurrentes pretenden, ya que no supone un impedimento para su ejercicio, que permanece siempre garantizado, independientemente de que pueda deducirse o no los haberes correspondientes al período de duración de la huelga. De lo anterior se desprende que eliminado así el primer supuesto que constituye la base del razonamiento, decae también la conclusión de éste, lo que nos dispensa de la necesidad de entrar a analizar el segundo de los supuestos antes mencionados.

Es claro, en consecuencia, que la materia regulada por la disp. adic. 12ª no está incluida en la reserva de Ley Orgánica del art. 81 CE. Ya se decía en la S 90/1984 de 5 octubre de este Tribunal, que "en uno y otro caso -con deducción o sin ella-, lo verdaderamente trascendente es la garantía del ejercicio del derecho", y que éste queda siempre asegurado, independientemente de que se deduzcan o no los haberes correspondientes al período de duración de la huelga.

b) Se cuestionan seguidamente los arts. 19.1 y 2 y el 22.3 de la Ley.

No se considera ahora el art. 22.3 porque ya ha sido declarado inconstitucional en el f. j. 3º, al tratar del motivo con el mismo ordinal.

Se afirma por los recurrentes que aquel artículo, el 19.1 y 2, infringe el art. 23.2 CE, que proclama el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos.

Dicho precepto se refiere a la selección del personal, funcionario o laboral, de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria y a través de concurso-oposición o concurso-oposición libre en los que se garanticen en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, así como otros extremos, y en el ap. 2º se regula la composición y funcionamiento de los órganos de selección.

El motivo es escueto y no se razona suficientemente, pues los recurrentes se limitan a decir que dichos artículos deben ser contenido propio de una Ley Orgánica. La cita del art. 23.2 CE parece indicar que es el principio de igualdad el que está en juego, pero de la lectura de los preceptos impugnados no puede inferirse que ello ocurra así.

El art. 19.1 no implica desarrollo del art. 23.2 CE, sino que se limita, en aplicación del art. 103.3 CE, a reiterar y repetir los presupuestos -entre ellos la igualdad- para el acceso a la Función Pública, estableciendo al tiempo requisitos comunes para los procedimientos de selección del personal. La referencia que en él se hace al principio de igualdad se queda en eso, sin que la finalidad de la norma sea su desarrollo. No hay justificación, pues, para que pueda argumentarse que debiera estar integrado en Ley Orgánica y que, al no haberlo hecho así el legislador, deba ser declarado inconstitucional, como no la hay tampoco respecto del núm. 2 del mismo art. 19, relativo a los órganos de selección del personal, materia más claramente todavía no amparada por el art. 23.2 CE, sino propia de otro tipo de normas, que pueden establecer las garantías como la aquí cuestionada, suficientes para asegurar el principio de igualdad por derivación genérica del mandato constitucional.

c) Se impugna también el art. 12 de la Ley por invadir el ámbito propio de las Leyes Orgánicas. El artículo alude a la situación de los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas y por los recurrentes se denuncia que limita el alcance de la cláusula de respeto a los derechos adquiridos de los funcionarios transferidos que se contiene en todos los Estatutos de Autonomía (todos, como es sabido, con rango de Ley Orgánica).

Pero esta objeción, en principio y como observa el Letrado del Estado, es inane, pues ninguna Ley ordinaria ni orgánica podría producir ese efecto frente a un Estatuto de Autonomía fuera de los cauces constitucionales para su reforma.

Los Estatutos de Autonomía ("ad exemplum", el Vasco, disp. trans. 2ª) establecen que "serán respetados todos los derechos adquiridos de cualquier orden y naturaleza que en el momento de la transferencia tengan los funcionarios...".

Por su parte, el art. 12 de la Ley impugnada ordena que los funcionarios transferidos se integran plenamente en la Función Pública de la Comunidad Autónoma, y que ésta respetará el grupo o Escala de procedencia, así como los derechos económicos del funcionario

transferido, garantizándose la igualdad entre todos los funcionarios propios de las Comunidades Autónomas, con independencia de su origen.

Sin perjuicio de recordar que este art. 12 es declarado básico, no hay tal contradicción o discordancia de la Ley con los Estatutos, pues la garantía que éstos establecen hay que referirla sólo en cuanto a ellos mismos y al derecho de las diversas Comunidades en relación con la situación jurídica y derechos que la legislación estatal reconozca a los funcionarios transferidos, lo que no implica, evidentemente, que la misma no pueda ser alterada en los límites constitucionales, conforme a la competencia señalada por el art. 149.1.18 CE y según se ha examinado en fundamento anterior. Esta competencia, para establecer el régimen básico de los funcionarios, no entraña una reforma de los Estatutos como parecen insinuar los recurrentes.

d) Tampoco procede acceder a la petición de inconstitucionalidad del art. 33 y disp. adic. 7ª, que en este motivo se impugna en relación con el profesorado universitario y la autonomía de la Universidad, garantizada por el art. 27.10 CE. El art. 33 fija en 65 años la edad de la jubilación forzosa y la disp. 7ª encomienda al Gobierno la regulación de la figura del Profesor universitario emérito.

Entienden los recurrentes que la edad de jubilación del profesorado, por afectar a la autonomía universitaria, debe estar garantizada por Ley Orgánica, así como la figura del Profesor emérito, respecto de lo cual no da pauta legal alguna. Hay que tener en cuenta, por lo demás, que la facultad de regular esta figura está en relación con la condición de funcionario del interesado, y su compatibilidad con la situación de jubilado.

De otro lado, concebida la autonomía universitaria como un derecho fundamental (STC 26/1987 de 27 febrero, f. j. 4º), es cierto que existen aspectos relacionados con dicha autonomía que exigen tal tipo de Ley por afectar al desarrollo de ese derecho, pero de ello no se sigue que toda materia relacionada con la Universidad -así la funcional- exija la reserva de Ley Orgánica, si no afecta al desarrollo del derecho fundamental. Mas ésta no es la cuestión planteada en este motivo.

e) El art. 25 L 30/1984, que también se impugna, fija los grupos de clasificación de acuerdo con los títulos exigidos para el ingreso en la Función Pública. Se argumenta que ello contraría el Tít. IV Ley de Reforma Universitaria, de carácter orgánica, que regula la titulación académica, con distinción clara de los títulos de Doctor, Licenciado, Diplomado y equivalentes (art. 30 LRU), diferenciación que la L 30/1984 desconoce al incluir en el grupo A, art. 25, equiparándolos, los títulos de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente, sin parar mientes en que los dos últimos son necesarios para obtener el primero o de Doctor. Razón, se añade, de que en lugar de 5, debieran ser 6 los grupos del art. 25 y respetarse así la normativa orgánica, así como el principio de igualdad.

También se impone la desestimación de este apartado del motivo. Ni la L 30/1984, en su art. 25, modifica la Ley de Reforma Universitaria, ni altera el sistema y categoría de grados académicos ni tampoco establece esta última una vinculación con respecto a la primera. Se trata, en efecto, de distintos campos de aplicación y nada impide al legislador valorar el título de Doctor para el acceso a la Función Pública no docente de modo distinto a su valoración intraacadémica, pues los criterios también son diferentes, siempre, claro está, que no se produzca una discriminación injustificada o no razonable.

f) Finalmente, también se estima en el recurso que la disp. adic. 9ª.1, ap. 4º, que crea el Cuerpo Superior de Letrados del Estado e incluye en él al Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado, vulnera el art. 81 CE, en cuanto este Cuerpo viene regulado por Ley Orgánica (LO 3/1980 de 22 abril), en determinadas cuestiones.

El ap. 4º aludido incluye efectivamente en el nuevo Cuerpo al de los Abogados del Estado, al Técnico de Letrados del Mº Justicia, al de Letrados de la Dirección General de Registros y Notariado y al de Letrados del Consejo de Estado.

Se argumenta que una Ley ordinaria como la impugnada no puede modificar aspectos sustanciales de una Ley Orgánica, tal la citada del Consejo de Estado y en concreto de sus arts. 7.4, 10.1, 14 y 15. Estos preceptos se refieren al ingreso en el Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado mediante oposición, al ascenso de Letrado Mayor entre Letrados por orden riguroso de antigüedad, a la provisión de Secretario General del Consejo entre Letrados Mayores y al acceso de Letrados Mayores al puesto de Consejeros Permanentes del Consejo. Se dice, en suma, que no puede extinguirse por Ley ordinaria un Cuerpo a través del cual ejerce su función consultiva el Consejo de Estado, regulado por Ley Orgánica (art. 107 CE), la cual determina su composición y competencia, indicándose así que los Letrados del Consejo de Estado componen en ciertos casos y modos el Cuerpo consultivo, como Secretario General y por su posibilidad de acceso a Consejeros Permanentes.

En efecto. Desde la perspectiva de la inconstitucionalidad formal que se denuncia (falta de rango de Ley Orgánica) y a la vista de la literalidad del texto legal, es decir, de la LO 22 abril 1980 del Consejo de Estado, es obligado aceptar la impugnación de la Ley aquí cuestionada en su disp. adic. 9ª.1.4, y declarar que ésta incide indebidamente en la primera. Ello es así porque la regulación que la Ley Orgánica hace del Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado supone su incardinación en la composición (art. 107 CE) de este Organismo consultivo, inclusión que no puede calificarse de irrelevante, como se desprende de la lectura de los arts. 3, 4, 5, 7.4, 10.1, 14 y 15 de dicha LO 3/1980.

De estos preceptos resulta la integración de Letrados en diversas instancias del Consejo constituidas por el Pleno, Comisión Permanente y Secciones. Siendo ello así, es obvio que sólo por Ley Orgánica puede disponerse su modificación estatutaria y su integración en otros Cuerpos, por lo que hecho ahora así por la disposición adicional de la Ley ordinaria que se impugna, debe ésta declararse inconstitucional por insuficiencia de rango y en lo que se refiere exclusivamente a la integración de dicho Cuerpo en los que la disposición enumera.

SEXTO.- Los restantes motivos (sexto, séptimo y octavo) del recurso permiten un estudio conjunto de los mismos, ya que, en definitiva, a los preceptos que se impugnan se les reprocha la vulneración de los arts. 9.3, 33.3 y 35 CE, con las matizaciones que se dirán y sin perjuicio de la especialidad de la impugnación del art. 29.2.1, referida a los arts. 7, 14 y 28 CE.



a) De los artículos impugnados -33; 29.1, 29.3.c) y 32.4 L 30/1984-, se dice que violan y desconocen la protección constitucional a los derechos adquiridos entendiendo por tales el derecho a la jubilación a los 70 años, las situaciones administrativas preexistentes (supernumerarios, excedencia especial y voluntaria) y la percepción de pensión de orfandad compatible con un trabajo activo. Consideran los recurrentes que aquellos preceptos, en un modo u otro, no respetan situaciones consolidadas que habrían generado derechos públicos subjetivos, derivados de una relación jurídica confirmada, es decir, derechos individuales comprendidos en el art. 9.3, del que los funcionarios son privados sin indemnización (art. 33.3) y, en el caso de los huérfanos con pensión de orfandad, impidiéndoles su derecho al trabajo (art. 35.1).

Las situaciones que aquí se dicen afectadas no constituyen derechos en el sentido que se pretende ni, consiguientemente, se ha operado su privación.

Es indudable que en el campo de la relación funcionarial, el funcionario adquiere y tiene derechos subjetivos que la Ley ha de respetar, y en ese sentido es claro que ostenta, desde que ingresa en la función pública, el derecho a la jubilación o al pase a determinadas situaciones administrativas, también en la Ley estatutaria prevista. Pero una cosa es o son esos derechos y otra la pretensión de que aparezcan como inmodificables en su contenido concreto.

El funcionario que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo de acuerdo con los principios de reserva de Ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso, o que se mantenga la situación administrativa que se está disfrutando o bien, en fin, que el derecho a pensión, causado por el funcionario, no pueda ser incompatibilizado por Ley, en orden a su disfrute por sus beneficiarios, en atención a razonables y justificadas circunstancias, porque ello se integra en las determinaciones unilaterales lícitas del legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria funcionarial (art. 103.3 CE).

Por otro lado, no hay que olvidar que, por parte de cada funcionario, se ostenta el derecho a la jubilación y al disfrute (o a solicitarlo, en su caso), de las situaciones administrativas legalmente reconocidas, pero no el derecho, sino la expectativa frente al legislador a que la edad de jubilación o el catálogo de situaciones continúen inmodificadas por el legislador, en modo que permanecieran tal y como él las encontró al tiempo de su acceso a la Función Pública.

Consecuentemente con lo expuesto, si no existen tales derechos no puede reprocharse a las normas que se impugnan el efecto de su privación y, por tanto, habrá que concluir por rechazar la pretendida vulneración del art. 33.3 CE. No hay privación de derechos; sólo alteración de su régimen en el ámbito de la potestad del legislador constitucionalmente permisible. Esto no impide añadir -como se dijo en la STC 108/1986 de 29 junio, referida al anticipo de la edad de jubilación de Jueces y Magistrados- que esa modificación legal origina una frustración de las expectativas existentes y en determinados casos perjuicios económicos que pueden merecer algún género de compensación.

b) Sentada la conclusión anterior, una lógica estricta conduciría a su complementaria, es decir, a la de la superfluidad de examinar si las disposiciones legales que afectan a esos pretendidos derechos (en el sentido expuesto) son o no retroactivas, como se alega por los recurrentes con la cita del art. 9.3 CE. Pero la trascendencia y generalidad de la cuestión planteada aconsejan, "ad abundantiam", una siquiera breve consideración, por otra parte ya tratada en la STC 108/1986, antes citada.

Se dice por los recurrentes que los arts. 33 y 29 L 30/1984 desconocen los derechos individuales de los funcionarios públicos a permanecer en activo hasta los 70 años y a sus situaciones administrativas.

Cabe indicar que la eficacia y protección del derecho individual -nazca de una relación pública o de una privada- dependerá de su naturaleza y de su asunción más o menos plena por el sujeto, de su ingreso en el patrimonio del individuo. Por eso se ha dicho que la doctrina -y la práctica- de la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos, integrados en el patrimonio del sujeto, y no los pendientes, futuros, condicionados y expectativas, según reiterada doctrina del Tribunal Supremo. Desde esta perspectiva se sostiene en el recurso que los derechos en cuestión pertenecen a la categoría de derechos adquiridos, inmunes a la retroactividad.

Ya se ha dicho antes que no es ésta la calificación que merecen y que, por ello, hay que reiterar la solución mantenida por la sentencia de este Tribunal antes citada (108/1986 de 29 julio), al decir que la invocación del principio de irretroactividad no puede presentarse como una defensa de una inadmisibles petrificación del ordenamiento jurídico (SSTC 27/1981 de 20 julio, 6/1983 de 4 febrero, entre otras), y de ahí la prudencia que la doctrina del Tribunal Constitucional ha mostrado en la aplicación del referido principio, señalando que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva, a los efectos del art. 9.3 CE, cuando incide sobre "relaciones consagradas" y "afecta a situaciones agotadas", y que "lo que se prohíbe en el art. 9.3 es la retroactividad entendida como incidencia de la nueva Ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad" (STC 42/1986 de 10 abril).

Y añade la STC 108/1986, que se refiere a Jueces y Magistrados en tanto que funcionarios, que, "aun en la hipótesis de la existencia de un derecho subjetivo a la edad de jubilación, esta doctrina conduce a rechazar la supuesta vulneración del principio de irretroactividad, pues las disposiciones impugnadas (art. 386 LOPJ) para nada alteran situaciones ya agotadas o perfectas, sino que se limitan a establecer para el futuro la consecuencia jurídica (la jubilación) de un supuesto genérico (cumplir determinadas edades) que aún no ha tenido lugar respecto a los sujetos afectados" (f. j. 17º).

Y es esa misma sentencia (108/1986) la que, refiriéndose a la supuesta privación de derechos y vulneración del art. 33.3 CE, añade, a propósito de la jubilación anticipada de Jueces y Magistrados, que el legislador tuvo en cuenta el concepto de expropiación forzosa de la Ley vigente -art. 1 L 16 diciembre 1954- que lo definía o define como "cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos", que no se compadece con la disposición impugnada, carente de los elementos

propios de una medida expropiatoria, uno de ellos que se trate de derechos, no de expectativas jurídicas, y otro que, aun en el supuesto de existencia de un derecho subjetivo a mantenerse el funcionario en servicio activo (con un contenido patrimonial del que se le priva), que se diera el dato de la privación singular propia de toda expropiación, que implica una sustracción o ablación de un derecho, como "sacrificio especial" impuesto a uno o varios sujetos por razones de utilidad pública o interés social, pero no -como en la jubilación anticipada- una limitación, delimitación o regulación -general- del contenido de un derecho, que no les priva del mismo, sino que lo configura "ex novo" o modificando una situación normativa general anterior.

c) Los preceptos al principio citados vulneran también, al decir de los recurrentes, el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE. Ciertamente es que, como se dijo en la STC 27/1981, los principios consignados en tal artículo no son compartimentos estancos, sino intercomunicables, cobrando cada uno de ellos valor en función de los demás y de ahí que pueda predicarse que la seguridad jurídica es "suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad". Pero eso no quiere decir que no tenga valor por sí mismo y que su alegación y consideración sea superflua. Por ello, y a su respecto, cabe decir que ninguna de esas normas presuntamente vulneradas de ese principio incurren en el vicio alegado.

En efecto, aparte de indicar que las mismas son normas claramente formuladas y formalmente publicadas, no merecedoras del atributo de inciertas o ser causa de incertidumbre (como se alega), no puede olvidarse que las modificaciones operadas por los preceptos en cuestión están en el ámbito de la potestad legislativa, que no puede permanecer inerte ni inactiva ante la realidad social y las transformaciones que la misma impone, so pena de consagrar la congelación del ordenamiento jurídico o la prohibición de modificarlo. Obvio es que al hacerlo ha de incidir, por fuerza, en las relaciones o situaciones jurídicas preexistentes, mas sólo se incidiría en inconstitucionalidad si aquellas modificaciones del ordenamiento jurídico incurrieran en arbitrariedad o en cualquiera otra vulneración de la Norma suprema.

No ocurre así en el caso, pues no se ve en modo alguno cómo esas normas puedan afectar al principio de seguridad jurídica. Los recurrentes al formular esta acusación hacen más bien referencia a otros principios o normas, circunstancia que tiene su lógica por referirse a normas integradas en ordenaciones generales, objetivas o estatutarias. En concreto es inadmisibles la consideración de que el art. 32.4 (pensión de orfandad incompatible con trabajo activo) pueda causar inseguridad por incluirse la norma en esta L 30/1984 y no en una relativa a clases pasivas o de seguridad social. Lo más que ello podría constituir sería una incorrección técnica, ajena a la jurisdicción constitucional, pues la "materia" regulada por una Ley, desde esa perspectiva, no ha de ajustarse a una pretendida homogeneidad.

d) Reprochan también los recurrentes a los preceptos impugnados incurrir en arbitrariedad. Reiteramos lo dicho al respecto de este principio en los aps. a) y b), f. j. 4º de esta sentencia.

Se dice que el art. 33 de la Ley introduce una discriminación no justificada entre funcionarios públicos y personal sometido al Derecho laboral. Se puede decir, en efecto, que se da una diferencia de trato legislativo, que no resulta arbitraria. Se trata de regímenes jurídicos distintos, aplicables a situaciones diferentes, es decir, uno estatutario y otro laboral, puesto que no son los mismos los derechos y deberes de uno y otro personal y es razonable esa distinción, ya que, como se dijo en la STC 57/1982, f. j. 9º, la igualdad de trato de funcionarios y trabajadores no se infiere de la Constitución, y de ello es prueba la también distinta regulación y previsión constitucional, cuyo art. 35.2 remite al Estatuto de los Trabajadores y el 103.3 al Estatuto de los Funcionarios, lo que justifica "las regulaciones diferenciadas, que no parecen irrazonables". Si la distinción entre ambos regímenes es una opción constitucionalmente lícita del legislador, también lo será la diferencia en los elementos configuradores de los mismos, no justificándose por ello la sospecha de arbitrariedad.

Por lo que se refiere al art. 29.1 y 3.c), los recurrentes aducen que no aparece justificado ni razonable el paso de la situación administrativa de supernumerario -que se suprime- a la de servicios especiales unos y a la de excedencia voluntaria otros, amén de conculcar derechos adquiridos, aunque más bien la imputación debería referirse a la disp. trans. 2ª, que regula ese paso.

Pero ni el art. 29, salvo en lo que se dirá después de su ap. 2º.1, ni esa disposición, incurren en vicio de inconstitucionalidad. Uno y otra se limitan a un cambio en la situación administrativa. Ni vulneran el derecho al trabajo, como también se alega, ni inciden en derechos que el legislador no pueda modificar y reglamentar, como nacidos de una regulación estatutaria, ni se ve tampoco en qué modo dicha alteración puede ser arbitraria. En su caso podría serlo la reglamentación que la Ley autoriza, de conculcarse las reglas que se pormenorizan en el art. 29 de la Ley. A su sola vista, la impugnación no es viable. Y por las mismas razones la del art. 29.3.c).

Tampoco incurre en arbitrariedad el art. 32.4 de la Ley. Dicho artículo establece que las pensiones en favor de los huérfanos mayores de 21 años serán incompatibles con la percepción de haberes por trabajo activo que permitan la inclusión del titular en cualquier régimen público de Seguridad Social. En modo alguno cabe hacer esa tacha de arbitrariedad. El precepto se limita, como indica el Letrado del Estado, a prevenir un supuesto de incompatibilidad razonable. La Ley no suprime pensiones, sino que establece unos límites que no privan al beneficiario de un derecho individual en cuanto éste no resulta sino de una regulación o sistema legal.

e) También se afirma en el recurso que los preceptos estudiados vulneran el derecho al trabajo reconocido en el art. 35 CE.

Es cierto -así se dijo en SSTC 10/1983 y 32/1985- que el derecho de acceso a los cargos y funciones públicas implica el de mantenerse en ellos, pero también lo es que, en cuanto se desempeñan por funcionarios públicos, ha de hacerse de acuerdo con la Ley que, entre otros elementos de la relación funcional, puede variar, como antes se ha dicho, la edad de término en la prestación de los servicios, sin que ello lesione el contenido esencial del derecho al trabajo (35.1), ni del derecho al acceso y mantenimiento en la Función Pública del art. 23.2 CE.

De otro lado, la S 108/1986 de 29 julio reiteradamente citada, ha confirmado esta doctrina, añadiendo que el campo de aplicación del derecho al trabajo en la Función Pública está regulado en el art. 103.3 de la Norma fundamental y no en el 35.

Por lo que se refiere al art. 29.3.c) vale lo dicho a propósito del art. 33, y añadir únicamente que la alteración de las situaciones administrativas, y el cambio que en ellas pueden experimentar "ex lege" los funcionarios, tampoco entraña vulneración del derecho al trabajo, puesto que no ostentan, como se ha dicho ya, derecho a la permanencia del régimen de esas situaciones, reguladas estatutariamente.

Tampoco incide en esa vulneración el art. 32.4. Lo que hace el precepto es establecer una incompatibilidad, que en modo alguno impide al huérfano mayor de 21 años optar por el trabajo remunerado renunciando a la pensión de orfandad. No hay violación, pues, del derecho al trabajo, garantizado constitucionalmente, garantía que no se da en relación con el pretendido derecho de doble percepción o simultaneidad de pensión y trabajo activo. Se podrá hablar de la privación de un beneficio o ventaja para quien opte por el trabajo activo, pero no de un derecho constitucionalmente reconocido. En realidad el precepto viene a constituir un subgénero del régimen de incompatibilidades, pero no un obstáculo para el acceso a la función pública o al ejercicio del derecho al trabajo, como sostienen los recurrentes.

En definitiva, procede rechazar la pretensión de éstos de declarar inconstitucionales los preceptos cuestionados.

SEPTIMO.- Queda por resolver la pretensión de inconstitucionalidad respecto del art. 29.2, letra 1)º#1º, L 30/1984, al que los recurrentes imputan la vulneración de los arts. 7, 14 y 28 CE, aunque en principio citen los arts. 9.3 y 33.3 de la misma, pero sin referirse más a ellos.

El precepto impugnado determina uno de los supuestos del pase a la situación de servicios especiales, referida a aquellos funcionarios que "ostenten cargos electivos a nivel provincial, autonómico o estatal en las Organizaciones Sindicales más representativas". Se alega que con ello se comete una discriminación relativamente a las organizaciones empresariales o patronales e incluso a Colegios Profesionales, amén de con los sindicatos que carezcan de la calificación de más representativos, limitando o restringiendo la posible participación de los funcionarios que sirvan en esos grupos, frente a la configuración constitucional de una concepción igualatoria de sindicatos y patronales.

Ciertamente nos encontramos ante normas de carácter especial, si no excepcional. La norma en cuestión, que prevé un supuesto de "servicios especiales", no guarda relación u homogeneidad con el resto de los enumerados en el art. 29.2, de la a) a la k), L 30/1984, y ofrece unas claras características de norma excepcional, en cuanto privilegia a un determinado género de organizaciones no estatales respecto de otras de género distinto. Nota que se agudiza porque dentro del género privilegiado el precepto introduce a su vez una distinción entre diversas especies, excluyendo del privilegio a los sindicatos que no son "más representativos".

Es esta distinción entre los sindicatos más representativos y los que no lo son la que resulta contraria a la Constitución, dada su incompatibilidad con sus arts. 14 y 28. No se justifica, en efecto, esa distinción entre sindicatos a los efectos de exoneración del funcionario que en ellos ostente cargos, lo que supone una discriminación tanto a favor del funcionario, en su caso, como del Sindicato "más representativo". Sentada, pues, su inconstitucionalidad bastaría con declararlo así con la concreta anulación del inciso final del precepto, eliminándose de la norma esa distinción, pero ello tendría la consecuencia de extender el privilegio a organizaciones a las que el legislador no quiso otorgárselo.

Dado que, como antes se ha indicado, los privilegios han de merecer siempre una interpretación restrictiva, forzoso es concluir que, en el caso, la simple y sola anulación del inciso final ("en las Organizaciones Sindicales más representativas") equivaldría a una ampliación del ámbito de la norma excepcional carente de sentido. Cumple, pues, declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de todo el ap. 1º núm. 2 art. 29.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española, ha decidido:

1º Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los arts. 15.1, último inciso; 21.2.d), 22.2 y 3; 27.3 y 4; 29.2.1 y disp. adic. 9ª.1.4, en lo que se refiere, ésta última, al Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado, todos ellos de la L 30/1984 de 2 agosto sobre Reforma de la Función Pública.

2º Que los arts. 3.2.h) y 21.1.f) de la misma Ley no son inconstitucionales, interpretados en el sentido del f. j. 3º, ap. d), de esta sentencia.

3º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Dada en Madrid, a 11 junio 1987. Francisco Tomás y Valiente, Presidente.- Gloria Begué Cantón.- Angel Latorre Segura.- Francisco Rubio Llorente.- Luis Díez-Picazo y Ponce de León.- Fernando García-Mon y González-Regueral.- Carlos de la Vega Benayas.- Eugenio Díaz Eimil.- Miguel Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer.- Jesús Leguina Villa.- Luis López Guerra, Magistrados.

## VOTO PARTICULAR

Voto particular que formula el Magistrado D. Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer a la S 11 junio 1987 en el recurso de inconstitucionalidad 763/1984, al que se adhiere el Magistrado D. Jesús Leguina Villa.

Disiento de la mayoría del Tribunal respecto a la declaración de inconstitucionalidad del art. 29.2, letra 1)º#1º, L 30/1984. El texto aprobado por la mayoría parte de la premisa de que la letra 1)º#1º del citado artículo no guarda relación con el resto de los apartados de ese mismo precepto legal y tiene los caracteres de una norma excepcional, en cuanto privilegia a determinadas organizaciones no estatales frente a otras y en cuanto, dentro de ese privilegio, distingue entre los sindicatos más representativos y los que no lo son; distinción que, sin más matizaciones, se considera "contraria a la Constitución, dada su incompatibilidad con sus arts. 14 y 28". A mi juicio en dicha regla legal no se produce lesión de esos principios constitucionales.

Debe recordarse que la jurisprudencia constitucional ha admitido la existencia de la figura de los sindicatos más representativos con su consecuencia de atribución a los mismos de determinadas prerrogativas en relación con la más eficaz defensa de los intereses de los trabajadores que se vería perjudicada por una atomización sindical (SSTC 53/1982 de 22 julio y 65/1982 de 10 noviembre).

El Tribunal ha estimado así que no vulneran los arts. 14 y 28.1 CE las funciones y prerrogativas atribuidas con exclusividad a los sindicatos más representativos en materia de representación institucional (SSTC 53/1982 y 65/1982 ya citadas), negociación colectiva de eficacia general (SSTC 4/1983 de 28 enero, 12/1983 de 22 febrero y 73/1984 de 27 junio), doctrina confirmada con carácter más general en la STC 98/1985 de 29 julio, que expresamente ha reconocido como justificada la diferencia de trato en relación, entre otras, con la función de participar como interlocutores en la determinación de las condiciones de trabajo en las Administraciones Públicas a través de los oportunos procedimientos de consulta o negociación.

Este Tribunal ha admitido así la especial relevancia de la mayor representatividad y la legitimidad constitucional de diferencia de trato, respecto a la atribución de funciones sindicales en el seno de la función pública. El problema que plantea el art. 29.2, letra 1)º, L 30/1984, es si esa diferencia de trato está también justificada respecto a la posibilidad de obtener la situación de servicios especiales el funcionario público que ejerza cargos representativos en el sindicato.

Para resolver la cuestión a la luz de una muy consolidada doctrina jurisprudencial debe valorarse el adecuado equilibrio entre dos principios constitucionales, cuya compatibilidad es preciso garantizar, el de libertad sindical e igualdad de trato de los sindicatos (art. 28.1, en relación con el 14 CE) y el de la promoción selectiva de sindicatos que enlaza con el art. 7 CE (STC 98/1985 de 29 julio). A mi juicio las mismas razones que han permitido aceptar esa diferencia de trato entre sindicatos en un tema tan importante como el referente a los procedimientos de consulta y negociación, deben llevar también a admitir la legitimidad constitucional de la reserva respecto a los sindicatos más representativos de la facultad que concede el art. 29.2, letra 1)º. Pero, además, existen otras razones adicionales que abundan en favor de la constitucionalidad de la norma legal.

Por una parte la regla del art. 29.2, letra 1)º, L 30/1984, se ocupa de una materia que no forma parte estrictamente del contenido de la libertad sindical. Este Tribunal ha declarado ya que no cabe deducir "que la exención total de servicios, laborales o profesionales, esté comprendida en el ámbito de la libertad sindical y derechos anejos de los representantes (STC 72/1986). No es un tema, por tanto, que afecte al núcleo de la libertad sindical; en todo caso, podría afectarlo en la medida que supusiera una distinción injustificada que favoreciera una especial opción sindical. Ello quiere decir que se trata de una concesión discrecional del legislador, y que la constitucionalidad debe ser analizada a la luz del principio de igualdad en la Ley consagrado en el art. 14 CE. Para ello es preciso indagar si la distinción de trato está dotada o no de una justificación objetiva y razonable, justificación que, al mismo tiempo, guarde la debida proporcionalidad entre la diferencia de trato que se efectúa y los objetivos que con ella se persiguen.

Al respecto ha de señalarse que no es igual la posición jurídica que en nuestro ordenamiento ostentan los sindicatos más representativos que los demás y que, en función de ello, las organizaciones sindicales más representativas tienen atribuidas funciones de relevancia pública, cuyos efectos alcanzan a toda la población asalariada, ya sea en régimen de empleo privado o en régimen de empleo público, de las que son ejemplo la participación institucional y la negociación colectiva de eficacia general. En virtud de ello existe alguna relación entre el supuesto de la letra 1)º, y los demás supuestos incluidos en el art. 29.2 L 30/1984.

En todos estos casos el legislador ha valorado como prioritaria la función o tarea que va a realizar el funcionario que se encuentre en situación administrativa de servicios especiales, respecto a las que desempeñaría normalmente si estuviera en activo. En consideración de un interés público estimado como prevalente se ha posibilitado la realización de aquellas funciones públicas, y se han equiparado además a las mismas las funciones representativas realizadas dentro de los sindicatos cuya mayor representatividad les hace ser titulares de funciones sindicales de mayor relevancia pública.

Implícitamente la mayoría del Tribunal parece también afirmar que la diferencia injustificada de trato se daría no sólo entre los sindicatos, sino también entre los funcionarios en razón de su afiliación sindical. Sin embargo, al reconocer el carácter excepcional de la medida, la mayoría del Tribunal es consciente de que por la propia naturaleza de la situación, sólo puede admitirse muy restrictivamente, y por ello sólo cuando el interés de la función sindical más representativa se entienda deba prevalecer sobre el interés de la tarea profesional de funcionario en activo.

Por su propia naturaleza no se trata de una situación generalizable, ni, por ello, puede entenderse como un derecho que estatutariamente corresponda a todo funcionario. La Ley ha tratado de evitar que cualquier funcionario pueda pretender, de forma indiscriminada, imponer a la Administración la carga de que le sea concedida la situación de servicios especiales, y al margen de la efectividad representativa y de la entidad real del sindicato al que formalmente pretenda aquél dedicarse. También para evitar una generalización de la situación la Ley ha reconocido esa posibilidad sólo a los funcionarios que ocupen puestos electivos en los sindicatos más representativos, y en razón de las funciones específicas de consulta y negociación que legalmente le son reconocidas. Se ha establecido así también con ello un límite objetivo que reduce sensiblemente los efectos colaterales perjudiciales que resultarían de la generalización de una situación especialmente onerosa para la Administración Pública afectada.

Partiendo de estas consideraciones el art. 29.2, letra 1)º, L 30/1984, no conculca el principio de igualdad del art. 14 CE. Podría cuestionarse, en todo caso, la total exclusión de aquellas organizaciones que pudieran ser mayoritarias o realmente representativas en el ámbito de la función pública y que limitaran su radio de acción a este sector, puesto que se trata de facilidades concedidas a personas que prestan sus servicios para la Administración Pública. Pero no hay que olvidar que la "ratio" del precepto ahora impugnado no parece ser cabalmente contribuir al buen funcionamiento de la actividad sindical en el ámbito de la función pública, sino de permitir a las organizaciones más representativas, que han de acreditar una audiencia mínima en el conjunto de los sectores de actividad y ámbitos geográficos el adecuado ejercicio de aquellas funciones que se derivan de su singular posición jurídica, relatadas en su mayor parte en el art. 6.3 L 11/1985 de Libertad Sindical.

Por todo ello el precepto no es, a mi juicio, contrario a la Constitución ni incompatible con sus arts. 14 y 28.  
Madrid, a 11 junio 1987.