

pues no puede seriamente afirmarse que esa concisión haya impedido a éste conocer las razones que condujeron al Juez a desestimar su azada, dado que, además de la validez constitucional de la motivación *aliunde* o por remisión realizada por un órgano superior de revisión, no puede desconocerse que el Auto del Juez era el quinto que dictaba en relación con las mismas cuestiones, que se le habían planteado por el demandante en cuatro anteriores expedientes y, por tanto, éste tenía conocimiento de los motivos de la decisión desestimatoria del Juez, desde la primera de dichas resoluciones, respecto a la cual, la Sentencia 74/1985, de 18 de junio, declara que respetó y satisfizo el derecho a la tutela judicial por habese en ella efectuado el debido examen de fondo y de forma sobre el expediente disciplinario.

Este planteamiento reiterado hace razonable la escueta fundamentación de los autos aquí recurridos, la cual se manifiesta así alejada de toda idea de lesión de dicho derecho fundamental.

28503 Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 385/86. Sentencia núm. 193/1987, de 9 de diciembre.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Gloria Begué Cantón, Presidenta, don Angel Latorre Segura, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 385/86, promovido por don José Ramón Rodríguez-Sabugo Fernández, en su propio nombre, contra Orden del Ministerio de Administración Territorial, confirmada por Sentencia de la Audiencia Nacional, sobre nombramiento de Secretarios de Administración Local. Han comparecido en este proceso, además del Ministerio Fiscal, el Letrado del Estado don Alejandro Díez Tristán, en su propio nombre, y el Procurador don Francisco Álvarez del Valle García, en representación del Ayuntamiento de León. Ha sido Ponente el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito que tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el 9 de abril de 1986, don José Ramón Rodríguez-Sabugo Fernández, en su propio nombre, interpuso recurso de amparo contra Orden del Ministerio de Administración Territorial de 30 de junio de 1983, por la que se otorgan nombramientos de Secretario de Administración Local.

Se fundamenta el recurso en las alegaciones de hecho y de Derecho que a continuación se resumen.

2. Convocado concurso de traslado de Secretarios de Administración Local de primera categoría, fue resuelto por la Orden hoy impugnada, que no nombra al recurrente para ninguna de las plazas por él solicitadas y, en concreto, para la del Ayuntamiento de León, para la que se nombró a otro funcionario con menor puntuación en el escalafón, don Alejandro Díez Tristán, que hasta entonces ocupaba la de Oficial Mayor del citado Ayuntamiento. Dicho nombramiento se realizó en virtud del Real Decreto 642/1981, de 27 de marzo, y conforme a los arts. 196, 197 y 198 del Reglamento de Funcionarios de Administración Local, a que se remite el art. 72 del Real Decreto 3046/1977, de 5 de octubre, que aprueba el Texto Refundido Parcial de la Ley de Bases de Régimen Local de 1975, es decir, por el régimen de nombramiento discrecional dentro de una terna formada por los funcionarios con mayor puntuación solicitantes de la vacante. En el presente caso el funcionario nombrado ocupaba el tercer lugar de la terna por orden de puntuación, mientras que el recurrente ocupaba el primero, pero aquél fue propuesto por la Corporación Municipal de León, aceptando la propuesta el Ministerio de Administración Territorial.

Desestimando el recurso de reposición interpuesto por el hoy solicitante de amparo contra la referida Orden, instó recurso contencioso-administrativo, que fue igualmente desestimado por Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 15 de febrero de 1986.

3. Considera el recurrente que la Orden impugnada y, en definitiva, el nombramiento discrecional por el sistema de ternas, violan el principio de igualdad establecido en los arts. 14 y 23.2 de la C.E., en relación con el de acceso a los cargos públicos de acuerdo con el propio texto constitucional, pues dicho sistema, que en realidad prima en última instancia la propuesta de la Corporación,

FALLO

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

Ha decidido:

Denegar el amparo solicitado por Joseba Iñaki Aramaio Eguetola.

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

Dado en Madrid a dos de diciembre de mil novecientos ochenta y siete.-Francisco Tomás y Valiente.-Francisco Rubio Llorente.-Luis Díez-Picazo y Ponce de León.-Antonio Truyol Serra.-Eugenio Díaz Emil.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.-Firmados y rubricados.

carece de justificación objetiva y conduce a la arbitrariedad, sin que pueda fundamentarse en el principio de autonomía local, que no puede prevalecer frente a la igualdad en el acceso a la función pública, pues ello llevaría a desnaturalizar el sistema de concursos y la misma existencia de los Cuerpos Nacionales de la Administración Local.

Alega, además, que el propio legislador ha venido a reconocer la inconstitucionalidad del sistema de ternas en los concursos de traslado de funcionarios de los Cuerpos Nacionales de Administración Local, ya que el art. 99 de la vigente Ley de Bases del Régimen Local 7/1985, de 2 de abril, impone a la Administración del Estado el nombramiento del candidato con mejor calificación, a propuesta de la Corporación interesada, pudiendo ésta tan sólo valorar, en su caso, méritos específicos en razón de las características locales, hasta un máximo del 25 por 100 de la puntuación total. Por el contrario, el sistema de ternas, que en realidad da preferencia a las propuestas de la Corporación, aunque éstas no tengan carácter vinculante, según el art. 196 del Reglamento de Funcionarios de Administración Local, supone un nombramiento discrecional, que es anticonstitucional porque no se apoya en ningún baremo objetivo de puntuación. De ahí que el Consejo de Estado se opusiera razonadamente a dicho sistema, en los dictámenes previos al Real Decreto 642/1981, citado. Y aquella conclusión es también coherente con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que afirma que se produce una discriminación cuando la desigualdad de trato carece de una justificación objetiva y razonable, y que ha declarado que es básico el sistema del concurso de carácter nacional para la adscripción de los funcionarios de los Cuerpos Nacionales de Administración Local a plazas concretas, porque «ello otorga a los funcionarios en cuestión una igualdad de oportunidades y permite una valoración objetiva de los méritos, garantizando asimismo los derechos de los administrados en la misma forma, en todo el territorio nacional» (STC 25/1983, de 7 de abril).

Finalmente, refiere el recurrente que el sistema de ternas se basaba en el art. 339 del texto refundido de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955. Este precepto fue derogado por el Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, que desarrollaba parcialmente la Ley de Bases de Régimen Local 41/1975, de 16 de noviembre. Este Real Decreto remitió al reglamento de regulación de la forma de provisión de plazas a desempeñar por los Cuerpos Nacionales de Administración Local y el Real Decreto 642/1981 citado, establece el sistema de ternas, como estaba previsto en el Reglamento de Funcionarios de Administración Local, dictado al amparo de la legislación derogada. En la medida en que el mantenimiento de tal sistema deriva de una interpretación de lo dispuesto en la Ley de Bases aprobada por Ley 78/1968, de 5 de diciembre, que prescribe el informe razonado de preferencias de la Corporación respectiva en los concursos de traslado de funcionarios de los Cuerpos Nacionales, Ley a que se remite la Base 40 de la Ley de Bases 41/1975 mencionada, podría plantearse la cuestión de inconstitucionalidad de la citada Ley 78/1968.

En consecuencia solicita el recurrente de este Tribunal que tenga por formalizada la demanda contra la Orden del Ministerio de Administración Territorial de 30 de junio de 1983 mencionada y contra la Resolución que desestima el recurso de reposición interpuesto contra la misma, estimando que la legislación en que se basó el concurso de traslado no es conforme a los arts. 14 y 23.2 de la C.E., y declare el derecho del recurrente a ser nombrado Secretario del Ayuntamiento de León.

4. La Sección Cuarta de este Tribunal, por providencia de 7 de mayo de 1986, acordó tener por interpuesto el recurso de amparo y concedió un plazo de diez días al Ministerio Fiscal y al solicitante de amparo para que formularan alegaciones sobre la posible concurrencia del motivo de inadmisión consistente en carecer la demanda manifiestamente de contenido que justifique una deci-

sión por parte de este Tribunal Constitucional, a que se refiere el art. 50.2, b), de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

5. El Ministerio Fiscal interesó en dicho trámite la admisión del recurso de amparo, pues la demanda se funda, a su juicio, en la identificación entre igualdad y sistema objetivo de puntuación, de suerte que todo lo que se aparte de éste habrá que reputarlo como discriminatorio. Pero no es posible identificar discrecionalidad con desigualdad, que son conceptos que hay que situar en planos distintos, siendo la discrecionalidad susceptible de revisión judicial por la vía de la desviación de poder, como se afirma en la Sentencia de la Audiencia Nacional previa a este recurso de amparo, sin que el recurrente ofrezca ahora un término de comparación adecuado para deducir que ha sido objeto de un trato distinto a otros y discriminatorio.

Por su parte, el recurrente reiteró las alegaciones y pedimentos de la demanda de amparo.

6. Por Auto de la Sección Cuarta de 11 de junio de 1986, se acordó admitir a trámite el recurso de amparo y solicitar las actuaciones pertinentes de la Audiencia Nacional, previo emplazamiento de quienes fueron parte en las mismas.

7. Por providencia de 10 de septiembre de 1986 se tuvieron por recibidas las actuaciones remitidas por el Ministerio de Administración Territorial y la Audiencia Nacional, así como por personados y parte al Letrado del Estado y a don Alejandro Díez Tristán, este último una vez que confirmara su condición de Licenciado en Derecho, lo que realizó a continuación, concediendo a ambos, así como al Ministerio Fiscal y al recurrente, el plazo común de veinte días para alegaciones, a que se refiere el art. 52 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Personado posteriormente el Procurador don Francisco Alvarez del Valle García, en nombre del Ayuntamiento de León, solicitando se le tuviera por parte, la Sección acordó, por providencia de 8 de octubre de 1986, tenerle por personado, concediéndose el plazo de once días pendiente desde la última notificación a las demás partes en la fecha de presentación de su escrito de personación, para que pudiera presentar sus alegaciones.

8. El 3 de octubre de 1986 presentó las suyas don Alejandro Díez Tristán, Secretario general del Ayuntamiento de León. Estima el mismo que sólo puede alegarse una violación del principio de igualdad cuando, ante situaciones iguales, dos personas son tratadas de diferente manera sin justificación objetiva y suficiente para ello. Y esto no ocurre en el presente caso, pues el recurrente fue sometido al cumplimiento de unas reglas comunes a todos los candidatos en el concurso de referencia, que fueron aplicadas escrupulosamente, como el propio recurrente reconoce. Lo que pasa es que en el momento de la decisión entran en juego factores que rompen esa situación de igualdad, al permitir la norma que, a la puntuación estricta del escalafón, se unan otros criterios, dentro siempre de unos límites muy concretos y reducidos, con la finalidad de cohesitar los derechos de los funcionarios con la autonomía de las Corporaciones para seleccionar a quienes consideren más idóneos para el desempeño del puesto. Esta matización o corrección del automatismo, permitida y querida por el legislador, en función de los criterios que las Corporaciones tengan sobre unos u otros funcionarios, es lo que justifica precisamente la elección posible del segundo o tercero de la terna, en virtud de las facultades discrecionales que la norma concede a la Dirección General de la Administración Local, que, como un criterio más de selección, juega con el informe que las Corporaciones facilitan sobre funcionarios que, generalmente, como ocurre en el presente caso, mantienen muy escasas diferencias en la puntuación escalafonal. Con ello no se conculca la aplicación de los principios de mérito y capacidad para el acceso a los cargos públicos, sino que se conjugan estos principios con las constantes reivindicaciones de las Corporaciones para poder seleccionar los funcionarios más idóneos, en aplicación del principio de autonomía que la Constitución les reconoce. Esta misma necesidad, que en su día dio lugar al sistema de ternas, permanece hoy en el art. 99 y siguientes de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, que concede a las Corporaciones la posibilidad de señalar baremos específicos con una influencia en la puntuación de hasta un 25 por 100, lo que seguramente determina en mayor medida el resultado que el sistema de ternas.

A ello se añade que, en el caso de autos, el apoyo al designado fue unánime por parte de todos los partidos representados en la Corporación, lo que excluye los peligros de arbitrariedad a que el recurrente se refiere, y que las propias Corporaciones han esgrimido siempre en esta materia al grave perjuicio que para los intereses, en especial de las grandes ciudades, supone la aplicación automática de puntuaciones en las que la antigüedad es un factor decisivo y que hace que en muchas ocasiones la Corporación se encuentre ante el nombramiento de un funcionario que por su edad, a punto de jubilación, no está en condiciones de hacer frente a las múltiples exigencias de estos puestos o que llegan de golpe a una gran Corporación tras muchos años de ejercicio en pequeños municipi-

pios, con desconocimiento de los problemas que en ellas se plantean.

Por último, resalta el señor Díez Tristán que el recurrente aceptó sin restricción alguna participar en el concurso conforme a unas normas que se respetaron escrupulosamente y que luego impugna al resultarles desfavorable, haciendo constar que la declaración de inconstitucionalidad de dichas normas afectaría a miles de funcionarios trasladados en virtud de las mismas.

Por lo expuesto, solicita dicha parte de este Tribunal que dicte Sentencia denegando el amparo solicitado.

9. El Letrado del Estado presentó sus alegaciones el 8 de octubre siguiente, solicitando asimismo la desestimación del recurso. Esta solicitud se funda, en primer lugar, en que, objetando el recurrente la inconstitucionalidad del sistema de ternas debió impugnar la resolución que convocó el concurso de traslado conforme a dicho sistema, pues, al no impugnar las mismas, existe un acto propio del concursante, que acepta las reglas de convocatoria sin discutir las, y sólo cuando se resuelve el concurso recurre el acto final de nombramiento. Las exigencias del principio *Venire contra factum proprium*, la seguridad jurídica y el respeto a los derechos de los demás funcionarios que se presentaron a una convocatoria firme y consentida deben llevar a la desestimación del recurso de amparo.

En cualquier caso —considera el Letrado del Estado— el sistema de ternas no infringe los arts. 14 y 23 de la Constitución, pues no cabe una equiparación absoluta entre el principio de igualdad que establecen esos preceptos y la exclusiva utilización de baremos aritméticos, como criterios de selección, ya que tal equiparación es excesiva. El respeto a la igualdad no conduce necesariamente a la utilización exclusiva de una determinada técnica de selección que, mecánicamente en todas sus fases, determine el funcionario a seleccionar. Por contra, la existencia de un margen de apreciación que complete la aplicación del baremo, como el que establecen las normas aplicadas en el presente caso, no infringe el principio de igualdad, siempre que se dé la debida proporcionalidad y se persigan con ello fines constitucionalmente legítimos. La legitimidad constitucional de la finalidad perseguida por aquellas normas viene dada por el respeto a la autonomía municipal, proclamada en el art. 140 de la Constitución, mientras que la limitación de la intervención, en forma de informe y sobre una terna ya determinada, nos da idea de la proporcionalidad de la técnica normativa examinada.

Además, el recurrente no discute que se haya aplicado esta normativa de manera arbitraria en el presente caso, lo que parece excluido por la existencia de un juicio razonado y objetivo en el acuerdo municipal correspondiente, al que hace referencia la Sentencia de la Audiencia Nacional.

10. El mismo día 8 de octubre de 1986 se recibieron las alegaciones del Ministerio Fiscal, que se opone también a la pretensión del recurrente. Reitera el Ministerio Fiscal que igualdad y objetividad no son criterios identificables, como tampoco lo son discrecionalidad y desigualdad. La igualdad que impone el art. 14 y el art. 23.2 de la Constitución impide que la norma legal, y, en su caso, su aplicación, establezca un trato injustificadamente desigual, o sea, discriminatorio. Pero de esto no se sigue que el criterio para seleccionar a los funcionarios públicos haya de ajustarse forzosa y exclusivamente a un patrón de puntuaciones tasadas, excluyendo valoraciones más imprecisas que miran a las condiciones personales del candidato y que, en definitiva, no son automáticas.

En supuestos, como el presente, la concurrencia de dos Administraciones, la del Estado y la Local, en la provisión de vacantes, y la necesidad de garantizar la autonomía de las Corporaciones Locales (art. 140 de la Constitución) obliga a combinar un principio de automatismo (puntuación tasada y objetiva) con una cierta discrecionalidad derivada de las preferencias manifestadas por la Corporación Local afectada. El sistema objetivo queda en manos de la Administración del Estado, en tanto que la valoración más personal e inmediata queda referida a la Entidad local.

El Ayuntamiento de León manifestó, así, su preferencia por quien luego sería nombrado, que era Oficial Mayor de la Entidad, y tercero en puntuación en la terna seleccionada, atendiendo a la valoración objetiva. El acta del Pleno municipal en que se acordó tal preferencia evidencia el criterio de racionalidad que presidió la sesión y el respeto democrático en que se desarrolló. El Director general de Administración Local no estaba vinculado a esta preferencia, pero la necesidad de garantizar la autonomía municipal hizo que el nombramiento recayera en el preferido, como según parece era entonces práctica usual.

Derogado hoy el sistema de ternas, el que consiste en reconocer una cierta disponibilidad al margen del resultado mecánico de una puntuación tasada y previamente establecida, no ha desaparecido con el nuevo régimen introducido por la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, según el cual (art. 99) los méritos generales de preceptiva valoración no pueden rebasar en su puntuación el 75

por 100 del total posible conforme al baremo correspondiente, quedando referido a las Corporaciones Locales el restante 25 por 100 en términos no determinados por aquel precepto.

En definitiva, la discrecionalidad o, si se quiere, un criterio de valoración no tasado, coordinado con otro de puntuación objetiva que sigue siendo prevalente, no es noción reñida con la igualdad ante la ley, que aquí no se ha infringido, sin perjuicio de la eventual desviación de poder en que se pueda incurrir en la aplicación de las normas correspondientes, que es revisable en vía contencioso-administrativa.

11. También el 8 de octubre de 1986 formuló sus alegaciones el solicitante de amparo, que da por reproducidos los hechos y fundamentos de Derecho expresados en su escrito de demanda, añadiendo que, a su juicio y en base a su propia experiencia personal, no hay posibilidad de ser nombrado para una plaza que corresponda por méritos, si no se tiene la propuesta de la Corporación correspondiente, lo cual sólo se consigue con el conocimiento de la Corporación por razones de proximidad y relación personal, lo que resulta discriminatorio, al no poder salir designado cuando se tienen méritos superiores al resto de los concursantes. Solicita, en consecuencia, que se otorgue el amparo en la forma expresada en la demanda.

12. El 27 de octubre se recibieron las alegaciones presentadas por la representación del Ayuntamiento de León. Refiere dicha representación que la diferencia entre las puntuaciones del recurrente y del nombrado Secretario general de la Corporación es tan sólo de 0,38250 puntos, con lo que, en definitiva, toda la incidencia del criterio municipal en el resultado se ha limitado a atribuir al señor Díez Tristán poco más de un tercio de punto, siendo de destacar también que la propuesta municipal se adoptó por unanimidad. Los criterios corporativos adoptados por unanimidad gozan de las imprescindibles garantías de objetividad e imparcialidad, por lo que los recelos del recurrente ni son de utilidad alguna ni pueden ser acogidos.

Por otra parte, no es exacto que el Gobierno ni el legislador tengan reconocida la inconstitucionalidad del sistema de ternas, con la promulgación de la ley de Régimen Local de 2 de abril de 1985. Antes bien, la nueva Ley ha reforzado el papel de las Corporaciones Locales en el nombramiento de los Secretarios, pues faculta a aquéllas para que instrumenten a su acomodo el 25 por 100 de la puntuación total, lo que es una manifestación de la autonomía municipal, robustecida en virtud de la Constitución. De acuerdo con la nueva Ley, si fuera 6,76000 la puntuación máxima (que es la del recurrente), a la Corporación le correspondería evaluar méritos hasta 1,69 puntos, debiendo recordarse que, en el presente caso, la decisión corporativa tan sólo ha supuesto superar la diferencia de 0,3825 puntos.

Además, considera la representación del Ayuntamiento de León que el sistema de ternas fue derogado por el Real Decreto 642/1981, por lo que las críticas a ese sistema resultan extemporáneas. Pero, en cualquier caso, constituye una manifestación mínima de la autonomía municipal, plenamente inocua a los fines del recurso de amparo, ya que no puede hablarse de discriminación o tratamiento desigual, cuando se opta entre quienes tienen las mismas idoneidad, categoría y, prácticamente merecimientos, ni imaginar que el criterio concorde de toda una Corporación represente arbitrariedad, ni aún discrecionalidad, y si a lo más, plasmación práctica de la autonomía municipal, que quedaría reducida a la nada, si los Ayuntamientos, como se pretende por el recurrente, hubieran de quedar absolutamente al margen de la selección.

En consecuencia, concluye esta representación solicitando que se deniegue el amparo solicitado, con imposición de costas al recurrente.

13. Por providencia de 10 de noviembre de 1987, se señaló para deliberación y votación de la Sentencia el día 23 del mismo mes.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La cuestión planteada es la de si la Orden del Ministerio de Administración Territorial de 30 de junio de 1983, por la que se otorga nombramientos en propiedad para Secretarios de primera categoría, Interventores y Depositarios de Fondos de Administración Local, en el particular relativo al nombramiento de Secretario del Ayuntamiento de León, ha vulnerado o no los derechos fundamentales del recurrente reconocidos en los arts. 14 y 23.2 de la Constitución.

2. Cuestión previa es la del motivo de inadmisibilidad del recurso alegado implícitamente tanto por el Letrado del Estado como por la representación procesal del señor Díez Tristán, consistente en la extemporaneidad del mismo, por no haber impugnado en su día el recurrente las bases del concurso que la mencionada Orden vino a resolver, motivo de inadmisibilidad que en la actual fase del proceso sería de desestimación.

Frente a tales alegaciones, cabe señalar que aunque es cierto que la presunta lesión de los derechos fundamentales invocados tiene,

según afirma el mismo demandante, su causa remota en las bases del referido concurso y, más aun, en las normas en las que tales bases se apoyan, no lo es menos que la lesión sólo pudo haberse producido, de manera efectiva, a través de la Orden ministerial impugnada, que nombró Secretario del Ayuntamiento de León a persona distinta del solicitante de amparo.

Dado que, en el proceso de amparo, según reiterada jurisprudencia de este Tribunal, no se lleva a cabo un enjuiciamiento abstracto de las normas, sino que tiene como finalidad específica el restablecimiento o reparación de las lesiones concretas causadas por actos de los poderes públicos en la esfera de los derechos fundamentales y de las libertades públicas de los ciudadanos, es obvio que sólo a través de un acto como la Orden aquí impugnada pudo menoscabarse la esfera citada, ya que, aun suponiendo que las bases y las normas en las que se apoyan fueran inconstitucionales, si el nombramiento de Secretario del Ayuntamiento de León hubiera recaído en el ahora solicitante de amparo, no habría lugar a plantearse la reparación de los derechos presuntamente vulnerados.

En consecuencia, procede rechazar el motivo de inadmisibilidad alegado y entrar en la cuestión de fondo debatida.

3. Visto que ninguno de los comparecidos en el presente proceso pone en duda que el concurso se resolvió de acuerdo con las bases de la convocatoria y, en último término, de conformidad con la legislación a la sazón vigente, lo que se debe examinar es si, aun ajustándose estrictamente a esa normativa, y siendo, por tanto, legal el acto de nombramiento de Secretario del Ayuntamiento de León es, sin embargo, inconstitucional por vulnerar la normativa en cuestión los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 14 y 23.2 de la Constitución.

Como ha declarado este Tribunal en la Sentencia 167/1986, el recurso de amparo no permite una impugnación abstracta de disposiciones generales que conduzca, en su caso, a una declaración de nulidad con efectos *erga omnes*, al margen y con independencia de la existencia o no de una lesión concreta y actual de un derecho fundamental (fundamento jurídico 2.º). De ahí que sea preciso notar, como señala la misma Sentencia, el carácter esencialmente subjetivo de dicho recurso como vía de protección de derechos y libertades, procediendo el examen de la constitucionalidad de las disposiciones generales en este tipo de recurso sólo en cuanto *prius* necesario para determinar si se han violado derechos fundamentales protegidos en esta vía (fundamento jurídico 4.º).

El concurso a que se contrae el presente proceso de amparo se resolvió por el Ministerio de Administración Territorial basándose en una terna propuesta por el Ayuntamiento de León en la que figuraba, en primer lugar, el señor Díez Tristán y, en tercer término, el señor Rodríguez-Sabugo, ahora demandante de amparo, terna en la que venía a expresar su preferencia la Corporación leonesa, alterando, por lo demás, el orden resultante de la puntuación otorgada a los candidatos según el baremo de méritos reglamentariamente establecido, orden en el que figuraba, precisamente, en primer lugar, el señor Rodríguez-Sabugo, y en el tercero, el señor Díez Tristán. Aceptando la propuesta del Ayuntamiento de León, el Ministerio nombró Secretario de esta Corporación a quien figuraba en primer lugar en la correspondiente terna. Todo ello de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 196 del Reglamento de Funcionarios de Administración Local, de 30 de mayo de 1952 y 4 del Real Decreto 642/1981, de 27 de marzo, por el que se establece un régimen especial para la realización de concursos de traslados entre funcionarios de los Cuerpos Nacionales de Administración Local.

4. El demandante de amparo entiende que los preceptos mencionados son inconstitucionales por vulnerar tanto el principio de igualdad, consagrado en el art. 14 de la Constitución, como el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, sancionado en el art. 23.2 de la misma Norma fundamental.

Por el contrario, todas las demás partes comparecidas en el presente proceso consideran que tales preceptos no sólo no vulneran ninguno de los mencionados derechos, sino que son una manifestación del principio de autonomía municipal proclamado por el art. 140 del texto constitucional.

Comenzando por esta última argumentación, hay que advertir que el sistema normativo aludido, según el cual la Corporación Local tiene la facultad de establecer, mediante una terna, el orden de preferencia con vistas al nombramiento por parte del Ministerio de un funcionario perteneciente a uno de los Cuerpos Nacionales de Administración Local (preferencia que no tiene por qué seguir el orden de puntuación otorgado objetivamente de acuerdo con el baremo de méritos previamente establecido antes de la correspondiente convocatoria), no guarda relación con el principio constitucionalmente reconocido de la autonomía municipal.

Y ello porque la autonomía local consiste, fundamentalmente, en la capacidad de decidir libremente, entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con un criterio de naturaleza

esencialmente política (STC núm. 4/1981, fundamento jurídico 3.º) mientras que la resolución de un concurso de méritos para cubrir una plaza vacante de funcionarios ha de hacerse de acuerdo con un criterio estrictamente técnico, valorando exclusivamente el mérito y la capacidad del aspirante a la plaza de que se trate, conforme establece el art. 103.3 de la Constitución. Criterio o juicio de naturaleza política en su caso, técnica en otros, opuestos entre sí, y emitidos, por lo demás, por órganos de carácter también diferente: un Ente o Corporación Local en el primer caso, una Comisión o Tribunal, en el segundo.

Y es que, preciso es advertirlo, la preferencia a la que se refiere la normativa en la que se apoyó la propuesta en terna para cubrir la vacante de Secretario general del Ayuntamiento de León no se manifestó por un órgano de naturaleza técnica —un Tribunal o Comisión calificadora—, sino por un órgano de naturaleza política y, en concreto, por el Pleno de la Corporación mencionada. Sin que, por lo demás, sea relevante el que la referida preferencia, manifestada en la correspondiente terna elevada al Ministerio de Administración Territorial, obtuviera, si no la unanimidad, como afirma el señor Díez Tristán y el Ayuntamiento de León —dado que hubo abstenciones en la votación de la misma—, si la conformidad de los miembros de la Corporación, pues tal preferencia —que alteró completamente la terna, tal como se deducía de la aplicación estricta del baremo de méritos— sigue siendo el producto, insistimos, de la voluntad de un órgano de naturaleza política —el Pleno del Ayuntamiento— y no de naturaleza técnica.

No cabe oponer a ello (como se hace por el Ministerio Fiscal y las representaciones procesales del Ayuntamiento leonés y del señor Díez Tristán) que el sistema actualmente en vigor —contenido en los arts. 99 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y 30.3 y 4, 34 y 35 del reciente Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional— es equiparable al sistema anterior de las ternas, y que ambos son manifestación del principio de autonomía local, ya que el sistema vigente lo único que permite a la Corporación Local es establecer con carácter previo a la convocatoria del concurso un baremo de méritos específicos, en un porcentaje ciertamente importante (el 25 por 100 del total), pero que no corresponde aplicar a la propia Corporación, en cuanto tal, sino al Tribunal o Comisión que ha de resolver, en cada caso, el oportuno concurso. Con lo que, como es obvio, es a un órgano que emite valoraciones o juicios estrictamente técnicos, al que corresponde aplicar, respecto de cada candidato o aspirante a cubrir la plaza de que se trate, el baremo previamente establecido con carácter general. Bien entendido, además, que es al citado Tribunal al que compete no sólo evaluar los méritos de los candidatos, sino también formular la propuesta de nombramiento al Ministerio, que procederá a realizarlo en favor del candidato con mejor calificación.

Hay, pues, en el sistema vigente una mayor objetividad de los méritos, en la medida en que éstos se cuantifican *a priori* y con carácter general, encomendándose a un órgano distinto de la Corporación Local que los ha establecido su aplicación en el caso concreto tras la oportuna convocatoria.

5. Volviendo al caso concreto, hay que señalar que el concurso para cubrir la plaza de Secretario del Ayuntamiento de León, resuelto por la Orden ministerial ahora impugnada, si bien se atuvo a la legislación entonces aplicable, y en este sentido el recurrente quedó sometido a las mismas reglas que los demás aspirantes, vulneró el derecho del ahora solicitante de amparo a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, consagrado en el art. 23.2 de la Constitución, en la medida en que permitió a la Corporación Local —como así ocurrió— alterar, a su voluntad, el criterio establecido objetivamente de acuerdo con el baremo de méritos fijado con carácter previo y general.

En efecto, al permitir la reglamentación aplicable al mencionado concurso elaborar por parte de la Corporación Local una terna con un orden distinto de que se deducía de la puntuación otorgada estrictamente con base al baremo determinado reglamentariamente —orden que, en este caso, se reveló justamente inverso a este último— y nombrar, precisamente, el Ministerio al aspirante que figuraba en primer lugar en la terna propuesta por la Corporación municipal, vino a consagrarse una desigualdad en el trato con base en la propia normativa reguladora del tan repetido concurso. Desigualdad que se produce al romperse la necesaria relación recíproca entre el principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos, consagrado en el art. 23.2 de la Constitución, y los principios de mérito y capacidad que deben regir dicho acceso, tal como se afirma en el art. 103.3 del mismo texto constitucional, según han declarado, entre otras, las SSTC 75/1983 y 50 y 148 de

1986. Relación recíproca que una interpretación sistemática no puede desconocer y que autoriza a concluir que el art. 23.2 «impone la obligación de no exigir para el acceso a la función pública requisito o condición alguna que no sea referible a los indicados conceptos de mérito y capacidad, de manera que pudieran considerarse también violatorios del principio de igualdad todos aquellos que, sin esa referencia, establezcan una desigualdad entre españoles» (STC 50/1986). El art. 23.2 introduce, así, un criterio igualatorio que constituye una garantía, reforzada por tratarse de un derecho fundamental, del principio de imparcialidad de los funcionarios públicos proclamado en el art. 103.3, inherente por esencia al Estado de Derecho que la Constitución consagra. Por consiguiente, en la resolución de los procedimientos de selección para ocupar un puesto integrado en la función pública, los órganos y autoridades competentes deben guiarse exclusivamente por aquellos criterios de mérito y capacidad (STC 148/1986, citada), incurriendo en infracción del mencionado precepto constitucional si tomaran en consideración otras condiciones personales o sociales de los candidatos, no referidos a dichos criterios.

6. El recurso de amparo es una vía de protección de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, frente a las violaciones concretas originadas por los poderes públicos, no un mecanismo de depuración abstracta de las disposiciones normativas —en este caso, de naturaleza reglamentaria— en las que se basan los actos presuntamente lesivos de tales derechos y libertades, con lo que es abiertamente improcedente una declaración de nulidad de las disposiciones en cuestión con efectos *erga omnes*, al margen y con independencia de la existencia o no de una lesión concreta y actual de un derecho fundamental.

Como ha declarado el Auto de esta Sala 284/1984, el recurso de amparo no está establecido para el logro de declaraciones de inconstitucionalidad de normas reglamentarias y sí para la reparación de vulneraciones de derechos y libertades fundamentales, concretamente producidas, aunque ello puede acacer consecuentemente a la aplicación de ordenaciones de aquella índole (fundamento jurídico 2.º).

En consecuencia, la declaración de este Tribunal ha de concretarse al reconocimiento y restablecimiento del derecho del recurrente.

7. Por lo que respecta al alcance del fallo, hay que destacar, aparte de lo que acaba de señalarse, que debe contener una declaración de nulidad no sólo de la Orden ministerial impugnada, sino también de la propuesta del Ayuntamiento de León que aquélla vino a aceptar, si bien, en aras del principio de economía procesal, no deban retrotraerse las actuaciones al momento anterior al que dicha propuesta se produjo, previa la correspondiente deliberación por el Pleno de la Corporación municipal, ya que el derecho fundamental vulnerado queda plenamente restablecido con la publicación de una nueva Orden ministerial nombrando Secretario del Ayuntamiento de León al ahora demandante de amparo, que fue quien, de acuerdo con el baremo reglamentariamente establecido, obtuvo la mayor puntuación entre los aspirantes a dicha plaza.

FALLO

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

Ha decidido:

Estimar el amparo solicitado por don José Ramón Rodríguez-Sabugo Fernández, y en su virtud:

1.º Declarar la nulidad de la Orden del Ministerio de Administración Territorial de 30 de junio de 1983, por la que se efectúan nombramientos en propiedad para Secretarios de primera categoría, Intervención y Depositarios de Fondos de Administración Local, en el particular relativo al nombramiento de Secretario del Ayuntamiento de León.

2.º Reconocer el derecho del solicitante de amparo a la igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos establecido en el art. 23.2 de la Constitución y, en concreto, a ser nombrado Secretario del Ayuntamiento de León en virtud del concurso de traslado resuelto por la Orden ministerial anulada.

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

Dada en Madrid a 9 de diciembre de 1987.—Gloria Begué Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Fernando García Mon y González Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesus Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Firmados y rubricados.