

ACCESO DE PERSONAL LABORAL A LA CONDICION DE FUNCIONARIO- Tribunal Constitucional STC 38/2004, de 11 de marzo de 2004

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente recurso de inconstitucionalidad se impugna el punto dos de la disposición adicional octava de la Ley de Asturias 3/1985, de 26 de diciembre, de ordenación de la función pública de la Administración del Principado, introducida por el artículo único de la Ley 4/1996, de 13 de diciembre. Este artículo tiene el siguiente tenor literal:

"Se incorporan a la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración del Principado de Asturias, cuatro nuevas disposiciones adicionales, octava, novena, décima y undécima, respectivamente, con el siguiente contenido:

Octava.

Uno. El personal laboral fijo que a la entrada en vigor de la presente Ley desempeñe puestos de trabajo de las relaciones de puestos de trabajo del personal funcionario de la Administración del Principado de Asturias, o que en el futuro pudiera ser incluido en las mismas, podrá participar, con carácter excepcional, en dos convocatorias para pruebas selectivas de acceso a los cuerpos o escalas a que estuvieran adscritos los puestos que ocupen, siempre que posean la titulación adecuada y reúnan los restantes requisitos exigidos, debiendo valorarse a estos efectos el tiempo de servicios efectivos prestados en su condición de personal laboral y las pruebas selectivas superadas para acceder a la misma.

Dos. El contenido de las pruebas selectivas que se convoquen se ajustará a los siguientes criterios:

a) Para quienes hubieran accedido a la condición de personal laboral fijo mediante la superación de pruebas selectivas convocadas con arreglo a los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad, la condición de funcionario de carrera podrá adquirirse mediante la superación de un curso de formación sobre materias relacionadas con el conocimiento de las instituciones públicas y la organización de la Administración.

b) Para quienes no pudieran acreditar las condiciones de acceso en los términos previstos en el epígrafe anterior, la adquisición de la condición de funcionario de carrera requerirá la superación de dos cursos, el primero de ellos con contenido coincidente con el descrito en el epígrafe citado, y el segundo que versará sobre los contenidos del temario de las últimas oposiciones convocadas por la Administración del Principado de Asturias para el acceso al Cuerpo o Escala en el que se pretenda la integración".

La impugnación denuncia la vulneración del orden constitucional de competencias al establecerse en la disposición adicional un sistema de acceso a la función pública al margen de la norma básica estatal dictada al amparo del art. 149.1.18 CE y de las excepciones que en ella se establecen. En concreto, según el Gobierno de la Nación, la vulneración del orden competencial por la norma impugnada derivaría, en primer lugar, de la articulación en ella de unas pruebas de acceso que tienen carácter restringido; y, en segundo lugar, del hecho de que el proceso selectivo que estatuye el precepto autonómico está constituido únicamente por la realización de uno o dos cursos, por lo que ni garantiza los principios de mérito y capacidad, ni se acomoda a los sistemas

de concurso, oposición o concurso-oposición previstos en el art. 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de reforma de la función pública, precepto que tiene reconocido legalmente carácter básico.

2. Resulta obligado comenzar por precisar que, si la impugnación de la norma autonómica se realiza por contradecir la norma básica estatal, el éxito de la impugnación requerirá, de un lado, la constatación de que en efecto la norma estatal reúne la condición de básica y que, por lo tanto, ha sido dictada al amparo de la distribución constitucional de competencias. De otro lado habrá de verificarse si existe una verdadera y real contradicción entre la norma impugnada y la norma estatal básica que no pueda ser salvada con una interpretación de la norma cuestionada conforme con la Constitución (STC 4/1981, de 2 de febrero), toda vez que el principio de conservación de la ley (SSTC 63/1982, de 20 de octubre, y 16/1998, de 26 de enero) habilita a este Tribunal para concluir que, de esa manera interpretada, la norma impugnada no sería contraria al orden constitucional de competencias.

3. Comenzando por el estudio del carácter básico de la norma estatal aducida como contraria a la disposición impugnada, es claro que el art. 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas de reforma de la función pública, tiene el carácter de norma básica por venir ello expresamente declarado en el art. 1.3 de la propia Ley. Dicha condición ha sido, de otra parte, puesta de manifiesto o ha constituido el punto de partida de diversas Sentencias de este Tribunal, en las que se han abordado cuestiones semejantes a la ahora suscitada, tales como las SSTC 151/1992, de 19 de octubre, y 302/1993, de 21 de octubre.

Para sentar los presupuestos jurídicos de nuestra decisión conviene también traer aquí a colación la doctrina de este Tribunal en cuanto al carácter igualmente básico de las normas que excepcionan un principio general al que se ha atribuido legalmente tal condición de norma básica. Así, en la materia que ahora nos ocupa, se ha afirmado (SSTC 151/1992, de 19 de octubre, 4/1993, de 14 de enero, y 302/1993, de 21 de octubre) que: "el art. 19.1 de la Ley estatal define como básico el rechazo de los llamados turnos u oposiciones restringidas que, como regla general, no pueden ser utilizados por las Administraciones públicas autonómicas para la solución de su personal, funcional o laboral; pero es cierto que la propia Ley que fija las bases determina algunas excepciones a la norma general y entre ellas se encuentra la disposición transitoria sexta, apartado 4, que permite a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas convocar -satisfaciendo determinados requisitos- pruebas específicas de acceso para los contratados administrativos hasta cierta fecha" (FJ 3); de tal manera que la convocatoria autonómica de pruebas restringidas dentro de estos límites se produce dentro de su ámbito competencial, mientras, si se produjera al margen o traspasando la citada disposición transitoria, se "vulneraría la norma general, de carácter básico, contenida en el art. 19.1 de la Ley"; en suma, "la normación básica estatal a tomar como punto de referencia se integra así, lógicamente por el art. 19.1 y la disposición transitoria sexta que venimos citando" (STC 302/1993, de 21 de octubre).

4. Analizaremos ahora si existe una esencial contradicción entre la norma recurrida de inconstitucionalidad por el Gobierno de la Nación y el art. 19.1 de la Ley 30/1984, de medidas de reforma de la función pública. Este último precepto dispone:

"1. Las Administraciones Públicas seleccionan su personal, ya sea funcionario, ya laboral, de acuerdo con su oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre en los que se garanticen en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

Los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación a los puestos de trabajo que se hayan de desempeñar incluyendo a tal efecto las pruebas prácticas que sean precisas.

En las convocatorias para acceso a la función pública, las Administraciones Públicas en el respectivo ámbito de sus competencias deberán prever la selección de funcionarios debidamente capacitados para cubrir los puestos de trabajo en las comunidades autónomas que gocen de dos lenguas oficiales."

Para el estudio de la aducida contradicción material entre los preceptos contenidos en el punto dos de la disposición adicional octava de la Ley del Principado de Asturias 4/1996, y el art. 19.1 de la Ley de Cortes Generales 30/1984, bueno será recordar que este Tribunal ya se ha pronunciado, en

no pocas ocasiones, acerca de si las llamadas pruebas restringidas de acceso a la función pública son o no compatibles con el sistema diseñado por la normativa estatal básica contenida en la última de las disposiciones citadas. Así, la STC 174/1998, de 23 de julio (FJ 4), recogiendo la doctrina sentada en las SSTC 151/1992, de 19 de octubre, y 302/1993, de 21 de octubre, afirma que el art. 19.1 de la Ley 30/1984 establece con carácter básico el principio de que las convocatorias tienen que ser por regla general abiertas o libres. Asimismo estatuye, con carácter igualmente básico (aun cuando no les otorgue expresamente esta condición), ciertas excepciones, entre las que se encuentra la disposición transitoria sexta, apartado 4, de la Ley 30/1984 (norma por la que se permite a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas la posibilidad de convocar "pruebas específicas" en determinadas circunstancias). De todo lo expuesto resulta obligado concluir que las Comunidades Autónomas sólo tienen competencia para convocar pruebas de carácter restringido si se atienen a los requisitos que establece el apartado 4 de esta disposición transitoria; requisitos que, en lo que ahora interesa, son dos: uno de carácter personal, el que las pruebas se dirijan a los que tengan la condición de contratados administrativos; y otro de carácter temporal, el que dichos destinatarios hubieran sido contratados mediante convocatorias públicas con anterioridad al 15 de marzo de 1984.

De lo anterior se sigue que habrá que indagar si en el supuesto sometido a nuestra consideración estamos en presencia de unas pruebas de las llamadas restringidas y, de ser así, si las pruebas a contemplar están comprendidas en los supuestos permitidos por la normativa básica estatal. Para abordar tal cuestión conviene advertir, desde el principio, que en el suplico del recurso se interesa la declaración de inconstitucionalidad exclusivamente del punto 2 de la disposición adicional acabada de reproducir, pero que no se alude de forma expresa al punto uno de tal disposición adicional como objeto de la impugnación. Sin embargo no puede obviarse, ni que la argumentación desenvuelta por la Abogacía del Estado se refiere también al inciso primero al aludir a los límites temporales para los que está previsto el proceso especial de selección, ni que el inciso segundo no puede cobrar sentido alguno sin el primero. Tal precisión resulta necesaria porque, si se contempla aisladamente el número primero de la disposición adicional octava, sería admisible una interpretación conforme a la Constitución, en la medida en que tan sólo se prevé la existencia de unas pruebas de acceso cuya excepcionalidad cabría entender que consistiría en la previsión de que se valorasen los servicios efectivos prestados como personal laboral y las pruebas selectivas superadas para acceder a tal condición, pero que no quedaría excluida de raíz la concurrencia de otras personas que no hubieran prestado aquel tipo de servicios. Estaríamos así en presencia de un supuesto que, en el limitado aspecto de admitir la valoración de los servicios prestados a la Administración (aquí en condición de laboral fijo y allí como funcionarios interinos), resulta muy semejante al resuelto en nuestra STC 174/1998, de 23 de julio, en cuyo fundamento jurídico 4, párrafos cuarto y quinto, no se puso tacha de inconstitucionalidad a la valoración de tales méritos en un concurso oposición convocado para el acceso a la condición de funcionario de carrera, sino que la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad derivó de la incorporación de la modificación legislativa a una ley de presupuestos. En consecuencia, siguiendo el hilo de la impugnación del Gobierno de la Nación, el reproche de inconstitucionalidad se encuentra en el punto dos de la disposición adicional octava que venimos estudiando, pues en él se concreta la aducida contradicción con la norma básica estatal, contradicción que no se afirma del punto uno aisladamente considerado, pero sin que ello suponga afirmar la posibilidad de prescindir de él para la interpretación del verdadero alcance y significado del punto dos que es el que concretamente se impugna.

5. Hechas las precisiones que anteceden resulta obligado concluir que el sistema de acceso a la función pública diseñado en el punto dos de la disposición adicional impugnada ha de calificarse de restringido, cerrado o específico, pues al establecer cuáles habrán de constituir los ejercicios integrantes de las pruebas de acceso se refiere exclusivamente a quienes, en la fecha de entrada en vigor de la Ley de Asturias 3/1985, de 26 de diciembre, de ordenación de la función pública de la Administración del Principado, tuvieran la condición de personal laboral fijo. Es cierto que al regular el contenido de las pruebas selectivas se distingue entre quienes pudieran acreditar que ingresaron como personal laboral fijo mediante la superación de pruebas selectivas convocadas con arreglo a los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad, y quienes no pudieran probar que habían accedido a su condición laboral de tal forma, pero también lo es que resultan excluidos de la posibilidad de participar en tales pruebas los que no estén previamente unidos a la Administración por un vínculo laboral fijo trabado como consecuencia de haber concurrido a convocatorias anteriores a la entrada en vigor de la referida ley. Dicho de otro modo, quedan excluidos los "aspirantes libres" que no prestan servicios como personal laboral fijo, entre quienes se encuentran incluso los funcionarios interinos. Es aquí donde cabe objetar la argumentación de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, según la cual se trataba de acompasar el vínculo jurídico del personal que ya se encontraba prestando servicios a la Administración autonómica -como personal laboral fijo- a los requerimientos de la relación de puestos de trabajo, cuando ésta exigiera que los puestos de trabajo fuesen ocupados por personal funcionario. Tal

adecuación habrá de realizarse sin vulnerar la norma básica estatal que proscribe, salvo excepciones tasadas, las pruebas de acceso restringidas o específicas.

6. Sentado que estamos en presencia de unas pruebas de acceso a la función pública que no pueden calificarse de libres o abiertas, y que por lo tanto son contrarias al precepto básico estatal contenido en el art. 19.1 de la Ley 30/1984, hemos de verificar si concurren en el caso regulado por la disposición recurrida las condiciones que excepcionalmente permiten la convocatoria de las pruebas específicas a que se refiere la disposición transitoria sexta, apartado 4, de la citada Ley. Y esta es una posibilidad que no cabe sino rechazar, a la vista de que la disposición legal impugnada se refiere al personal laboral fijo (no, por tanto, a los "contratados administrativos en expectativa de acceso a su respectiva función pública", que son los que específicamente resultan contemplados en la norma básica). A ello debe unirse, además, que el límite temporal establecido por la Ley 30/1984 en el 15 de marzo de 1984 se amplía en la Ley recurrida hasta la fecha de entrada en vigor de la Ley de Asturias 3/1985, de 26 de diciembre, de ordenación de la función pública de la Administración del Principado. Por todas estas razones ha de concluirse que el precepto impugnado, al no haber respetado los límites que establece la legislación básica estatal, ha infringido el orden constitucional de competencias .

7. La estimación del recurso de inconstitucionalidad por vulneración de la competencia estatal al establecer unas pruebas de acceso a la función pública que no pueden ser calificadas de libres (art. 19.1 de la Ley 30/1984) hace innecesario el examen de si los cursos por los que estarían integradas las pruebas respetan o no los principios de mérito y capacidad, no sólo erigidos en norma básica por el legislador estatal en el art. 19.1 de la Ley 30/1984 antes citado, sino integrantes del sistema constitucional de función pública (art. 103.3 CE) al que todo requisito de acceso ha de venir referido para respetar el derecho fundamental de acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE).

F A L L O

Estimar el recurso de inconstitucionalidad del Gobierno de la Nación y, en consecuencia:

Declarar inconstitucional y nulo el punto dos de la disposición adicional octava de la Ley de Asturias 3/1985, de 26 de diciembre, de ordenación de la función pública de la Administración del Principado, introducida en el indicado texto legal por el artículo único de la Ley de Asturias 4/1996, de 13 de diciembre.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a once de marzo de dos mil cuatro.