

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**11700** *Pleno. Sentencia 87/2018, de 19 de julio de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 2311-2017. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Confederal Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Galicia 2/2017, de 8 de febrero, de medidas fiscales, administrativas y de ordenación. Principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y tutela judicial efectiva de las disposiciones normativas administrativas: constitucionalidad de los preceptos legales autonómicos que llevan a cabo una reordenación de los letrados del Consejo Consultivo de Galicia.*

ECLI:ES:TC:2018:87

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2311-2017, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Confederal Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea contra las disposiciones adicional cuarta, transitoria única y final tercera, apartado quinto, de la Ley del Parlamento de Galicia 2/2017, de 8 de febrero, de medidas fiscales, administrativas y de ordenación. Han comparecido el Gobierno de la Nación, el Congreso de los Diputados y el Senado. Han formulado alegaciones el Parlamento de Galicia y la Xunta de Galicia. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general del Tribunal el día 9 de mayo de 2017, don Manuel Infante Sánchez, Procurador de los Tribunales, afirmando actuar «en nombre y representación de los diputados y diputadas pertenecientes al Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea» que seguidamente identifica por su nombre y apellidos, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra las disposiciones de la Ley del Parlamento de Galicia 2/2017, de 8 de febrero, que se citan en el encabezamiento, «todas ellas referidas al régimen del personal letrado al servicio del Consello Consultivo de Galicia».

De acuerdo con la explicación del propio escrito de interposición «[l]as disposiciones impugnadas establecen la supresión del cuerpo de personal letrado del [Consejo Consultivo de Galicia] (disposición adicional cuarta) y la futura provisión de los puestos de trabajo correspondientes mediante el libre designación de la persona titular de la Presidencia del Consello, acudiendo, entre otros, al criterio de confianza (disposición final tercera, que da nueva redacción del artículo 30 de la Ley 3/2014), lo que conducirá al cese en sus

puestos de trabajo de los letrados y letradas pertenecientes al extinto cuerpo si no obtienen plaza en este procedimiento (disposición transitoria única)». Y ello se considera contrario a los siguientes artículos de la Constitución: artículo 9.3 (principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad), artículo 14 (derecho a la igualdad ante la ley), artículo 23.2 (derecho a acceder en condiciones de igualdad a los empleos y cargos públicos), artículo 24 (derecho a la tutela judicial efectiva), y artículos 28 y 37, en relación con el artículo 103 (derechos a la libertad sindical y a la negociación colectiva).

El escrito de interposición expone seguidamente las citadas vulneraciones constitucionales de forma separada para cada precepto impugnado.

a) Se denuncia, en primer lugar, la vulneración por la disposición adicional cuarta de la doctrina de la STC 204/1992 y del principio de interdicción de la arbitrariedad del artículo 9.3 CE.

La citada disposición adicional establece:

«Disposición adicional cuarta. *Supresión del cuerpo de letrados del Consejo Consultivo de Galicia.*

Uno. Se suprime el cuerpo de letrados del Consejo Consultivo de Galicia, regulado en el artículo 30 de la Ley 3/2014, de 24 de abril, del Consejo Consultivo de Galicia.

Dos. El personal funcionario de carrera perteneciente al indicado cuerpo de letrados se integra en la escala de letrados de la Xunta de Galicia, del cuerpo superior de la Administración general de la Comunidad Autónoma, subgrupo A1, prevista en el apartado 1 de la disposición adicional octava de la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia, con garantía de su grado personal consolidado y de su antigüedad.»

Argumenta el escrito que la supresión del citado cuerpo y su sustitución por funcionarios nombrados por sistema de libre designación no respeta y rompe la equivalencia institucional y de garantías que la STC 204/1992 exige a los consejos consultivos autonómicos para ejercer las funciones del Consejo de Estado en sus respectivos ámbitos, pues ese cuerpo propio, con el sistema de acceso de oposición libre, aseguraban la independencia del órgano como administración de control, la coherencia de su cuerpo doctrinal y la calidad técnica de sus dictámenes.

Por otra parte, al haberse introducido esta supresión mediante una ley «de acompañamiento», con incumplimiento de los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia exigidos por el artículo 129 de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común, y las exigencias de participación de los ciudadanos igualmente previstas en el artículo 133 de la misma Ley, se ha producido un «ejercicio arbitrario de la potestad legislativa que infringe lo dispuesto en el art. 9.3 CE».

b) La disposición final tercera, apartado cinco, se considera contraria a los artículos 9.3, 24.1, 28, 37 y 103 CE.

Esta disposición regula el régimen de provisión de los puestos de trabajo de letrados al servicio del Consejo Consultivo, en los siguientes términos:

«Disposición final tercera. *Modificación de la Ley 3/2014, de 24 de abril, del Consejo Consultivo de Galicia.*

[...]

Cinco. Se modifica el artículo 30 de la Ley 3/2014, de 24 de abril, del Consejo Consultivo de Galicia, que queda redactado como sigue:

‘Artículo 30. *Letrados.*

1. El Consejo Consultivo está asistido por personal letrado, dependiente orgánica y funcionalmente de este, al que corresponde, bajo la dirección de la Presidencia o de las consejeras y consejeros, las funciones de estudio de los asuntos sometidos a consulta del Consejo, la preparación y redacción de los correspondientes proyectos de

dictámenes, los informes o propuestas y las demás funciones adecuadas a su condición que les atribuya el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo. El número de plazas de letrado se determinará en la relación de puestos de trabajo.

2. La provisión de las plazas de letrados al servicio del Consejo Consultivo de Galicia, de acuerdo con la especial responsabilidad, confianza y cualificación profesional requerida, se efectuará por libre designación con convocatoria pública, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia, entre personal funcionario perteneciente a la escala de letrados de la Xunta de Galicia, del cuerpo superior de la Administración general de la Comunidad Autónoma, subgrupo A1, prevista en el punto 1 de la disposición adicional octava de la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia. En este caso, la dependencia orgánica y funcional del Consejo Consultivo será excepción a lo previsto en el artículo 38.1 de la Ley 4/2016, de 4 de abril, de ordenación de la asistencia jurídica de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia y de su sector público.

Asimismo, en atención a las funciones del órgano y por razones de especialización técnica y, en su caso, de acuerdo con lo que se determine en la relación de puestos de trabajo, las plazas podrán ser cubiertas por personal perteneciente a cuerpos de letrados de la Administración general del Estado, de la administración general de otras comunidades autónomas o de otros consejos consultivos; por personal perteneciente a la escala de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, subescala de secretaría; o por personal letrado del Parlamento de Galicia. En ningún caso esta forma de provisión supondrá la adquisición de derechos de integración en la escala de letrados de la Xunta de Galicia.

3. La convocatoria y la resolución de los procesos de provisión efectuados de acuerdo con lo indicado en el punto anterior corresponderá a la persona titular de la Presidencia del Consejo Consultivo.

4. El régimen jurídico del personal letrado será el establecido en esta ley y en el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Consultivo. De forma supletoria, se aplicará lo establecido para el personal funcionario en la legislación de empleo público de la Comunidad Autónoma de Galicia'.»

A juicio de los recurrentes, la disposición transcrita conculca, en primer término, el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 CE, como consecuencia de la invasión por el legislador autonómico del espacio material que el Estatuto básico del empleado público reserva a las relaciones de puestos de trabajo (art. 74), cuya naturaleza de actos administrativos ha declarado la jurisprudencia del Tribunal Supremo. De este modo, se elude el control de la jurisdicción contencioso-administrativa, entrañando ello una utilización de la Ley irrazonable y desproporcionada en el sentido de la STC 203/2013.

En segundo término, se imputa a la disposición final tercera la vulneración del ejercicio del derecho de libertad sindical (art. 28 CE), en relación con el de negociación colectiva (arts. 37 y 103 CE), puesto que, de conformidad con lo establecido en la norma básica (art. 37 del Estatuto básico del empleado público), las relaciones de puestos de trabajo deben ser negociadas con la representación del personal, lo que no ha tenido lugar en el presente caso.

Finalmente, se defiende que la provisión de plazas de letrado por libre designación se aparta inmotivadamente de lo establecido en el Estatuto básico del empleado público (arts. 78 a 80) y en la Ley de empleo público de Galicia (art. 92) sobre la forma de provisión de puestos de trabajo, ya que no respeta la excepcionalidad del sistema de libre designación frente al concurso. Ello supone, nuevamente, un ejercicio arbitrario del poder legislativo contrario al artículo 9.3 CE.

c) Por último, la disposición transitoria única, que contiene el régimen a que quedan sometidos los miembros del extinto cuerpo de letrados del Consejo Consultivo, se considera contraria a los artículos 9.3 y 23.2 CE.

El tenor de la citada disposición es el siguiente:

«Disposición transitoria única. *Personal funcionario que ocupe puestos de trabajo de letrado en el Consejo Consultivo de Galicia en el momento de la entrada en vigor de esta ley.*

El personal funcionario de carrera que en el momento de la entrada en vigor de esta ley esté ocupando puestos de trabajo que correspondían al suprimido cuerpo de personal letrado en el Consejo Consultivo de Galicia seguirá desarrollando funciones de letrado al servicio del Consejo Consultivo hasta la provisión de los correspondientes puestos de trabajo en la forma determinada en el artículo 30 de la Ley 3/2014, de 24 de abril, del Consejo Consultivo de Galicia, en la redacción dada a dicho precepto por la presente ley. Este personal cesará en el momento de la provisión del puesto de trabajo si no obtiene la plaza, y quedará a disposición del órgano competente en materia de personal del Consejo Consultivo de Galicia, quien procederá a su adscripción provisional a un puesto de trabajo vacante de los correspondientes a letrados al servicio del Consejo Consultivo. Si no hubiese puesto de trabajo vacante o cuando así lo aconsejen las necesidades del servicio, el Consejo consultivo lo comunicará a la consejería competente en materia de función pública, que procederá a la adscripción provisional del indicado personal a otros puestos vacantes de la escala de letrados de la Xunta de Galicia, con cambio de dependencia orgánica. En el caso de cambio de localidad, será preciso, además, la conformidad de la persona afectada».

Por un lado, la previsión de que los letrados con plaza definitiva obtenida por concurso antes de la entrada en vigor de la Ley deban cesar forzosamente en sus puestos de no resultar seleccionados mediante libre designación por el Presidente del Consello Consultivo contraviene la jurisprudencia constitucional según la cual el artículo 23.2 CE «garantiza no sólo el acceso las funciones y cargos públicos en funciones de igualdad, sino también que los que hayan accedido a las mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga» (STC 30/1993), así como la proyección del ámbito de aplicación del artículo 23.2 CE «sobre los procesos de integración de funcionarios en organismos públicos o entidades privadas distintas de los de su destino» que hace que, «[e]n consecuencia, las leyes que regulan la integración de funcionarios deben ser generales abstractas y, en principio, de similar alcance para todos los funcionarios, sin que puedan existir más diferencias que aquellas que tienen una justificación objetiva y razonable» (STC 236/2015).

Y por otro, la vulneración del artículo 9.3 CE se fundamenta en que la disposición impugnada no respeta la enumeración taxativa de causas de remoción de los puestos de trabajo provistos por concurso establecidos en el artículo 94 de la Ley de empleo público de Galicia, y ello implica una derogación singular del régimen general de la citada Ley sin ofrecer justificación alguna para ello desde una perspectiva de razonabilidad o proporcionalidad.

d) El escrito finaliza con dos peticiones adicionales:

Por otrosí primero se solicita al Tribunal, con amparo del artículo 88 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC):

«1. Que recabe de la Xunta de Galicia la remisión del expediente de elaboración, tramitación y aprobación, como proyecto de ley, del texto cuestionado, en lo referido a las disposiciones objeto de recurso.

2. Que, igualmente, solicite del Parlamento de Galicia el expediente de tramitación y aprobación de la norma legal de que se trata, incluyendo transcripción del debate parlamentario habido en relación con los preceptos impugnados.

Igualmente se interesa que, una vez admitido el recurso, el Tribunal habilite un plazo para que los referidos antecedentes puedan ser conocidos por las partes y alegando que a su derecho convenga».

Y por otrosí segundo la parte «pone de manifiesto su voluntad de cumplir con todos los requisitos legales exigibles, así como subsanar aquellos defectos en que incurran sus actos procesales en previsión de lo establecido en el artículo 231 de la LEC por remisión al artículo 80 de la LOTC».

2. Mediante providencia del Pleno de 23 de mayo de 2017 se acordó, con carácter previo al pronunciamiento sobre la admisión del recurso de inconstitucionalidad, conceder al Procurador don Manuel Infante Sánchez un plazo de diez días para que acreditase documentalmente: (i) que los diputados promotores del presente recurso formalizaron su voluntad de recurrir los preceptos arriba referenciados de la Ley del Parlamento de Galicia 2/2017 dentro del plazo de los tres meses establecido a tal fin en el artículo 33 LOTC; (ii) la condición de diputados de los recurrentes, mediante certificación del Secretario General del Congreso de los Diputados [art. 162.1 a)] CE y artículo 32.1 c) LOTC); y (iii) la representación que el Procurador dice ostentar de los recurrentes relacionados en el escrito de demanda, mediante aportación de poder notarial otorgado a su favor.

3. El día 2 de junio de 2017 don José Manuel Infante Sánchez, actuando como Procurador del Grupo Confederal de Unidos Podemos-En Común Podem-En Marea, presentó ante este Tribunal un escrito en el que, en cumplimiento del requerimiento efectuado en la providencia de 23 de mayo, aportaba los documentos siguientes: en primer lugar, el acuerdo firmado por los diputados recurrentes, de fecha 8 de mayo de 2017, en el que se contiene su voluntad de recurrir las disposiciones impugnadas de la Ley gallega 2/2017; en segundo lugar, la certificación del Secretario General del Congreso de los Diputados, fechada el 11 de mayo de 2017, acreditativa de la condición de diputados de los recurrentes; y, en tercer lugar, un poder general para pleitos y especial para otras facultades otorgado ante Notario por el Grupo Parlamentario Confederal Unidos Podemos-En Común Podem-En Marea a favor del Procurador compareciente en fecha 11 de mayo de 2017.

4. Por providencia de 20 de junio de 2017, el Pleno de Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y dar traslado de las actuaciones, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno, a la Xunta de Galicia y al Parlamento de Galicia, al objeto de que en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

5. Por escrito registrado el 12 de julio de 2017, el Parlamento de Galicia presentó sus alegaciones solicitando la desestimación del recurso interpuesto.

Considera, en primer lugar, improcedente la denuncia de «arbitrariedad» del legislador autonómico, pues este vicio solo puede ser apreciado con extrema «prudencia» para no coartar al legislador democrático según jurisprudencia constitucional reiterada (cita la STC 122/2016, FJ 4). Llama la atención, además, sobre otras normativas autonómicas que no establecen cuerpos propios de letrados para sus respectivos consejos consultivos (cita los casos de Andalucía, Navarra, Castilla-La Mancha, Castilla y León, la Rioja, Aragón o Murcia). Opina que el cumplimiento de los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad y participación de los artículos 129 y 133 de la Ley 39/2015 solo puede aplicarse al «procedimiento de tramitación de los anteproyectos de ley que se desarrolla en el seno de la Administración», de acuerdo con los artículos 1 y 2 de la citada Ley, pero no al «procedimiento legislativo». Le parece que la ausencia de negociación política o sindical no limita constitucionalmente el ejercicio de su potestad legislativa por el Parlamento de Galicia, conforme al Estatuto de Autonomía. Y concluye que la doctrina de la STC 122/2016, citada en el escrito de interposición, no es aplicable a las disposiciones recurridas, pues a diferencia de la ley examinada en la

referida Sentencia, éstas no dejan sin efecto procedimientos administrativos en curso, sino que suprime el cuerpo de letrados del Consejo Consultivo.

Entrando ya a defender las normas impugnadas, subraya que las mismas representa una medida «análoga» a la que estableció la Ley 30/1984, de medidas de reforma para la función pública, que integró el cuerpo de letrados del Consejo de Estado en el cuerpo superior de letrados del Estado (disposición adicional novena.1.4); medida que la STC 99/1987, FJ 5 f), declaró inconstitucional pero solo porque aquella Ley 30/1984 había vulnerado la reserva material de Ley Orgánica ya que el cuerpo de letrados del Consejo de Estado estaba regulado en la Ley Orgánica del Consejo. Pero a diferencia del Consejo de Estado, el Consejo Consultivo de Galicia no es un órgano constitucional ni estatutario sino que fue creado por Ley del Parlamento de Galicia.

En concreto, le parece que la regulación de las relaciones de puestos de trabajo en el artículo 74 de la Ley del estatuto básico del empleado público (LEEP) no impide el establecimiento por ley del sistema de provisión de libre designación, y que este hecho no impide a los interesados en esos procedimientos de provisión recurrir las decisiones administrativas correspondientes ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Por lo mismo, la negociación colectiva igualmente garantizada en la Ley del estatuto básico del empleado público deberá efectuarse en el marco de la regulación legal del Consejo Consultivo. Finalmente, le parece que la sustitución del sistema de concurso por el de libre designación como sistema de provisión de puestos de trabajo pertenece al «margen de apreciación» de las Comunidades Autónomas reconocido en la STC 235/2000.

Por último, afirma que la demanda, al denunciar la pérdida de los puestos de trabajo de quienes vienen ejerciendo las funciones de letrado del Consejo Consultivo, confunde los sistemas de ingreso en la función pública con los de provisión de puestos de trabajo. Con la reforma, matiza, el personal funcionario perteneciente al extinto cuerpo de letrados no pierde su condición de funcionario, sino que es integrado directamente *ope legis* en la escala de letrados de la Xunta de Galicia. Pero los puestos de letrado en el Consejo Consultivo siguen adscritos a la citada escala.

6. La Xunta de Galicia presentó sus alegaciones por escrito registrado el 24 de julio de 2017. Comienza este escrito haciendo un recordatorio de ciertos antecedentes de interés para la comprensión y contextualización de las disposiciones impugnadas. Así, recuerda que el Consejo Consultivo fue creado por Ley 9/1995, sustituida luego por la Ley 3/2014 que es la que reforma la Ley 2/2017 objeto de recurso. Y en esas leyes de 1995 y 2014, aclara, ya se establecía que un tercio de los puestos de trabajo de letrados del Consejo Consultivo se cubriría por concurso entre funcionarios de la escala de letrados de la Xunta de Galicia y otros cuerpos equiparados (los dos tercios restantes se destinaban a oposición libre). Enfatiza que la escala de letrados de la Xunta de Galicia es una posición al menos tan exigente como la del extinto cuerpo de letrados del Consejo Consultivo, atendiendo a los temarios de las oposiciones convocadas para uno y otro cuerpo y a la composición de los Tribunales de selección. Además, la experiencia acumulada en la selección de personal por el Consejo Consultivo permite explicar igualmente la reforma: así, afirma —y acompaña certificación acreditativa de ello— que desde 1995, año de creación del órgano, solamente se han convocado tres procesos selectivos, en los años 1999 (dos plazas, un aprobado), 2000 (dos plazas, dos aprobados) y 2006 (una plaza, un aprobado), y solamente cuatro personas han accedido al citado cuerpo, más una adicional que accedió a una plaza vacante del cuerpo en comisión de servicios desde otro consejo consultivo autonómico. La escasa operatividad de cuerpos reducidos, con la consiguiente dificultad de realizar procesos selectivos, ha sido la causa y motivo de la reforma, concluye, pues solamente se han convocado una o dos plazas en las tres convocatorias habidas desde 1995.

Asienta la reforma recurrida en la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas inherente a la autonomía (STC 50/1999). Recuerda que otras Comunidades Autónomas organizan sus consejos consultivos sin cuerpo de letrados (cita los casos de Castilla y León y Castilla-La Mancha); es más, afirma, existen incluso órganos consultivos cuyos vocales proceden directamente de la Administración autonómica,

como en el caso del País Vasco. Subraya, en todo caso, que la independencia debe predicarse del órgano como tal (del Consejo Consultivo) y de sus miembros (los conselleiros), no de sus letrados. Éstos, en todo caso, una vez nombrados por el propio Consejo Consultivo y no por la Administración general de la Xunta de Galicia, dependerán funcional y orgánicamente del primero, no de la segunda, de acuerdo con las disposiciones impugnadas, por lo que la crítica al respecto le parece infundada.

Recuerda que la supresión de cuerpos y escalas de funcionarios debe realizarse por ley, según los artículos 75.2 del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público y 40.2 de la Ley de empleo público de Galicia, por lo que rechaza la tacha de «Ley singular» efectuada en el recurso. Y que las leyes denominadas «de acompañamiento» han recibido el aval del Tribunal Constitucional si con ellas no se altera la voluntad de la cámara de modo «sustancial» (cita la STC 36/2013, FJ 2).

Por lo que respecta al sistema de provisión, libre designación, le parece justificado teniendo en cuenta las funciones de los letrados, la «especial responsabilidad y confianza» que los consejeros bajo cuya dirección actúan precisan depositar en ellos (AATC 42/2017 y 176/2016, por referencia a los «jefes de servicio» de la Xunta de Galicia), y el nivel 30 de las plazas de letrado, según la relación de puestos de trabajo aplicable (ese nivel 30 fue considerado relevante para declarar constitucional el sistema de libre designación en la STC 235/2000). Además, si todos los puestos de nivel 30 de la Xunta de Galicia se cubren por libre designación, y si también se cubren de esa manera los puestos de secretario de los conselleiros y jefe de servicio del propio Consejo, parece lógico que también los aquí concernidos lo sean de igual manera. Recuerda que no existe una «reserva» de materia a las relaciones de puestos de trabajo, como asume el recurso; y que de hecho estas relaciones de puestos de trabajo son «actos administrativos», como reconoce el recurso y ha declarado la jurisprudencia; por lo tanto «no innovan» el ordenamiento jurídico sin que lo aplican. De ahí que nada obste a que sea la Ley la que fije el sistema de provisión, que luego la correspondiente relación de puestos de trabajo actuará. Lo que no tiene sentido, afirma, es que sea la relación de puestos de trabajo la que cercene las decisiones del legislador.

Por último, en cuanto a la posibilidad de que quienes venían desempeñando puestos de trabajo en el Consejo Consultivo puedan ser adscritos a otros puestos si no obtienen plaza en la convocatoria que debe realizarse conforme a la reforma impugnada, le parece que es la consecuencia natural de la reforma, ya que si la Ley dispone una forma de provisión esta ha de regir para todos. De lo contrario, argumenta, quienes en la fecha de la Ley ocupaban puestos en el Consejo Consultivo podría concurrir a todos los procesos de provisión de puestos propios de la escala de letrados de la Xunta de Galicia (escala en la que se integran), pero en cambio éstos no podrían obtener destino en el órgano consultivo salvo que quedaran vacantes o se crearan nuevos puestos. Por el contrario, sostiene que los funcionarios son titulares del derecho a no ser privados de la condición de funcionario (inamovilidad), pero no a un destino concreto. Del cargo pueden ser removidos si lo son por disponerlo así el legislador y siempre que exista una justificación objetiva y razonable, como aquí sucede (cita en su apoyo las SSTC 207/1988, 214/1998 y 236/2015).

7. Mediante providencia de 17 de julio de 2018, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Más de cincuenta diputados del Congreso interponen recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional cuarta, transitoria única y final tercera, apartado quinto, de la Ley del Parlamento de Galicia 2/2017, de 8 de febrero, de medidas fiscales, administrativas y de ordenación. El texto íntegro de las disposiciones recurridas ha quedado recogido en el apartado de los antecedentes. Resumidamente, en ellas se lleva a cabo una reordenación del «personal letrado al servicio del Consejo

Consultivo» de Galicia que puede sintetizarse, a los efectos de este recurso, en los siguientes puntos:

a) El centro de gravedad de la reforma es que «se suprime el cuerpo de letrados del Consejo Consultivo de Galicia», procediéndose a la «integración» de los funcionarios del extinto cuerpo en la «escala de letrados de la Xunta de Galicia».

b) Ello no obstante, se mantiene la existencia de «personal letrado» al servicio del Consejo Consultivo, «dependiente orgánica y funcionalmente de éste, al que corresponde, bajo la dirección de la Presidencia o de las consejeras y consejeros, las funciones de estudio de los asuntos sometidos a consulta del Consejo, la preparación y redacción de los correspondientes proyectos de dictámenes, los informes o propuestas y las demás funciones adecuadas a su condición que les atribuya el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo».

c) De acuerdo «con la especial responsabilidad, confianza y cualificación profesional requerida» para el desempeño de las funciones encomendadas, la Ley prevé que la provisión de esos puestos «se efectuará por libre designación con convocatoria pública» entre funcionarios de la escala de letrados de la Xunta de Galicia o de otros cuerpos a estos efectos asimilados (letrados de la Administración general del Estado, de la administración general de otras Comunidades Autónomas o de otros consejos consultivos; secretarios de Administración local, o letrados del Parlamento de Galicia), aunque en este segundo supuesto solamente «en atención a las funciones del órgano y por razones de especialización técnica y, en su caso, de acuerdo con lo que se determine en la relación de puestos de trabajo», previéndose asimismo que «[e]n ningún caso esta forma de provisión supondrá la adquisición de derechos de integración en la escala de letrados de la Xunta de Galicia».

d) Finalmente, la Ley prevé que quienes en el momento de su entrada en vigor desempeñaban funciones de letrado al servicio del Consejo Consultivo «seguirán desempeñando» esas funciones «hasta la provisión de los correspondientes puestos de trabajo» conforme al nuevo sistema; y añade: «[e]ste personal cesará en el momento de la provisión del puesto de trabajo si no obtiene la plaza, y quedará a disposición del órgano competente en materia de personal del Consejo Consultivo de Galicia, quien procederá a su adscripción provisional a un puesto de trabajo vacante de los correspondientes a letrados al servicio del Consejo Consultivo. Si no hubiese puesto de trabajo vacante o cuando así lo aconsejen las necesidades del servicio, el Consejo consultivo lo comunicará a la consejería competente en materia de función pública, que procederá a la adscripción provisional del indicado personal a otros puestos vacantes de la escala de letrados de la Xunta de Galicia, con cambio de dependencia orgánica. En el caso de cambio de localidad, será preciso, además, la conformidad de la persona afectada».

A juicio de los diputados recurrentes, esta reorganización del personal del Consejo Consultivo supone una ley o régimen singular no justificado y contrario, por ello, al principio de interdicción de la arbitrariedad del artículo 9.3 CE así como al derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 en cuanto que elude el control por la jurisdicción contencioso-administrativa de los contenidos de la Ley, que deberían haberse integrado en la correspondiente relación de puestos de trabajo conforme al artículo 74 del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. Representa también, según el escrito de recurso, un régimen establecido inopinada o sorpresivamente, sin negociación alguna «ni política ni sindical» (en este punto se cita el derecho a la negociación colectiva del art. 37 CE y de los funcionarios conforme al estatuto básico del empleado público), ni «justificación expresa» de ello, mediante una ley «de acompañamiento» a los presupuestos, con lo que vulnera el principio de seguridad jurídica del mismo artículo 9.3 CE. La reforma desconoce, igualmente, el derecho de los funcionarios del cuerpo suprimido a mantenerse en el puesto sin perturbaciones ilegítimas derivado del artículo 23.2 CE. Por último, les parece también a los recurrentes que este nuevo régimen de personal rompe con la «equivalencia institucional y de garantías» que, a su juicio, exige la Constitución

de acuerdo con nuestra interpretación de ella en la STC 204/1992, de 26 de noviembre, para que los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas puedan sustituir en sus funciones al Consejo de Estado «pues la existencia de un cuerpo propio de personal letrado reafirma la independencia del órgano como administración de control, garantiza la coherencia de su cuerpo doctrinal y contribuye, de modo relevante, a la calidad de sus dictámenes».

2. Razones de método obligan a comenzar el examen de este conjunto de motivos por los que cuestionan el vehículo empleado para la reforma o, más en general, la posibilidad misma de que el legislador acuerde la supresión del cuerpo de letrados del Consejo Consultivo de Galicia. Se sustenta este conjunto de reproches en la consideración de las disposiciones impugnadas, y en particular la que acuerda la supresión del citado cuerpo de funcionarios, como una «ley singular» contraria a la Constitución.

La doctrina constitucional acerca de las «leyes singulares» y sus límites arranca de la STC 166/1986, de 19 de diciembre, dictada en la cuestión de inconstitucionalidad promovida en relación con la Ley 7/1983, sobre expropiación por razones de utilidad pública e interés social de los bancos y otras sociedades que componían el grupo «Rumasa», y considera que las mismas «no son, por este mero hecho, inconstitucionales», aunque se sometan a determinados límites impuestos por la propia Constitución (así, entre las más recientes, SSTC 231/2015, de 5 de noviembre, FJ 3, y 129/2013, de 4 de junio, FJ 4). En todo caso, esta doctrina acerca de las «leyes singulares» se ha ido formando siempre sobre supuestos en que las decisiones adoptadas por el legislador no exigían una norma con rango de ley, pues solamente desde esta perspectiva tiene sentido preguntarse, como hacen las Sentencias citadas y otras sobre la misma cuestión, si las leyes en cada caso enjuiciadas «por [su] naturaleza de Ley formal... puede vulnerar el derecho a la tutela judicial que el art. 24.1 de la Constitución concede a los expropiados [o en general a los destinatarios de actos o disposiciones administrativas] para defender su propiedad [o en general derechos e intereses legítimos] ante los Jueces y Tribunales» (SSTC 166/1986, FJ 10, y 129/2013, FJ 4); si las leyes cuestionadas entrañan una «creación arbitraria de supuestos de hecho» [SSTC 166/1986, FJ 11 A), y 233/2015, de 5 de noviembre, FJ 15]; o si esos supuestos de hecho atendidos por las leyes en cuestión son casos «no... remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración» [SSTC 166/1986, FJ 11 B); 233/2015, ya citada, FJ 15; 38/2016, de 3 de marzo, FJ 7, y 152/2017, también citada, FJ 5].

Evidentemente, ninguna de esas preguntas tiene sentido cuando la forma de ley es una exigencia para la decisión, como sucede en este caso, pues efectivamente la supresión del cuerpo de letrados del Consejo Consultivo de Galicia solo podía adoptarse mediante una norma con rango de ley:

a) En primer lugar, la aprobación de una norma con rango de ley en este caso era una exigencia de la Constitución y el bloque de la constitucionalidad. De acuerdo con la doctrina de este Tribunal, la reserva de ley para «regular el estatuto de los funcionarios públicos» del artículo 103.3 CE comprende la «normación relativa... a la creación e integración... de cuerpos funcionariales» [STC 99/1987, de 11 de junio, sobre la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, FJ 3 c)]. Según esa misma Sentencia, la citada reserva de ley no es absoluta, sino que permite habilitar al Gobierno para llevar a cabo refundiciones e integraciones de cuerpos funcionariales, aunque con una «predeterminación legislativa suficiente» e imponiendo «límite[s] jurídicamente ciertos[s] y «vínculo[s] sustantivo[s]» a esa operación delegada [FJ 3 d)]. Independientemente de ello, lo cierto es que la ley que actúa hoy esa reserva de ley del artículo 103.3 CE, el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, reserva esa clase de decisiones al legislador sin dejar ningún tipo de margen para decisiones de los Gobiernos estatal o autonómicos, pues dispone en su artículo 75.2 que «[l]os cuerpos y escalas de funcionarios se crean, modifican y suprimen

por ley de las Cortes Generales o de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas». Y el ordenamiento autonómico gallego ha asumido y establecido también esta exigencia en el artículo 40.2 de la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia, según el cual «[l]os cuerpos y escalas de personal funcionario se crean, refunden, modifican y suprimen por Ley».

b) Además, la existencia del cuerpo de letrados del Consejo Consultivo de Galicia estaba amparada en una Ley anterior del Parlamento de Galicia, de manera que también solo por ello la supresión del citado cuerpo exigía una norma del mismo rango de conformidad con el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE), conforme al cual «las leyes solo se derogan por otras posteriores» (art. 2.2 del Código civil). Lo contrario sería tanto como afirmar que ni siquiera el legislador puede suprimir ese cuerpo, y ello solo sería admisible si el cuerpo de letrados del Consejo Consultivo viniera directamente establecido en la Constitución (como sucede, por ejemplo, con el «cuerpo único» de jueces y magistrados «de carrera», art. 122.1 CE) o en el Estatuto de Autonomía de Galicia, que no es el caso. Al contrario: como ya hemos dicho, el cuerpo de letrados del Consejo Consultivo de Galicia tiene un origen estrictamente legal, fue creado por la Ley 9/1995, de 10 de noviembre, del Consejo Consultivo de Galicia (art. 21), y respetado luego por la Ley 3/2014, de 24 de abril, del Consejo Consultivo de Galicia, que derogó la anterior pero mantuvo este cuerpo funcional en el artículo 30 (precepto ahora modificado por la disposición final tercera, apartado cinco, de la Ley 2/2017, que junto con las demás relacionadas constituye el objeto de este recurso de inconstitucionalidad). Por lo tanto, era evidentemente necesaria una norma con rango de ley para la supresión del indicado cuerpo, cuya existencia no impone ninguna norma de superior rango y está, por tanto, entregada a la libre disposición del legislador.

De cuanto ha quedado expuesto resulta que la decisión de suprimir el cuerpo de letrados del Consejo Consultivo de Galicia, aquí recurrida, era una decisión que correspondía y solo podía adoptar el legislador autonómico. Solo el Parlamento de Galicia, mediante una valoración individual, singular, separada y no comunicable a otros cuerpos o escalas de funcionarios, podía disponer su supresión, como efectivamente hizo.

Por lo tanto, no puede calificarse la disposición recurrida como una «Ley singular autoaplicativa y de destinatario único», como en la STC 122/2016 invocada en el recurso. En aquel caso, bajo la apariencia de una norma general y abstracta, el legislador había procedido a dejar sin efecto un único procedimiento administrativo en trámite para la adjudicación de la concesión necesaria para la explotación de un concreto puerto deportivo, que además se encontraba en un estado avanzado de tramitación por la Administración, según resultaba ya de los propios debates parlamentarios. Es fácil advertir que no hay ninguna semejanza entre ese precedente, en el que el legislador venía a resolver un expediente administrativo en trámite, con la creación o supresión de un cuerpo de funcionarios, que es una decisión reservada en el ordenamiento vigente al legislador.

En consecuencia, este primer motivo del recurso debe ser desestimado.

3. Por estar íntimamente relacionada con la anterior, puede abordarse seguidamente la queja según la cual las disposiciones impugnadas habrían invadido el espacio reservado a las «relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares» previstos en el artículo 74 del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público. Según los recurrentes, con ello el legislador habría vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva de los interesados en esa decisión (art. 24.1 CE) que habrían visto cercenado así su derecho a acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa para fiscalizar la «legalidad» de las decisiones controvertidas (art. 106.1 CE), tales como los puestos de trabajo existentes o su sistema de provisión, que debían haberse aprobado, o estaban reservadas, a la Administración. El reproche descansa así sobre el mismo sustrato que el anterior: la imposibilidad, de acuerdo con la Constitución y siempre según los recurrentes, de que el legislador tome ciertas

decisiones, antes por tratarse de un régimen «singular» o «de caso único» no justificado, y ahora por invadir una esfera supuestamente reservada a la Administración en el artículo 74 del estatuto básico del empleado público.

La resolución del motivo exige partir entonces del tenor de este precepto invocado en el recurso, el artículo 74 del estatuto básico del empleado público, que dispone lo siguiente:

«Las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos».

Cabe advertir, en primer lugar, que las disposiciones impugnadas no suprimen la necesidad ni niegan la existencia de una «relación de puestos de trabajo» o instrumento organizativo similar en el Consejo Consultivo de Galicia. Al contrario, el nuevo artículo 30 de la Ley 3/2014, redactado por la disposición final tercera, apartado cinco, de la Ley 2/2017 aquí impugnada, se remite expresamente a la «relación de puestos de trabajo» del Consejo para fijar definitivamente el número de plazas de personal letrado (art. 30.1) y para posibilitar que esas plazas puedan ser cubiertas por funcionarios de otros cuerpos o escalas distintos de la escala de letrados de la Xunta de Galicia (art. 30.2, párrafo segundo). Por lo tanto, en una primera aproximación al tema debatido no puede apreciarse la vulneración del citado artículo 74 del estatuto básico del empleado público, ya que sigue siendo necesaria una «relación de puestos de trabajo» del Consejo. No obstante, lo que los recurrentes en realidad cuestionan no es tanto una supuesta supresión de ese específico instrumento organizativo del personal del Consejo Consultivo de Galicia como una restricción o delimitación por el legislador de su ámbito de disposición; un condicionamiento por el legislador autonómico de las decisiones que la Administración competente puede adoptar en ese instrumento organizativo que sería, a su juicio, igualmente inconstitucional, por menoscabar un pretendido ámbito de libertad de la Administración garantizado en ese precepto estatal de carácter básico, al amparo del artículo 149.1.18 CE, según el artículo 1.1 y la disposición final primera del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público.

Una interpretación sistemática del mencionado artículo 74 del estatuto básico del empleado público, de acuerdo con el contexto constitucional en que se integra, impide, sin embargo, asignar al precepto invocado el sentido que le otorgan los recurrentes. Este artículo 74 no reserva a la Administración determinadas decisiones que serían así inaccesibles al legislador. Como este Tribunal ha reiterado, no existen en la Constitución de 1978 reservas de reglamento, lo cual implica que a la ley no le está vedada la regulación de materias atribuidas anteriormente al poder reglamentario (STC 61/2016, de 17 de marzo, FJ 7, y las allí citadas). Incluso asumiendo a efectos meramente dialécticos —pues es un debate en el que no debe terciar la jurisdicción constitucional— la naturaleza de actos administrativos, y no reglamentaria, de las relaciones de puestos de trabajo (Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2014, citada en el recurso), tampoco puede deducirse del precepto antes citado que el legislador haya querido reservar con ese precepto un margen de libertad ilimitado a las Administraciones para «estructurar su organización» sin someterse a normas legales de ningún tipo, de modo que no pueda el legislador (aquí el legislador de desarrollo de las bases estatales) interferir ni regular ningún aspecto del régimen de personal de determinados órganos o personificaciones independientes, en este caso del Consejo Consultivo de Galicia, so pena de inconstitucionalidad de la ley que así lo establezca. Al contrario, no siendo una norma como la recurrida un imperativo constitucional, ciertamente, se trata sin embargo de una opción legítima que entra dentro del margen de libertad con que cuenta el legislador democrático, limita la potestad de autoorganización de la Administración respectiva y somete a ésta a la Ley y al derecho más intensamente, dando cumplimiento así al artículo 103, apartados primero y segundo, del Texto

constitucional. La Constitución, en este sentido, tampoco contiene «reservas de administración» (STC 129/2013, FJ 4).

No puede olvidarse, además, que la previsión en una norma con rango de ley del sistema de libre designación como modo de provisión de determinados puestos de trabajo señalados en la norma con carácter general ha recibido ya el aval de la jurisprudencia constitucional en la STC 235/2000, de 5 de octubre (para determinados puestos reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional), y en particular para la Comunidad Autónoma de Galicia y las «jefaturas de servicio» de su Administración en los AATC 176/2016, de 18 de octubre, y 42/2017 de 28 de febrero, citados por el letrado de la Xunta de Galicia en su escrito de alegaciones. En la medida en que el recurso no cuestiona que las razones ofrecidas por el legislador autonómico («de acuerdo con la especial responsabilidad, confianza y cualificación profesional requerida» por ese personal) o que las funciones encomendadas por aquél al Consejo Consultivo y al «personal letrado» a su servicio no permitan o justifiquen ese modo de provisión de puestos de trabajo, sino que únicamente discute que pueda hacerse esa mención singular al sistema de libre designación en una ley en lugar de dejar esa decisión en manos de la Administración, basta con lo dicho para desestimar también la denuncia de haber vulnerado la Ley recurrida el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la negociación colectiva «de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos» prevista en el estatuto básico del empleado público (arts. 33 y ss.) al haberse establecido en una ley el régimen del personal del Consejo Consultivo de Galicia.

En concreto, y por lo que a esta última queja se refiere, la negociación colectiva que el aludido Estatuto reconoce a los funcionarios y que incluye «[l]as normas que fijen los criterios generales en materia de... provisión... de puestos de trabajo» [art. 37.1 c) del estatuto básico del empleado público] debe entenderse en relación con su contexto, esto es, en relación con la Administración, y no con el Legislador. Así se desprende del propio Estatuto básico, cuyo artículo 33 establece que la negociación colectiva se realiza entre los representantes de los funcionarios, de una parte, y «los representantes de la Administración Pública correspondiente», de otra. Y en el mismo sentido, el artículo 37.1 antes citado dispone que serán objeto de negociación, entre otras materias, las normas antes citadas sobre provisión de puestos de trabajo pero «en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso», o dicho de otro modo, sin perjuicio de lo que pueda establecer el legislador y dentro del margen que el mismo establezca. De manera que la negociación colectiva regulada en el Estatuto básico del empleado público no es límite ni condición para la potestad legislativa del Parlamento autonómico, solo limitado en derecho por la Norma suprema y por el control estrictamente jurídico derivado de ella que este Tribunal tiene encomendado [arts. 161.1 a) CE y 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC].

4. Al lado de los anteriores reproches vinculados al instrumento utilizado para la reforma —una ley del parlamento—, los recurrentes introducen dos motivos de índole igualmente formal o adjetiva, esto es, motivos que sin hacer cuestión del contenido de la Ley recurrida deberían conducir igualmente, según ellos, a la declaración de su inconstitucionalidad como consecuencia de ciertas irregularidades invalidantes observadas en su tramitación. Se refieren, en concreto, al hecho de haberse añadido estas disposiciones en una ley de las llamadas «de acompañamiento», en un trámite final del procedimiento legislativo y sin ofrecer en la exposición de motivos de la Ley ninguna justificación expresa de ese proceder, y en segundo lugar, a la inobservancia de los principios de buena regulación y del trámite de participación de los ciudadanos previstos en los artículos 129 y 133, respectivamente, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.

Para sustentar el primero de los submotivos, el escrito de interposición se remite sin más a los razonamientos de la STC 122/2016, antes aludida, FFJJ 5 y 6. En aquel caso se le dio efectivamente importancia a las circunstancias mencionadas por los recurrentes, pero para apreciar que la norma allí enjuiciada carecía de «justificación razonable» y respondía a un «ejercicio arbitrario de la potestad legislativa» (FJ 6) en un

caso —como ya se ha dicho— en que la norma así aprobada era verdaderamente una «Ley singular autoaplicativa y de destinatario único» (STC 122/2016, FJ 4), naturaleza de la que carecen las disposiciones objeto de este recurso de inconstitucionalidad según hemos concluido en el precedente fundamento jurídico 3. Por lo tanto, esta primera queja carece de fundamento y no puede prosperar.

Y por lo que respecta a los principios de buena regulación y participación previstos en los artículos 129 y 133 de la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, la STC 55/2018, de 24 de mayo, FJ 7 b), al resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra, entre otros, esos artículos 129 y 133 de la Ley 39/2015, ha declarado que los mismos no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas, lo que por sí solo conduce directamente a la desestimación de este segundo submotivo sobre su supuesta inobservancia en este concreto procedimiento legislativo.

5. Una vez desestimados los motivos de índole formal, esto es, los que cuestionan el vehículo para adoptar la decisión recurrida o las irregularidades en la tramitación y aprobación de la Ley que incluye las disposiciones cuestionadas, procede adentrarse en los de carácter sustantivo, que son los que cuestionan la conformidad con la Constitución de la regulación misma contenida en los artículos objeto de recurso. Son dos: en primer lugar, el que considera la reforma contraria a la doctrina de la STC 204/1992 por romper «la equivalencia institucional y de garantías» exigida en la citada Sentencia para que los «órganos consultivos autonómicos» puedan «reemplazar al Consejo de Estado en sus respectivos ámbitos»; y, en segundo lugar, el que reprocha a la reforma la vulneración del derecho de los funcionarios del cuerpo suprimido a mantenerse en el puesto que venían ocupando «sin perturbaciones ilegítimas», de acuerdo con la interpretación del derecho de acceso a la función pública del artículo 23.2 CE mantenida por la jurisprudencia constitucional (el escrito de interposición cita como representativas de esta doctrina las SSTC 30/1993, 214/1998 y 236/2015).

Examinaremos a continuación el primero de los motivos citados. Para ello, se hace necesario partir de la mencionada STC 204/1992 que los recurrentes erigen en criterio rector de su reproche de inconstitucionalidad.

La citada Sentencia fue dictada en una cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana que, al resolver un recurso contencioso-administrativo contra un reglamento autonómico, consideró que el artículo 23.2 de la Ley Orgánica 3/1980, del Consejo de Estado (LOCE), vigente a la sazón, que establecía que el dictamen del citado órgano era «preceptivo para las Comunidades [Autónomas] en los mismos casos previstos en esta Ley para el Estado», podía representar un sistema de control de las Comunidades Autónomas no previsto en el artículo 153 de la Constitución y vulnerar al mismo tiempo la potestad de autoorganización que a las Comunidades Autónomas garantiza el artículo 148.1.1 CE. Fue en este contexto en el que la STC 204/1992 resolvió que la intervención preceptiva del Consejo de Estado en determinadas actuaciones de las Comunidades Autónomas establecida en el precepto entonces enjuiciado (art. 23.2 LOCE) era una exigencia legítima al amparo del artículo 149.1.18 CE, pero que esa exigencia de la normativa estatal debía cohererse con la autonomía organizativa de las Comunidades Autónomas establecida en el artículo 148.1.1 CE, de modo que éstas pudieran sustituir la mencionada consulta al Consejo de Estado por la intervención de un órgano superior consultivo «equivalente», «semejante» o «de las mismas características» que el Consejo de Estado, asegurando siempre su «independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica».

Con posterioridad a la citada Sentencia, la Ley 4/1999, de 13 de enero, añadió a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, la siguiente disposición adicional decimoséptima:

«1. Para el ejercicio de la función consultiva en cuanto garantía del interés general y de la legalidad objetiva las Comunidades Autónomas, los Entes Forales se organizarán conforme a lo establecido en esta disposición.

2. La Administración consultiva podrá articularse mediante órganos específicos dotados de autonomía orgánica y funcional con respecto a la Administración activa, o a través de los servicios jurídicos de esta última.

En tal caso, dichos servicios no podrán estar sujetos a dependencia jerárquica ya sea orgánica o funcional, ni recibir instrucciones, directrices o cualquier clase de indicación de los órganos que hayan elaborado las disposiciones o producido los actos objeto de consulta, actuando para cumplir con tales garantías de forma colegiada.

3. La presente disposición tiene carácter básico de acuerdo con el artículo 149.1.18 de la Constitución».

Y en la actualidad, tras la derogación de la Ley 30/1992 por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas [disposición derogatoria única 2 a)], el vigente artículo 7 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, rubricado «Órganos consultivos», dispone, de forma prácticamente idéntica, lo siguiente:

«La Administración consultiva podrá articularse mediante órganos específicos dotados de autonomía orgánica y funcional con respecto a la Administración activa, o a través de los servicios de esta última que prestan asistencia jurídica.

En tal caso, dichos servicios no podrán estar sujetos a dependencia jerárquica, ya sea orgánica o funcional, ni recibir instrucciones, directrices o cualquier clase de indicación de los órganos que hayan elaborado las disposiciones o producido los actos objeto de consulta, actuando para cumplir con tales garantías de forma colegiada».

El carácter formalmente básico de este precepto deriva de su rango de ley y de la declaración como tal base del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) contenida en el artículo 1 y la disposición final decimocuarta de la Ley. Y en cuanto a su contenido, el precepto cumple igualmente con las condiciones materiales de las bases en cuanto impone solamente unas condiciones mínimas para que pueda entenderse cumplida eficazmente la función consultiva externa exigida por normas estatales en garantía del interés general, del sometimiento de la Administración a Derecho y de los derechos de los interesados, dejando al mismo tiempo a las Comunidades Autónomas un amplio margen para organizar este servicio.

De esta sucesión normativa se deduce que ni la STC 204/1992 invocada en el recurso (enjuiciando el art. 23.2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado), ni la normativa estatal vigente aprobada el amparo del artículo 149.1.18 CE (art. 7 de la Ley 40/2015), imponen la existencia de un cuerpo especial de letrados al servicio de los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas análogo al cuerpo de letrados del Consejo de Estado previsto en el artículo 15 de su Ley Orgánica reguladora. Y en consecuencia, la supresión del cuerpo especial de letrados del Consejo Consultivo de Galicia y la reordenación del personal letrado a su servicio efectuada por las disposiciones recurridas no puede ser considerada contraria a la Constitución por este motivo.

Además, vista la concreta reordenación efectuada en las disposiciones impugnadas no hay motivo alguno para concluir que quienes accedan ahora a las plazas antes reservadas al antiguo cuerpo especial vayan a realizar sus funciones con menos independencia, objetividad y cualificación técnica que quienes las tenían previamente reservadas en exclusiva. En primer lugar, los profesionales llamados a ejercer la función de personal letrado al servicio del Consejo Consultivo siguen siendo funcionarios de los servicios de asistencia jurídica de la Xunta de Galicia, con las garantías, derechos y deberes propios de esa condición (señaladamente, su inamovilidad, sobre la que luego volveremos), estatuto que contribuye a garantizar la objetividad e independencia de criterio. Por otra parte, una vez que un funcionario de la escala de letrados de la Xunta de Galicia acceda a una plaza de personal letrado al servicio del Consejo Consultivo, el artículo 30.2 de la Ley del Consejo, modificada al efecto por la Ley 2/2017 aquí recurrida, garantiza su «dependencia orgánica y funcional» del Consejo, como excepción a la

general de la Asesoría Jurídica —o lo que es lo mismo, de la Administración activa— prevista en el artículo 38.1 de la Ley 4/2016, de asistencia jurídica de la Comunidad Autónoma de Galicia, y en todo caso establece que ejercerá sus funciones «bajo la dirección de la Presidencia o de las consejeras y consejeros» del Consejo Consultivo (art. 30.1), y no de los órganos correspondientes de la Administración activa. Finalmente, no han cambiado los requisitos para ser nombrado consejero, para lo cual se precisa ser jurista de reconocida competencia con más de diez años de ejercicio profesional activo, ni su sistema de nombramiento (art. 3 de la Ley del Consejo Consultivo) e inamovilidad (art. 5), como tampoco la función del Consejo de ejercer mediante dictámenes «el control previo del rigor técnico-jurídico de las actuaciones del órgano consultante, velando por la observancia de la Constitución, Estatuto de autonomía (sic) de Galicia y resto del ordenamiento jurídico, sin extenderse a valoraciones de oportunidad o conveniencia, salvo que así lo solicite expresamente el órgano consultante» (art. 11.2 de esta última Ley).

El motivo, en consecuencia, debe ser desestimado.

6. Por último, consideran los recurrentes que la posibilidad de que los funcionarios del extinto cuerpo de letrados del Consejo Consultivo de Galicia cesen en sus respectivos puestos de trabajo en caso de que no obtengan plaza de letrado al servicio del Consejo una vez convocado el nuevo sistema de provisión de puestos de trabajo por libre designación —posibilidad resultante de la disposición transitoria única de la Ley 2/2017— representa una vulneración de su derecho a mantenerse en las funciones y cargos públicos sin perturbaciones ilegítimas derivado del artículo 23.2 CE.

El escrito rector también impugna esta disposición por establecer una causa de remoción del puesto de trabajo no prevista entre las enumeradas con carácter general en el artículo 94 de la Ley de empleo público de Galicia y representar, por ello, una «derogación singular» de ese régimen general arbitraria (según los recurrentes) y contraria, por ello, al artículo 9.3 CE. Este segundo submotivo debe ser sin embargo directamente rechazado. No solo por el escaso desarrollo argumental del mismo y por la prudencia con que este Tribunal debe valorar el margen de apreciación de todo legislador democrático a los efectos de apreciar su posible arbitrariedad (por todas, STC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 4), sino también por el principio general de que las leyes autonómicas anteriores no pueden erigirse en canon de constitucionalidad de las posteriores (así, por ejemplo, para un caso de leyes de función pública, STC 236/2015, de 19 de noviembre, FJ 6)

En cuanto al primer y principal motivo dirigido contra el posible cese de los letrados del antiguo cuerpo especial —vulneración del artículo 23.2 CE— conviene recordar que la citada disposición transitoria única, íntegramente reproducida en el apartado de los antecedentes, establece que si los funcionarios del extinto cuerpo de letrados del Consejo Consultivo no obtienen plaza en el sistema de provisión de puestos de trabajo diseñado por la propia Ley quedarán en situación de «adscripción provisional» en un puesto vacante de los correspondientes a los letrados al servicio del Consejo Consultivo, o, «[s]i no hubiese puesto de trabajo vacante o cuando así lo aconsejen las necesidades del servicio», la «consejería competente en materia de función pública... procederá a la adscripción provisional del indicado personal a otros puestos vacantes de la escala de letrados de la Xunta de Galicia, con cambio de dependencia orgánica».

El motivo de inconstitucionalidad es, estrictamente, la vulneración por ese «cese» y «adscripción temporal» del derecho fundamental del artículo 23.2 CE.

El citado precepto constitucional garantiza el derecho de los ciudadanos «a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes». En la interpretación de este artículo 23.2 CE, la doctrina de este Tribunal ha diferenciado «dos derechos distintos» distinguiendo entre los «cargos» y las «funciones» públicas, siendo los primeros los «cargos electivos de representación genuinamente política de los entes territoriales» y las segundas las funciones desarrolladas «en el ámbito de la Administración» «por funcionarios públicos en el sentido del art. 103.3 CE, esto es, por aquellas personas vinculadas con la

Administración mediante una relación de servicios de carácter estatutario, es decir, preordenada legal y reglamentariamente, y no integrada contractualmente» (STC 192/2012, de 29 de octubre, FFJJ 3 y 4, y jurisprudencia allí citada).

Pues bien, el derecho «a no ser removido» del cargo (STC 214/1998, de 11 de noviembre, FJ 2, en recurso de amparo contra una resolución judicial que había declarado la pérdida de la condición de concejal del recurrente) o a ejercer el cargo «sin perturbaciones ilegítimas» (STC 30/1993, de 25 de enero, FJ 4, en un recurso de amparo interpuesto también por un concejal contra un acuerdo municipal de reorganización de comisiones municipales), que invocan los recurrentes con expresa cita de las dos Sentencias constitucionales referenciadas, solo es predicable de los «cargos» representativos, no de quienes ejercen «funciones» públicas, esto es, los funcionarios [así, recientemente, SSTC 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 4 a), 123/2017, de 2 de noviembre, FJ 2 a), ambos en procesos de control abstracto de constitucionalidad y pronunciándose sobre miembros de cámaras representativas: del Parlamento de Cataluña y del Senado, respectivamente].

Por el contrario, lo que el artículo 23.2 CE garantiza a quienes desempeñan funciones públicas, esto es, a los funcionarios, es «el mantenimiento de la condición de funcionario» exigiendo en consecuencia «que las leyes que regulan el cese en la misma, sean generales, abstractas y, en principio, de similar alcance para todos los funcionarios, sin que puedan existir más diferencias al respecto que aquéllas que tengan una justificación objetiva y razonable» [SSTC 236/2015, de 19 de noviembre, FJ 8 b), sobre la Ley de reordenación del sector público de Andalucía; y 73/1994, de 3 de marzo, FJ 2, sobre la situación funcional denominada «segunda actividad» de los funcionarios del cuerpo nacional de policía]. Pero «el art. 23.2 CE no confiere derecho sustantivo alguno a la ocupación de cargos ni a desempeñar funciones determinadas» [misma STC 236/2015, antes citada, FJ 8 b), y STC 353/1993, de 29 de noviembre, FJ 6, con cita de otras], ni mucho menos impide la refundición de cuerpos funcionariales. Tanto es así que la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública, antes citada [*supra*, fundamento jurídico 3 a)] llevó a cabo una profunda refundición de cuerpos, y la STC 99/1987, igualmente aludida, consideró esa operación conforme con la Constitución [FJ 4, aunque examinándola desde la perspectiva de la interdicción de la arbitrariedad del artículo 9.3 CE, y FJ 5 f), declarando inconstitucional la integración del cuerpo de letrados del Consejo de Estado en el cuerpo superior de letrados del Estado por motivos estrictamente formales, al representar esa integración una modificación de aspectos sustanciales y de la composición del Consejo de Estado resultante de su Ley Orgánica reguladora que invadía consiguientemente la reserva de este tipo de leyes establecida en el artículo 81 CE, en relación con el artículo 107].

Abordando ya la perspectiva del artículo 23.2 CE invocado por los recurrentes, este Tribunal ha extendido la protección que brinda el mencionado precepto constitucional a los procesos de integración de funcionarios en organismos públicos o entidades privadas distintas de los de su destino, en atención al «impacto similar» al cese que esta integración puede tener sobre su relación estatutaria. Pero lo ha hecho «dependiendo [del] contenido concreto» de las normas reguladoras de la integración y descartando que el derecho fundamental citado impida integraciones forzosas siempre que sean generales y abstractas, tengan una justificación objetiva y razonable, no tengan en cuenta situaciones individuales ni incluyan referencias individualizadas o *ad personam* y respondan al buen fin de un proceso de reorganización administrativa [STC 236/2015, ya citada, FJ 9 a)].

En el presente caso, los recurrentes no han cuestionado el fundamento de la posible integración o «adscripción temporal» de los antiguos letrados del Consejo Consultivo a puestos vacantes de la escala de letrados de la Xunta de Galicia, siendo este el cuerpo en el que pasan a integrarse y teniendo ambos cuerpos una función semejante (asesoramiento jurídico), según se ha comprobado ya en el fundamento jurídico anterior. Tampoco han argumentado ni intentado acreditar que esa solución haya tenido una motivación distinta que la de la reorganizar el personal del Consejo ante las dificultades

propias de la gestión de un cuerpo tan reducido (con tres convocatorias de oposiciones y cuatro miembros desde su creación en 1995 hasta esta Ley de 2017) a las que se refiere ampliamente el representante procesal de la Xunta de Galicia en su escrito de alegaciones, y que han quedado recogidas en el resumen efectuado en el antecedente 6 de esta Sentencia. Además, la disposición cuestionada contempla ese cese y adscripción temporal como último recurso para el caso de que los funcionarios afectados no obtengan plaza y no existan puestos vacantes en el propio Consejo o «lo aconsejen las necesidades del servicio» (concepto este último idéntico al que emplea el legislador estatal básico en el art. 81.2 del estatuto básico del empleado público para regular la movilidad forzosa de funcionarios entre unidades, departamentos u organismos públicos de la misma Administración). Todo ello impide que en este proceso abstracto de control de constitucionalidad de las leyes pueda declararse que la disposición transitoria impugnada vulnera por sí misma el derecho fundamental del artículo 23.2 de la Constitución.

Queda así desestimado el último motivo del recurso.

#### FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a diecinueve de julio de dos mil dieciocho.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.