

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17972 *Pleno. Sentencia 116/2022, de 27 de septiembre de 2022. Cuestión de inconstitucionalidad 5344-2021. Planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, respecto del artículo 1 de la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, de 2 de diciembre, de medidas urgentes de ordenación del empleo público en las administraciones canarias. Competencias sobre función pública: nulidad del precepto legal autonómico que establece la adscripción temporal a su primer destino para los funcionarios de carrera de nuevo ingreso.*

ECLI:ES:TC:2022:116

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, presidente; los magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos, don Santiago Martínez-Vares García, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón; la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón; los magistrados don Ramón Sáez Valcárcel y don Enrique Arnaldo Alcubilla, y las magistradas doña Concepción Espejel Jorquera y doña Inmaculada Montalbán Huertas, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5344-2021, promovida por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con sede en Santa Cruz de Tenerife respecto del art. 1 de la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, de 2 de diciembre, de medidas urgentes de ordenación del empleo público en las administraciones canarias, por posible vulneración de la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen estatutario de sus funcionarios (art. 149.1.18 CE). Han comparecido y formulado alegaciones, en la representación que ostentan, el abogado del Estado, el letrado-secretario general del Parlamento de Canarias y el letrado del servicio jurídico del Gobierno de Canarias. Ha intervenido la fiscal general del Estado. Ha sido ponente el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel.

I. Antecedentes

1. El 30 de julio de 2021 tuvo entrada en el registro de este tribunal un oficio de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con sede en Santa Cruz de Tenerife, al que se acompañaba, junto al testimonio del procedimiento ordinario núm. 114-2020, el auto de 12 de julio del mismo año, por el que acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 1 de la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, de 2 de diciembre, de medidas urgentes de ordenación del empleo público en las administraciones canarias, por posible vulneración de la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE).

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Con fecha 23 de junio de 2020 se interpone recurso contencioso-administrativo por parte de doña Silvia María Roselló Hernández, contra resolución de 5 de febrero de 2020 («Boletín Oficial de Canarias» de 14 de febrero de 2020), del director general de la Función Pública del Gobierno de Canarias, por la que se nombra personal funcionario de carrera en el Cuerpo Superior de Administradores, escala de administradores generales (grupo A, subgrupo A1), de la administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a las personas aspirantes seleccionadas en virtud de las pruebas selectivas convocadas por resolución de 23 de junio de 2017 y se les adjudica puesto de trabajo con carácter provisional.

El recurso se fundamenta en el derecho de la recurrente a ser adscrita a un puesto de trabajo de manera definitiva, por lo que se solicita el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, de 2 de diciembre, y subsidiariamente del apartado 1 del artículo 1, por vulneración de los arts. 14, 23, 103.2 y 149.1.1 y 18 CE.

b) Admitido a trámite el recurso, por sendos autos de 5 de marzo de 2021 se deniega el recibimiento del pleito a prueba, así como la aportación de más documental interesada por la actora con posterioridad a su escrito de demanda. Con fecha 19 de mayo de 2021 se declara el recurso concluso y pendiente únicamente de votación y fallo.

c) Por providencia de 11 de junio de 2021 la Sala acuerda, conforme al art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que, en plazo común e improrrogable de diez días, pudieran alegar lo que a su derecho conviniera sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 1 –salvo únicamente su párrafo primero– de la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, de 2 de diciembre, o sobre el fondo de esta.

d) El Ministerio Fiscal, por escrito de 28 de junio de 2019, entiende que la cuestión de inconstitucionalidad cumple los requisitos formales del art. 35 LOTIC y no se opone a su planteamiento, sin pronunciarse sobre el fondo a la espera de que lo haga la fiscal general del Estado en su escrito de alegaciones ante el Tribunal Constitucional. La parte recurrente, en escrito de la misma fecha, se ratifica acerca de la necesidad de plantear la cuestión de inconstitucionalidad. Por escrito de 29 de junio de 2021, la letrada de los servicios jurídicos del Gobierno de Canarias interesa se dicte auto disponiendo la prosecución de actuaciones sin sometimiento de la cuestión al Tribunal Constitucional.

e) Por auto de 12 de julio de 2021, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias acordó el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

3. El auto de planteamiento, tras hacer referencia a los hechos de los que trae causa la presente cuestión de inconstitucionalidad, pone de manifiesto que se cumplen los requisitos procesales para su planteamiento y, acto seguido, expone el alcance y el fundamento de la duda de constitucionalidad planteada.

a) En cuanto al juicio de aplicabilidad, la Sala indica que la norma legal cuestionada es aplicable al caso. El acto administrativo impugnado es un acto de aplicación de la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, y es conforme a la misma. Por lo que atañe al juicio de relevancia, en el auto de planteamiento se subraya que la demanda en el proceso *a quo* está dirigida a combatir no el acto administrativo recurrido, sino la ley de la que es aplicación. Afirma el órgano judicial proponente que la controversia no puede decidirse sin dejar de pronunciarse sobre la constitucionalidad de la Ley canaria 18/2019, acerca de la cual alberga serias dudas. Por lo que respecta al trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal exigido por el art. 35.2 LOTIC, el órgano judicial explica que «es cierto que finalmente este auto ha centrado la cuestión de manera más reducida» de lo que en su día se expresó en la providencia por la que se abrió dicho trámite, pero señala que el requisito de la audiencia previa ha de entenderse correctamente cumplido,

en tanto que los preceptos que constituyen la *ratio decidendi* del auto de planteamiento estaban ya enunciados en la citada providencia.

b) En cuanto a las dudas de constitucionalidad, la Sala señala que el precepto constitucional que considera infringido es el art. 149.1.18 CE, cuando reserva al Estado «[l]as bases [...] del régimen estatutario de los funcionarios». Tras reseñar la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el concepto de «normas básicas» y su alcance en el ámbito de la función pública (que incluye, entre otros aspectos, el «modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las administraciones públicas», según la STC 37/2002, de 14 de febrero, FFJJ 8 y 9, entre otras), indica que la definición material de lo básico corresponde al legislador estatal, que goza de una libertad de configuración absoluta sin alterar, en todo caso, el orden constitucional y estatutario.

A continuación, el órgano judicial proponente examina el marco estatutario y legal de la función pública canaria. Señala que el art. 107 del Estatuto de Autonomía de Canarias atribuye a la comunidad autónoma la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de función pública y personal al servicio de las administraciones públicas canarias; competencia que incluye, entre otros aspectos, «el régimen estatutario del personal funcionario de la comunidad autónoma y de su administración local». E indica que el régimen legal se prevé en la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la función pública canaria, que no ha sido aún adaptada a la normativa básica estatal. Señala también que, de acuerdo con la normativa básica estatal –disposición final cuarta del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público (en adelante, TRLEEP)–, en Canarias continúan en vigor, entre otras, las siguientes normas estatales: a) Los apartados 1 a 5 del art. 18 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública (en adelante, LMFP); y b) el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la administración general del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la administración general del Estado, aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo (en adelante, Reglamento general de ingreso). Recuerda, en cuanto a este último, la doctrina constitucional conforme a la cual «también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado».

A continuación, el órgano judicial proponente de la cuestión reproduce parte de la argumentación de sus sentencias de 30 de noviembre de 2006 (recurso núm. 66-2005) –ratificada en casación por STS de 15 de diciembre de 2010 (recurso núm. 1182-2007)–, y de 19 de mayo de 2008 (recurso núm. 334-2006) –ratificada en casación por STS de 8 de marzo de 2011 (recurso núm. 3291-2008)–, en las que concluyó que goza de carácter básico la regla según la cual la asignación inicial de puestos de trabajo a los funcionarios de nuevo ingreso tendrá carácter definitivo. Según la interpretación del órgano judicial proponente, dicha regla está recogida expresamente en el art. 26.1 del Reglamento general de ingreso (en conexión con el art. 63 del mismo texto, que enumera taxativamente los supuestos en que puede utilizarse la adscripción provisional) y se deriva también de varios preceptos de la Ley 30/1984, ley básica en cuyo desarrollo se aprueba el mencionado Reglamento. En este sentido, el auto de planteamiento señala que la regla de la adscripción definitiva del funcionario de nuevo ingreso derivaría de varios preceptos de la Ley 30/1984, a saber: (i) la caracterización del concurso –equiparable en términos de mérito y capacidad a los mecanismos de acceso a la función pública– como sistema ordinario de provisión de puestos de trabajo [art. 20.1 a)]; (ii) la previsión de que las plazas que se ofrezcan a los funcionarios de nuevo ingreso no precisarán haber sido previamente sacadas a concurso de méritos entre todos los funcionarios (art. 18.4); y (iii) el derecho a la promoción profesional de los funcionarios que hubieran accedido a un puesto de trabajo mediante un procedimiento que respete los principios de mérito y capacidad (art. 21), en conexión con la STS de 6 de marzo de 2001, que había aclarado que los puestos que se desempeñan en adscripción provisional no sirven a los efectos de la consolidación del grado personal, pues solo pueden hacerlo los puestos asignados con carácter definitivo a través de alguno de los

procedimientos de provisión respetuosos con los principios de mérito y capacidad (concurso y libre designación con convocatoria pública). Según señala el auto de planteamiento, esta interpretación del alcance y contenido de la normativa básica estatal permitió al órgano judicial proponente de la cuestión anular dos preceptos del Decreto del Gobierno de Canarias 48/1998, de 17 de abril, por el que se regula la provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de la administración de la Comunidad Autónoma de Canarias.

En tercer lugar, el auto de planteamiento señala que la respuesta a esta jurisprudencia es la aprobación de una ley singular o ley medida, en el sentido dado a estas expresiones por la doctrina del Tribunal Constitucional: la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, de cuya constitucionalidad se duda. Indica que el núcleo de la controversia gira en torno al régimen de adscripción provisional diseñado para los funcionarios de nuevo ingreso que se incorporen con motivo de determinadas ofertas de empleo público, cuyo régimen jurídico se ve discriminado frente al de quienes ya ingresaron y frente al de quienes ingresaren en el futuro. Y se extiende al apartado segundo del art. 1 (relativo a la convocatoria a término de concurso), «y por tanto a todo el artículo primero de la ley discutida», por su carácter accesorio respecto al apartado primero.

Señala el auto de planteamiento que la ley cuestionada invoca en su exposición de motivos la excepcionalidad de la medida y su carácter coyuntural, sin vocación de permanencia indefinida en el ordenamiento jurídico. A este respecto, el órgano judicial proponente hace constar que dichas excepcionalidades están derivadas de incumplimientos e ilegalidades de la propia administración; en concreto, del incumplimiento reiterado de su deber de convocar los concursos de traslado, que aparentemente no habrían sido convocados desde el año 2006. Indica que «cabría plantearse si admitir la constitucionalidad de esta ley medida no ampararía a la comunidad autónoma para persistir en el futuro en el incumplimiento de convocar los concursos de traslado con la periodicidad que la ley exige y seguir afrontando los problemas que de ello se deriven con sucesivas leyes medidas similares a la cuestionada».

Finalmente, el auto cuestiona que una ley singular autonómica pueda exceptuar una previsión básica del Estado, ni siquiera con carácter excepcional y temporal. El órgano judicial proponente afirma que no solamente se infringirían las bases estatales si se aprobase una ley canaria de función pública con vocación general y permanente que invadiese la competencia estatal, sino que también se incurriría en idéntica infracción mediante la aprobación de una ley singular o de caso único, aun cuando no pretenda ser aplicada sino a determinadas ofertas de empleo público. Así, «la infracción del Derecho del Estado, y consiguiente nulidad de la norma autonómica de rango legal, no dependería de la duración de la medida autonómica, sino de si materialmente colisiona con una norma básica, o no, y en este caso hemos expuesto ya nuestro criterio de que sí colisiona». Se señala, además, que el precepto legal cuestionado es claro y terminante, de modo que no contiene ambigüedad alguna que pudiera ser salvada a través de los instrumentos que proporciona la hermenéutica jurídica.

4. Por providencia de 11 de marzo de 2022, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad; reservar para sí su conocimiento; dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y a la fiscal general del Estado, así como al Parlamento de Canarias y al Gobierno de Canarias, para que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes, de acuerdo con lo establecido por el art. 37.3 LOTC; comunicar dicha resolución a la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, a fin de que, de conformidad con el art. 35.3 LOTC, permaneciese suspendido el proceso hasta la resolución de la cuestión; y publicar su incoación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Canarias».

5. Mediante sendos escritos registrados el 24 de marzo de 2022, la presidenta del Congreso de los Diputados y el presidente del Senado comunicaron los acuerdos adoptados por las mesas de las respectivas Cámaras de personación en el presente proceso constitucional y ofrecimiento de colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El 5 de abril de 2022 tuvo entrada en el registro general de este tribunal el escrito de alegaciones del abogado del Estado, que interesa la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

Recuerda la doctrina constitucional conforme a la cual la legislación básica (i) puede estar recogida en normas de carácter reglamentario y (ii) en materia de función pública, su alcance se extiende a la regulación de la provisión de puestos de trabajo en el marco del art. 103 CE. Indica que la disposición cuestionada configura la adscripción provisional como forma de provisión de puestos de trabajo al personal de nuevo ingreso y que, además, lo hace limitándose a unas determinadas ofertas de empleo (ley singular o de caso único), incurriendo en contradicción con la norma básica recogida en el art. 26 del Reglamento general de ingreso, que prevé la asignación definitiva del puesto de trabajo a los funcionarios de nuevo ingreso. Según el abogado del Estado, la previsión de que la asignación inicial ha de ser definitiva se fundamenta en los principios que deben regir la función pública según el art. 103 CE (igualdad, mérito y capacidad). Y recuerda que la Sala que plantea la cuestión ya ha dejado constancia de ello en las distintas resoluciones que ha dictado sobre esta materia, cuando la comunidad autónoma establecía normas semejantes a la ahora cuestionada, pero por vía de reglamento.

7. El 18 de abril de 2022 tuvo entrada en el registro general de este tribunal escrito del secretario primero del Parlamento de Canarias por el que se comunica el acuerdo adoptado por la mesa de la Cámara de autorización de personación en el presente proceso constitucional y de asignación de la representación del Parlamento de Canarias ante el Tribunal Constitucional, así como de la dirección jurídica de la cuestión de inconstitucionalidad, al letrado-secretario general de la Cámara.

8. Por escrito registrado con la misma fecha de 18 de abril de 2022, el letrado-secretario general del Parlamento de Canarias, en representación de este, se personó en el proceso y formuló alegaciones, mediante las que interesa la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

a) En primer lugar, niega que la norma cuestionada sea una ley singular en el sentido proscrito por la doctrina constitucional, y en todo caso subraya que el auto de planteamiento no señala «la conexión que tal supuesta circunstancia tendría con la competencia del art. 149.1.18 CE, que es el único precepto que se señala como vulnerado». Indica que el concepto de ley singular alude a las leyes autoaplicativas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, mientras que la norma cuestionada «es una ley general, abstracta y definida de manera objetiva, en cuanto sus destinatarios son indeterminados y resulta posible aplicarla de forma reiterada mientras esté vigente, y no se promulgue una norma en contrario», además de precisar actos de aplicación –como, precisamente, el impugnado en el proceso de que trae causa la cuestión de inconstitucionalidad–, lo que demostraría que la citada ley no provoca indefensión de los directamente afectados por ella.

Indica el representante procesal del Parlamento de Canarias que el «hecho de que la norma atienda a una situación que se reputa como excepcional, no la transforma *per se* en una ley singular que pudiera ser reputada como inconstitucional». Indica que lo que contiene el precepto cuestionado es una «medida excepcional para intentar remediar una situación igualmente excepcional», a saber, la «notable demora administrativa que ha ralentizado la puesta a disposición de los medios personales que de manera inaplazable requiere el funcionamiento de los servicios públicos». Esta situación sería consecuencia del «solapamiento de las ofertas públicas de empleo, la no terminación de los procesos selectivos de conformidad con las previsiones sobre su desarrollo y

conclusión, así como la demora en la solución de los procedimientos de movilidad entre quienes previamente ya han accedido a la función pública», así como de «la necesidad de ejecutar la sentencia número 74, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 21 de febrero de 2018, en su sede de Las Palmas, que anuló la Orden de 12 de septiembre de 2016, por la que se aprobó la modificación conjunta de las relaciones de puestos de trabajo de los distintos departamentos y organismos autónomos del Gobierno de Canarias, lo que ha supuesto la necesidad de iniciar de nuevo todo el procedimiento de aprobación del catálogo de todas las plazas de la administración del Gobierno de Canarias».

Señala que, así entendida, esta singularidad de la norma no incurre en proscripción constitucional. Con cita de la STC 152/2017, de 21 de diciembre, sostiene que estamos ante una ley singular no autoaplicativa «dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional», cuyo canon de constitucionalidad es el de la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación. Indica que en modo alguno se puede reprochar al legislador canario el hacer frente a una situación real que afecta a la organización de la función pública mediante una solución coyuntural. Señala que las normas aprobadas por el legislador pueden ser modificadas en cualquier momento y que, en consecuencia, la mera diferencia de trato en el tiempo por sucesivas opciones del legislador no supone una infracción de la igualdad.

b) En segundo lugar, el representante del Parlamento de Canarias se refiere a la justificación de la disposición legal impugnada.

Señala que no es asumible, y que constituye un juicio de valor contrario a la división de poderes, la valoración contenida en el auto de planteamiento según la cual las dificultades en el ámbito de la gestión de la función pública canaria se derivarían de incumplimientos e ilegalidades atribuibles a la propia administración autonómica. Igualmente considera una conjetura inaceptable la afirmación del auto de planteamiento según la cual la finalidad de la norma sería la de persistir en la no convocatoria de los concursos de traslados periódicos «y seguir afrontando los problemas que de ello se deriven con sucesivas leyes medidas similares a la cuestionada, de manera que periódicamente los opositores a la administración pública canaria se verían sometidos a regímenes singulares y diferenciados de los funcionarios ya ingresados, superponiéndose sucesivos estatutos jurídicos».

Recuerda que la finalidad de la norma consiste en conciliar dos intereses contrapuestos, a saber, «las legítimas expectativas de movilidad, promoción profesional y carrera administrativa de los funcionarios y las funcionarias de carrera existentes en la administración autonómica» y las «no menos legítimas expectativas de acceso a los empleos públicos por parte de los funcionarios y las funcionarias de nuevo ingreso». E indica que tal justificación fue avalada por el dictamen del Consejo Consultivo 379/2019, de 23 de octubre de 2019, que tenía por objeto el Decreto-ley del Gobierno de Canarias 6/2019, de 10 de octubre, que luego ha devenido en la cuestionada Ley 18/2019.

c) A continuación, el representante del Parlamento de Canarias se refiere a la supuesta vulneración del derecho de los funcionarios de nuevo ingreso a ser adscritos a un destino definitivo en su primer nombramiento.

Por una parte, niega la existencia de tal derecho individual, señalando que «la doctrina viene afirmando que el funcionario público es titular del derecho al cargo, es decir, del derecho a no ser privado de la condición de funcionario, pero no es en cambio titular del derecho a obtener un destino concreto». Sostiene, con cita de la STS de 10 de diciembre de 2007 (recurso de casación 9458-2004), que es nula la actuación administrativa que oferta a los aspirantes de nuevo ingreso destinos que no habían sido objeto de previo concurso de traslado entre los ya funcionarios, porque debilita seriamente la efectividad de los principios de mérito y capacidad, al impedir que funcionarios de mayor antigüedad y experiencia puedan acceder a tales plazas, a las que sí pueden acceder los que acaban de ingresar. Concluye que solo mediante una medida como la cuestionada es posible conciliar los intereses del personal funcionario de

nuevo ingreso con la carrera profesional de quienes ya lo son con anterioridad, y que nada impide al legislador disponer que los funcionarios recién ingresados tengan una adscripción de carácter provisional.

De otro lado, indica que la «imposibilidad de la adscripción provisional como primer destino» que asume el auto de planteamiento está basada en el entendimiento de que los puestos que se desempeñan en adscripción provisional no sirven a los efectos de la consolidación del grado personal, lo cual sería incorrecto. Según el representante del Parlamento de Canarias, la consolidación del grado personal es aplicable no solo a los funcionarios de carrera sino también a los interinos, como ha señalado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; y, si ello es así para los interinos, con mayor razón habría que entender que lo será también para los funcionarios de carrera recién ingresados y en expectativa de destino definitivo. Pero, además, el precepto cuestionado es claro al indicar que la antigüedad de los afectados «será computada desde la fecha de su toma de posesión, a todos los efectos, tanto retributivos como de promoción profesional, y el tiempo servido en puestos a los que el citado personal funcionario se haya adscrito provisionalmente se computará para la adquisición, reconocimiento y consolidación del grado personal».

d) Por último, el representante del Parlamento de Canarias niega que el precepto cuestionado vulnere la normativa básica estatal en materia de régimen estatutario de los funcionarios públicos.

Sostiene que, conforme a la doctrina constitucional, la atribución de carácter básico a normas reglamentarias debe entenderse como netamente excepcional, y que la exigencia de que la regulación del estatuto funcional se realice a través de normas con rango de ley deriva, adicionalmente, del art. 103.3 CE. Reconoce que, a tenor de la STC 99/1987, el régimen básico de los funcionarios incluye la regulación de las condiciones de promoción en la carrera administrativa y de las situaciones que en esta puedan darse, pero mantiene que la normativa que el Estado apruebe al respecto habrá de ostentar rango de ley y que tal normativa no será básica porque así lo decida el legislador estatal, sino porque así lo constate el Tribunal Constitucional.

Señala a continuación que la legislación básica estatal, plasmada actualmente en el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, ha optado por un modelo menos uniformizado de función pública, optando por remitir la regulación de la carrera funcional prácticamente en su integridad a la legislación de desarrollo. Señala que el mencionado texto refundido separa claramente los procedimientos de acceso a la condición de funcionario de carrera (título IV, capítulo I) de los de provisión de puestos (título V, capítulo III), como ya lo hacían los arts. 19 y 20 de la Ley 30/1984. Indica que el destino inicial, una vez superadas las pruebas selectivas de acceso, es un primer escalón en la progresión profesional, y que la convocatoria de acceso no se dirige a la cobertura de concretos y singulares puestos de trabajo, sino al acceso a cuerpos y escalas dentro de la administración. De manera que la adjudicación de destinos se referiría a la «provisión» de puestos, y no al «ingreso» en la carrera funcional, conceptos estos que no son equiparables.

Subraya la improcedencia de deducir las bases de normas meramente reglamentarias, como lo sería el Reglamento general de ingreso aprobado por el Real Decreto 364/1995, cuando el legislador estatal postconstitucional ha tenido la oportunidad de establecer de manera completa e innovadora las bases sobre la materia. Y, en este sentido, observa que el propio Reglamento, en su art. 1, acota su ámbito de aplicación a los funcionarios de la administración general del Estado y sus organismos autónomos, sin que en ningún pasaje de su texto se aluda a su supuesta condición de normativa básica, sino todo lo más a su condición de normativa supletoria (art. 1.3). Cita también doctrina constitucional acerca del concepto material de lo básico y de la necesidad de que el Tribunal Constitucional controle «todo intento de expansión *ad libitum* del propio poder estatal [...] en los supuestos en que incurra en el intento de vaciamiento de las posibilidades de desarrollo por parte de los poderes de las comunidades autónomas».

9. El 26 de abril de 2022 tuvo entrada en el registro general de este tribunal escrito del secretario del Gobierno de Canarias por el que se comunica el acuerdo, adoptado por dicho Gobierno, de personación y formulación de alegaciones en el presente proceso constitucional y de asignación de su representación y defensa ante el Tribunal Constitucional a la Viceconsejería de los Asuntos Jurídicos del Gobierno de Canarias.

10. Por escrito registrado con la misma fecha de 26 de abril de 2022, el letrado del servicio jurídico del Gobierno de Canarias formuló alegaciones en las que interesa la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

a) Señala, en primer lugar, que el precepto cuestionado se fundamenta en la inaplazable necesidad de conciliar los intereses de quienes son ya funcionarios y los que acceden a la función pública canaria en virtud de las ofertas de empleo público a las que se refiere dicho precepto. La norma habilita a que, tras la conclusión del proceso selectivo, a las personas aspirantes se les adjudique con carácter provisional (y no definitivo) un puesto de trabajo, pero evitando que se produzca ningún tipo de daño sustantivo a los derechos de los funcionarios de nuevo ingreso, ni en cuanto al régimen retributivo ni en cuanto al cómputo de la antigüedad y carrera administrativa.

El letrado del Gobierno de Canarias afirma que estamos en presencia de una ley de las denominadas singulares, pues «claramente responde a una situación de carácter excepcional que por su extraordinaria trascendencia y complejidad no es remediable por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar una solución adecuada». Observa que concurren los presupuestos exigidos por la doctrina constitucional para que pueda regir esta forma normativa excepcional, sin perjuicio de tratarse este, a su juicio, de un extremo carente de virtualidad en el marco de la presente cuestión de inconstitucionalidad (pues el propio auto de planteamiento indica que la nulidad de la disposición legal cuestionada no dependería de su duración sino de si materialmente colisiona o no con una norma básica).

Señala que la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019 se sustenta en la competencia autonómica de «desarrollo legislativo y de ejecución en materia de función pública y personal al servicio de las administraciones públicas canarias, con el objetivo de garantizar la plenitud de los principios de mérito y capacidad en el ingreso y la provisión de plazas y empleos» (art. 107 del Estatuto de Autonomía de Canarias), competencia que incluye, en todo caso, el régimen estatutario de su personal funcionario, así como «la planificación, la organización general, la formación, la promoción profesional y la acción social en todos los sectores materiales de prestación de los servicios públicos de la comunidad autónoma».

b) A continuación, el letrado del Gobierno de Canarias razona que las dudas de constitucionalidad recogidas en el auto de planteamiento se sustentan en la argumentación recogida en la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias núm. 383 de 30 de noviembre de 2006 (recurso contencioso-administrativo 66-2005), que se refería a una regulación no equiparable a la que recoge el precepto que ahora se cuestiona.

Señala, por una parte, que dicho precepto salvaguarda expresamente los derechos tanto retributivos como de carrera administrativa del personal funcionario de nuevo ingreso. Recuerda que el art. 14 TRLEEP define los derechos individuales del personal empleado público, entre los que se encuentra el derecho a la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera, al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional, y a la progresión en la carrera profesional, extremos que no son vulnerados por la disposición cuestionada. Tampoco se vería afectado el apartado tercero del art. 70 del Reglamento general de ingreso, a cuyo tenor «los funcionarios consolidarán necesariamente como grado personal inicial el correspondiente al nivel del puesto de trabajo adjudicado tras la superación del proceso selectivo». Adicionalmente, señala que la experiencia adquirida en el puesto de trabajo podría ser alegada legítimamente como mérito en el futuro concurso para cubrir esa

misma plaza. Y sostiene que la falta de convocatoria y resolución del concurso de traslado entre el personal funcionario de carrera previa a la oferta y adjudicación de destinos a los funcionarios de nuevo ingreso ha supuesto que a estos se les hayan ofertado puestos con alta graduación a nivel de carrera administrativa, dentro del grupo y subgrupo al que accedieron.

De otro lado, resalta el limitado alcance temporal de la regulación contenida en la disposición cuestionada. En ella se establece que antes del 1 de julio de 2021 el Gobierno de Canarias habrá de convocar los correspondientes concursos de provisión de puestos, plazo que indica que ha sido cumplido. Concluye por ello que la ley cuestionada constituye una «ley acto», en el sentido de que su ámbito de aplicación personal y temporal no va más allá de regular y conciliar de forma necesaria y urgente los intereses en juego, en un contexto de notoria y extrema urgencia en la incorporación de los funcionarios de nuevo ingreso a los puestos vacantes. Según el letrado del Gobierno de Canarias, el auto de planteamiento parece sostener que la adscripción provisional es una «forma de provisión» de puestos de trabajo, y mezcla los principios de mérito y capacidad en fases diferentes (la de acceso a la función pública y la de adjudicación de un puesto de trabajo una vez consumado el ingreso en la función pública). Mantiene que, a diferencia de lo afirmado en el auto de planteamiento, la adjudicación provisional no es una forma de provisión de puestos de trabajo.

c) En tercer lugar, el letrado del Gobierno de Canarias argumenta que la disposición cuestionada no sobrepasa el ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma de Canarias ni infringe la normativa básica estatal.

Señala que, en virtud de lo dispuesto en los arts. 149.1.18 CE y 107 del Estatuto de Autonomía de Canarias, la comunidad autónoma está habilitada para crear una función pública propia, potestad correlativa a su competencia de autoorganización. Invoca la doctrina constitucional sobre la prohibición de que la legislación básica agote la regulación de la materia de que en cada caso se trate, así como sobre la exigencia de ley formal para su adopción como regla general; exigencia esta que vendría reforzada, en el caso del régimen estatutario de los funcionarios, por la reserva de ley prevista en el art. 103.3 CE. El letrado del Gobierno de Canarias reconoce que la regulación de las condiciones de promoción en la carrera administrativa forma parte del estatuto de los funcionarios y, por ello, ha de ser objeto de regulación básica. Sin embargo, indica que esa norma básica habrá de ser dispuesta por el legislador en términos tales que sea reconocible, cosa que no sucede con el art. 26.1 del Reglamento general de ingreso. Tal norma reglamentaria se limita a establecer su carácter supletorio (que no básico) para todos los funcionarios civiles no incluidos en su ámbito de aplicación (art. 1.3), de modo que solo sería posible acudir a esta norma en caso de laguna en la legislación autonómica propia. En este sentido se señala que, en la actualidad, el Derecho de la función pública en España se apoya sobre la remisión a las leyes autonómicas de desarrollo, dentro del marco fijado por la legislación básica estatal (disposición final cuarta TRLEEP).

Negado así el carácter básico del art. 26.1 del Reglamento general de ingreso, el letrado del Gobierno de Canarias añade que, en todo caso, tal precepto tampoco se vería contradicho por la disposición cuestionada. Mantiene que las convocatorias de acceso no se dirigen a la cobertura de concretos puestos de trabajo, sino al acceso a cuerpos y escalas dentro de la administración, produciéndose, después de superada la fase de ingreso, el proceso de ofrecimiento de los puestos vacantes para su posterior cobertura, debiendo así diferenciarse entre las vacantes recogidas en la convocatoria que traen causa de las ofertas de empleo público, y los puestos que pueden ofrecerse entre los aspirantes que superaron el proceso selectivo. Diferenciación que, a su juicio, «resulta de suma importancia para entender que la forma de adscribir al puesto de trabajo no forma parte ni del proceso de ingreso, ni del de provisión».

11. Mediante escrito registrado el 6 de mayo de 2022, la fiscal general del Estado interesa la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

a) Tras exponer los antecedentes de hecho, indica que el trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal previsto en el art. 35.2 LOTC se ha cumplimentado adecuadamente, y expone las razones por las que considera que también se han exteriorizado correctamente los juicios de aplicabilidad y relevancia.

b) A continuación se refiere al objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, que entiende limitado al párrafo segundo, apartados 1 y 2, del art. 1 de la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019. Indica que las dudas de constitucionalidad atañen, por una parte, a la posible infracción de la competencia exclusiva estatal para regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18 CE) y, de otro lado, al derecho al acceso a la función pública en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), por cuanto el precepto cuestionado sería contrario a la normativa básica del Estado sobre la adscripción del puesto de trabajo a los funcionarios de nuevo ingreso, estableciendo con ello un régimen jurídico discriminatorio entre los funcionarios de nuevo ingreso y los funcionarios que accedieron a la función pública canaria antes de la entrada en vigor de la ley o accedan una vez la ley haya dejado de producir sus efectos.

Señala que no es objeto de la cuestión de inconstitucionalidad el acceso a la función pública, sino si, una vez superados los procesos selectivos de las ofertas de empleo público, el puesto de trabajo de los funcionarios de nuevo ingreso debe ser adjudicado con carácter definitivo y si tal adscripción definitiva forma parte del régimen estatutario de los funcionarios públicos y, por ende, se integra en la normativa básica ex art. 149.1.18 CE. Indica que es también necesario dilucidar si la adscripción provisional es contraria a los derechos de los funcionarios de nuevo ingreso, a la promoción y la carrera profesional y a la consolidación de grado, pues de serlo sería contraria al art. 23.2 CE.

c) Sobre el fondo de las cuestiones planteadas, la fiscal general del Estado argumenta, en primer lugar, que la Ley 18/2019 cuestionada reviste el carácter de una ley singular, pero sostiene que esta respeta la doctrina constitucional sobre tal tipo de leyes.

Indica que la norma pretende dar una solución concreta y específica a una situación excepcional en la que están en juego la eficacia de la actuación administrativa (art. 103 CE) y las legítimas expectativas tanto de los funcionarios de nuevo ingreso como de los ya existentes en la administración canaria. Considera que estamos ante una ley cuyo contenido material es, al menos en parte, actividad ejecutiva o de administración, y que tiene una justificación objetiva y razonable, que deriva directamente de la carencia de las relaciones de los puestos de trabajo de los distintos departamentos y organismos autónomos del Gobierno de Canarias; carencia derivada de la anulación de la Orden de 12 de febrero de 2016 mediante sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 21 de febrero de 2018, cuando se habían realizado ya una serie de procesos selectivos, correspondientes a las ofertas de empleo público de 2015, 2016, 2017 y 2019, sin que parte de los seleccionados en dichos procesos se hubieran incorporado a sus puestos como funcionarios de nuevo ingreso. La ley pretendería garantizar que tal incorporación se produce sin demora y, a su vez, salvaguardar las legítimas expectativas de movilidad, promoción profesional y carrera administrativa de los funcionarios y funcionarias de carrera existentes en la administración canaria. Destaca la fiscal general del Estado el ámbito temporalmente limitado de aplicación de la norma, así como que «el promotor de la cuestión para nada cuestiona que la ley autonómica se haya dictado para eludir la sentencia que declaró la nulidad de dicha orden».

Señala asimismo que la norma es proporcionada, pues responde al interés público de procurar cubrir la extrema necesidad de ocupación de los puestos de trabajo que existen en la administración canaria a través una medida idónea y necesaria –la incorporación de personal de nuevo ingreso– y el perjuicio que ocasiona la adjudicación con carácter provisional del puesto de trabajo para el derecho del art. 23.2 CE de los funcionarios de nuevo ingreso se ve justificado por la protección de la eficacia de la

actuación administrativa (art. 103 CE). Además, tal perjuicio sería mínimo, pues el precepto cuestionado «establece una equiparación similar, cuando no idéntica, con la adjudicación definitiva del puesto de trabajo», al disponer que la antigüedad será computada desde la fecha de toma de posesión a todos los efectos, tanto retributivos como de promoción profesional, y se computará para la adquisición, reconocimiento y consolidación del grado personal. Indica que esta «excepción a la regla básica» no vacía de contenido los derechos derivados de la adscripción definitiva del puesto de trabajo, «por suponer una excepción al sistema ordinario de provisión del personal administrativo que responde a la urgencia de interés público [...] que justificaría que se altere el modo ordinario de provisión de las plazas de los funcionarios de nuevo ingreso». Por lo demás, la norma cuestionada sería respetuosa con lo previsto en el art. 83.1 TRLEEP, que permite que en caso de urgente e inaplazable necesidad los puestos de trabajo se provean con carácter provisional, debiendo procederse a su convocatoria pública dentro del plazo que señalen las normas que sean de aplicación.

d) En segundo lugar, la fiscal general del Estado expone las razones por las que considera que el precepto cuestionado es respetuoso con los derechos de los funcionarios públicos reconocidos en el art. 23.2 CE y enunciados en el art. 14 TRLEEP (derechos a la carrera profesional, promoción profesional y consolidación de grado).

Tras recordar que el derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad es un derecho de configuración legal, refiere que los derechos reconocidos a los funcionarios con carácter básico por el art. 21 de la Ley 30/1984 (promoción profesional, carrera profesional y consolidación de grado personal) no se ven afectados por la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019. Y ello porque, aunque el Tribunal Supremo ha aclarado que los puestos que se desempeñan en adscripción provisional no sirven a los efectos de la consolidación del grado personal, la adscripción provisional del puesto de trabajo que configura el precepto cuestionado produce, debido a su redacción, «unos efectos jurídicos sobre los derechos a la promoción y carrera profesional y consolidación de grado de los funcionarios de nuevo ingreso propios de la adscripción definitiva».

e) A continuación se examina y confirma la naturaleza de normativa básica del art. 26.1 del Reglamento general de ingreso, en relación con el art. 63 de este mismo texto.

Señala la fiscal general del Estado que la norma reglamentaria que regula la adscripción definitiva «puede ser considerada como un complemento o desarrollo de la normativa legal básica del Estado, que el órgano judicial justifica por el carácter básico de los preceptos de la Ley 30/1984 que desarrolla», y añade que, además, lo que dota de carácter básico al precepto es que «la norma reglamentaria no viene a innovar o sustituir la normativa legal básica, y lo hace con carácter general, de manera que aparece como instrumental de la misma al establecer la adjudicación definitiva del puesto de trabajo». La norma «es un complemento necesario y es respetuoso con la finalidad a la que responden las leyes de la función pública y con la normativa de la provisión de puestos de trabajo en la administración pública y los derechos de los funcionarios». Indica que el carácter básico del precepto se reafirma «en cuanto que la regulación que contempla afecta a la situación personal de los funcionarios de nuevo ingreso o a su régimen estatutario ya que incide sobre el modo de provisión del puesto de trabajo y, por ende, su modalidad de adjudicación que aparece así como un derecho de los mismos, en cuanto equipara, además, su adjudicación al concurso, y lo hace con carácter de generalidad por cuanto se aplica a todos los funcionarios de las administraciones públicas, circunstancia que se ve reforzada por el carácter supletorio que le asigna el art. 1.3 de la Ley 30/1984 [sic], tras su reforma».

Indica asimismo que la norma supletoria prevista en el art. 26.1 del Reglamento general de ingreso «no hace sino recoger lo que es regla general en la legislación sobre la función pública y, en concreto, en la provisión de puestos de trabajo por concurso», con cita del art. 20 de la Ley 30/1984, el art. 63 del Reglamento y el art. 78.2 TRLEEP, que configuran al concurso como sistema normal de provisión de puestos de trabajo.

Indica que no puede ignorarse la importancia del carácter de la adscripción para el funcionario de nuevo ingreso, dado que la disposición adicional novena TRLEEP dispone que «[l]a carrera profesional de los funcionarios de carrera se iniciará en el grado, nivel, categoría, escalón y otros conceptos análogos correspondientes a la plaza inicialmente asignada al funcionario tras la superación del correspondiente proceso selectivo, que tendrán la consideración de mínimos. A partir de aquellos, se producirán los ascensos que procedan según la modalidad de carrera aplicable en cada ámbito», lo que refrendaría el carácter básico del art. 26.1 del Reglamento general de ingreso.

f) Por último, la fiscal general del Estado examina la compatibilidad entre el precepto cuestionado y la normativa básica de contraste, concluyendo que la contradicción entre ambas es solo aparente y que, por lo tanto, no se dan los presupuestos para apreciar la inconstitucionalidad del precepto autonómico. Y ello porque, aunque este dispone que la adjudicación del puesto lo será con carácter provisional, sin embargo, dicha adjudicación se configura en la ley autonómica con los efectos propios de la adscripción definitiva a los efectos de promoción profesional, consolidación de grado personal, antigüedad y derechos retributivos de los funcionarios de nuevo ingreso.

12. Mediante providencia de 27 de septiembre de 2022, se señaló ese mismo día para deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del proceso y posiciones de las partes.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con sede en Santa Cruz de Tenerife plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 1 de la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, de 2 de diciembre, de medidas urgentes de ordenación del empleo público en las administraciones canarias. El precepto establece lo siguiente:

«Artículo primero. *Adjudicación de los puestos de trabajo derivados de la ejecución de las ofertas de empleo público correspondientes a los ejercicios 2015, 2016, 2017 y 2019.*

Las plazas inicialmente incluidas en las ofertas de empleo público de 2015, aprobada mediante Decreto 46/2015, de 9 de abril; de 2016, aprobada mediante Decreto 152/2016, de 12 diciembre; de 2017, aprobada mediante Decreto 249/2017, de 26 diciembre; y, la que correspondiera al año 2019, en el turno libre podrán ser incrementadas con las correspondientes a las ofertadas en promoción interna y turno de discapacidad que no hayan sido cubiertas en los procesos correspondientes.

La adjudicación de puestos de trabajo a quienes hayan superado o superen los procesos selectivos derivados de las referidas ofertas de empleo público, OEP, de 2015, 2016, 2017 y 2019 se llevará a cabo con arreglo a lo dispuesto en los preceptos de esta ley y, en particular, se ajustará a las siguientes reglas:

1. Quienes resulten seleccionados en las convocatorias derivadas de las referidas ofertas de empleo público correspondientes a los años 2015, 2016, 2017 y 2019 tomarán posesión de los puestos de trabajo que se les oferten y elijan, con carácter provisional. Sin perjuicio del reconocimiento, cuando proceda, de sus servicios previos, su antigüedad será computada desde la fecha de su toma de posesión, a todos los efectos, tanto retributivos como de promoción profesional, y el tiempo servido en puestos a los que el citado personal funcionario se haya adscrito provisionalmente se computará para la adquisición, reconocimiento y consolidación del grado personal.

2. El Gobierno de Canarias vendrá obligado a convocar los correspondientes concursos de provisión de puestos, en el ámbito de la administración general, a la

finalización de los procesos selectivos de las ofertas públicas de empleo de los años indicados y, en todo caso, antes del día 1 de julio de 2021.»

El órgano judicial proponente cuestiona la compatibilidad del precepto con la normativa básica estatal relativa al régimen estatutario de los funcionarios públicos, aprobada en virtud de la competencia del Estado sobre la materia ex art. 149.1.18 CE. Duda, en concreto, de su compatibilidad con la exigencia de que la adscripción del funcionario de carrera de nuevo ingreso a su primer puesto de trabajo tenga carácter definitivo; exigencia que resultaría expresamente del art. 26.1, en conexión con el art. 63, del Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la administración general del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la administración general del Estado, aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo; y que se derivaría también de los arts. 18.4, 20.1 a) y 21 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, de la que constituye norma de desarrollo este reglamento.

Como con mayor detalle se ha reseñado en los antecedentes, el abogado del Estado suscribe los argumentos de la Sala proponente e interesa la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad. A ella se opone la fiscal general del Estado, por considerar que no existe contradicción efectiva entre el precepto cuestionado y la normativa básica estatal invocada como parámetro de contraste. También interesa la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad el letrado del Gobierno de Canarias, que niega tanto la existencia de contradicción como el carácter básico del Reglamento general de ingreso. Lo mismo sostiene el representante del Parlamento de Canarias, quien, además, discute el sentido y alcance de los preceptos invocados como parámetro de contraste.

2. Alcance y contenido de la duda de constitucionalidad planteada.

Con carácter previo al examen de la cuestión planteada, y a la vista del auto de planteamiento y de las alegaciones formuladas por las partes, este tribunal considera necesario aclarar tanto el alcance como el contenido de aquella; extremos ambos que, como después se dirá, inciden directamente sobre la estructura que habrá de seguir nuestro enjuiciamiento.

a) Si bien la parte dispositiva del auto de planteamiento se refiere, sin más especificaciones, al art. 1 de la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, ha de precisarse que la duda de constitucionalidad suscitada no afecta al párrafo primero del precepto, de modo que el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad debe entenderse limitado a su párrafo segundo, incluyendo los dos subapartados integrados en el mismo.

En efecto, lo que propiamente se cuestiona es la norma autonómica según la cual tendrá carácter provisional (y, por lo tanto, no definitivo) la adscripción al primer puesto de trabajo que se adjudique a los funcionarios de carrera de nuevo ingreso que accedan a la función pública canaria en virtud de la ejecución de las ofertas de empleo público correspondientes a los ejercicios 2015, 2016, 2017 y 2019 (párrafo segundo, subapartado primero).

Este régimen de adscripción provisional se completa con dos previsiones adicionales que no se ven directamente afectadas por los argumentos recogidos en el auto de planteamiento, pero que forman una unidad de sentido con aquel y que, por lo tanto, habremos de tener en cuenta en nuestro enjuiciamiento. La primera de estas reglas complementarias, a cuya posible inconstitucionalidad no alude en ningún momento la Sala proponente de la cuestión, consiste en el reconocimiento de los derechos retributivos y de promoción profesional propios de la adscripción definitiva a quienes, en aplicación de la norma, se vean adscritos a su primer puesto de trabajo con carácter provisional (párrafo segundo, subapartado primero). La segunda previsión complementaria, cuya constitucionalidad sí se cuestiona expresamente con el argumento de su carácter accesorio respecto de la regla de la adscripción provisional, consiste en la imposición sobre el Gobierno de Canarias de la obligación de convocar los

correspondientes concursos de provisión de puestos, obligación que ha de cumplirse dentro de un límite temporal máximo (párrafo segundo, subapartado segundo).

b) El auto de planteamiento recoge, en su parte dispositiva, una única duda de constitucionalidad, cifrada, como ya se ha dicho, en la posible inconstitucionalidad mediata o indirecta del precepto cuestionado por contradicción con la normativa básica estatal reguladora del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE), extremo al que por lo tanto habrá de ceñirse nuestro enjuiciamiento.

Esta precisión se realiza a la vista de las alegaciones de las partes personadas en el presente proceso, que parecen asumir que la cuestión se ha planteado por otros motivos adicionales al estrictamente competencial; apreciación esta que, por los motivos siguientes, no compartimos.

En primer lugar, no cabe entender que la cuestión haya sido planteada también por posible vulneración del derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE). En su escrito de alegaciones, la fiscal general del Estado indica que, aunque el auto de planteamiento parece reducir la duda de inconstitucionalidad al problema competencial, el órgano proponente recoge en él «una serie de razones por las que considera que se desconocen determinados derechos que corresponden legalmente a los funcionarios y [...] reenvía a la providencia de audiencia, como complemento del mismo, que expresamente considera que se vulneraría también el art. 23.2 CE». Advertimos, sin embargo, que ni la fundamentación ni la parte dispositiva del auto de planteamiento realizan ninguna alusión directa a tal posible motivo de inconstitucionalidad. Tampoco cabe entender que exista remisión a la providencia de audiencia en el sentido manifestado por la fiscal general del Estado, pues en este punto lo único que señala el auto de planteamiento es que el requisito procesal de la audiencia previa que regula el art. 35 LOTC ha de entenderse cumplido también en los supuestos en que la providencia por la que se abre dicho trámite recoge varios posibles motivos de inconstitucionalidad y, finalmente, solo alguno o algunos de ellos acaban siendo incluidos en el auto de planteamiento de la cuestión. Así sucedió en el presente caso, en que el órgano proponente recogió en la providencia de audiencia como posible motivo de inconstitucionalidad el finalmente planteado ante este tribunal, pero también otros motivos –entre ellos, la potencial vulneración del art. 23.2 CE– que finalmente descartó incorporar al planteamiento de la cuestión.

En segundo lugar, y a la vista de las extensas alegaciones realizadas al respecto por las partes, ha de aclararse que el carácter presuntamente singular de la disposición legal cuestionada no se suscita como posible motivo autónomo de inconstitucionalidad, sino que se plantea en relación de instrumentalidad con la duda de contenido competencial. Así se desprende con claridad del auto de planteamiento, cuya fundamentación jurídica señala expresamente –tras exponer los motivos por los que considera que la ley cuestionada constituye una ley singular o de caso único– que «no solamente se infringirían las bases del Estado si se aprobase una ley canaria de función pública con vocación general y permanente que invadiese la competencia estatal, sino que también infringe dichas bases una ley singular o de caso único aun cuando no pretenda ser aplicada sino a determinadas ofertas de empleo público», de modo que «la infracción del derecho del Estado, y [la] consiguiente nulidad de la norma autonómica de rango legal, no dependería de la duración de la medida autonómica, sino de si materialmente colisiona con una norma básica». Lo que se plantea es, por lo tanto, no la posible inconstitucionalidad del precepto cuestionado por constituir una medida legislativa singular o de caso único, sino que, en caso de concluirse que contradice la normativa básica estatal, habría que entender que se ha producido la inconstitucionalidad mediata o indirecta a pesar de que la ley autonómica exceptúe la previsión básica estatal «con carácter excepcional y temporal».

3. Posible supuesto de inconstitucionalidad mediata por infracción del régimen estatutario básico de los funcionarios públicos: doctrina constitucional.

Según ha quedado ya indicado, la cuestión de inconstitucionalidad se formula en términos de inconstitucionalidad mediata o indirecta, en la medida en que la posible infracción constitucional no derivaría de la incompatibilidad directa de las disposiciones autonómicas impugnadas con la Constitución, sino de su eventual contradicción con la normativa básica estatal. Como se deriva de nuestra doctrina, el examen de este tipo de supuestos exige determinar, en primer lugar, si la norma estatal que se reputa infringida por el precepto autonómico cuestionado ha sido legítimamente dictada por el Estado al amparo del correspondiente título competencial básico y si tal norma es de carácter básico en sentido tanto material como formal; y, si así fuere, habrá entonces que determinar su concreto significado o alcance, con la finalidad de verificar si el precepto autonómico la contradice de modo efectivo e insalvable por vía interpretativa (por todas, STC 19/2022, de 9 de febrero, FJ 2, y las allí citadas).

El análisis de estos extremos debe abordarse a la luz de la correspondiente doctrina constitucional, que puede sintetizarse como sigue.

a) Alcance de la competencia estatal sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos.

El art. 149.1.18 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que, como hemos señalado desde la STC 57/1982, de 27 de julio, FJ 12, ha de entenderse referida a «los funcionarios de las administraciones públicas en general, incluyendo tanto a las del Estado como a las de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales». Por su parte, a las comunidades autónomas corresponde en esta materia «la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución, de acuerdo con aquella legislación básica, en lo que se refiere a los funcionarios al servicio de la comunidad autónoma y al servicio de las corporaciones locales radicadas en su ámbito territorial» (entre otras muchas, STC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 5).

Por lo que respecta a su contenido material, hemos señalado que el art. 149.1.18 CE, puesto en conexión con el art. 103.3 CE, reserva al legislador estatal un ámbito «cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y *a priori*, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en esta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las administraciones públicas». Se trata, por lo tanto, de normas que «interesarán directamente a las relaciones entre estos y las administraciones a las que sirven, configurando así el régimen jurídico en el que pueda nacer y desenvolverse la condición de funcionario y ordenando su posición propia en el seno de la administración [STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 3 c), seguida de otras muchas].

En aplicación de dicho criterio general hemos confirmado que se encuentran cubiertos por esta competencia básica estatal, entre otros extremos, la reserva al personal funcionario del ejercicio de determinadas funciones [STC 236/2015, de 19 de noviembre, FJ 5 a)]; la regulación del requisito de titulación en el ámbito de la función pública y sus excepciones, ya sea en relación con el acceso o la integración de los funcionarios en escalas o grupos, ya sea para su promoción interna (por todas, STC 171/2020, de 16 de noviembre, FJ 2, y las allí citadas); las situaciones administrativas que puedan acontecer a lo largo de la carrera funcional (STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 3); la determinación de los supuestos en los que pueden ser concedidos permisos o licencias (STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8); la fijación de la duración mínima de la jornada de trabajo (STC 99/2016, de 25 de mayo, FJ 7); la determinación de los diversos conceptos retributivos de los funcionarios comunes a

todas las administraciones públicas (STC 148/2006, de 11 de mayo, FJ 6); ciertos elementos del régimen disciplinario (STC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 5); reglas sobre representación y acción colectiva de los funcionarios (STC 102/1988, de 28 de junio, FJ 4); o la regulación de la pérdida de la condición de funcionario (STC 1/2003, FJ 3).

En todo caso, conviene recordar que los arts. 23.2 y 103.3 CE imponen ciertas exigencias formales y materiales sobre la regulación del estatuto de los funcionarios públicos, que habrán de ser observadas, en sus respectivos ámbitos de competencia, tanto por el Estado como por las comunidades autónomas. Así, hemos dicho que del art. 103.3 CE se desprenden, entre otros extremos, una reserva de ley de alcance relativo [STC 99/1987, FJ 3 c)] y la opción constitucional por una relación funcional de naturaleza estatutaria que, por lo tanto, ubica al funcionario público en «una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo de acuerdo con los principios de reserva de Ley y de legalidad» (STC 99/1987, FJ 6). En cuanto al derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas (art. 23.2 CE), hemos señalado, por lo que ahora interesa, que se trata de una especificación del principio de igualdad que consagra el art. 14 CE (por todas, STC 363/1993, de 13 de diciembre, FJ 4); que no otorga el derecho a desempeñar determinadas funciones públicas, sino solamente a impugnar toda medida que quiebre la igualdad (STC 192/2012, de 29 de octubre, FJ 5, y las allí citadas); y que de él se deriva la exigencia de respetar la igualdad (garantizada a través de los principios de mérito y capacidad) no solo en el acceso a la función pública, sino también, aunque con intensidad diferente, en toda la relación funcional, incluyendo el desarrollo o promoción de la carrera administrativa (por todas, STC 131/2017, de 13 de noviembre, FJ 4).

b) El concepto de legislación básica.

Acerca de las normas básicas estatales hemos señalado, desde la STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5, que, aun careciendo de efectos atributivos de competencias que puedan alterar el sistema constitucional y estatutario, tienen por objeto delimitar el espacio normativo al que las comunidades autónomas deben circunscribirse cuando ejercitan, en defensa de sus intereses peculiares, las competencias propias que tengan en relación con la materia que resulte delimitada por dichas normas básicas. La definición de lo básico constituye una operación «que corresponde realizar al legislador estatal sin alterar el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias y con observancia de las garantías de certidumbre jurídica que sean necesarias para asegurar que las [comunidades autónomas] tengan posibilidad normal de conocer cuál es el marco básico al que deben someter sus competencias». Y, correlativamente, «la función de defensa del sistema de distribución de competencias que a este tribunal confieren los arts. 161.1 c) de la Constitución y 59 de su Ley Orgánica tiene que venir orientada por dos esenciales finalidades: procurar que la definición de lo básico no quede a la libre disposición del Estado en evitación de que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas y velar por que el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las comunidades autónomas como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario, al margen de cuál sea su rango y estructura».

A la primera de estas dos finalidades –garantizar la pervivencia de un ámbito de normación reservado a las comunidades autónomas– responde la noción material de lo básico. Así, hemos señalado que una norma es materialmente básica si «garantiza en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada comunidad autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto» (STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5, seguida de otras muchas). Al establecer ese común denominador normativo, el Estado «no puede hacerlo con un

grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las comunidades autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo» (por todas, STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3).

Como regla general, la función –característica de lo básico– de garantía de la existencia de un común denominador normativo sobre una materia se cumple a través de la aprobación de normas básicas que son aplicables de manera directa a todo el territorio del Estado. Sin embargo, conforme a la doctrina establecida en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, el Estado puede, excepcionalmente, asegurar el cumplimiento de esa función a través de normas materialmente básicas que resulten de aplicación a las comunidades autónomas durante el periodo transitorio en que aún no se haya aprobado la correspondiente normativa autonómica, siempre que concurren estrictos requisitos. Como indicamos entonces, «las competencias del Estado le permiten a este dictar las normas que, en cuanto complemento estrictamente necesario o indispensable, sean precisas para asegurar, de forma transitoria y hasta que se produzca el desarrollo legislativo autonómico pertinente, la eficacia y aplicación en todo el territorio nacional de las regulaciones que establezca en ejercicio de esas competencias. Lo contrario supondría que la efectividad de las normas básicas o de las condiciones básicas establecidas por el Estado quedara al albur de la voluntad de los legisladores autonómicos y ello sería claramente contrario al orden constitucional de distribución competencial, así como a la propia finalidad a la que responde la existencia de la legislación básica» (STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 8).

Por su parte, la noción formal de lo básico persigue evitar la incertidumbre acerca de qué normas son básicas y cuáles no, en defensa de las competencias autonómicas. Esta dimensión de lo básico se traduce en la preferencia por la ley formal, pues «solo a través de este instrumento normativo se alcanzará [...] una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias»; preferencia que se completa con la posibilidad excepcional de que mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria el Gobierno regule «alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de esta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases» (STC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 8). Adicionalmente, hemos indicado que «la propia ley puede y debe declarar expresamente el alcance básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión de básica» (STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5, seguida de otras muchas).

c) Contradicción efectiva e insalvable por vía interpretativa.

Por lo que respecta a la exigencia de que, para que exista inconstitucionalidad mediata, la contradicción entre las normas estatal y autonómica sea efectiva e insalvable por vía interpretativa, hemos reiterado que resulta necesario verificar si la contradicción entre ambas existe y es verdadera y real, de modo que no pueda ser salvada con una interpretación de la norma cuestionada conforme con la Constitución (STC 4/1981, de 2 de febrero). Y ello porque, en este segundo escenario, «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» (por todas, STC 113/2010, de 24 de noviembre, FJ 2).

4. Examen del carácter legítimamente básico de las normas estatales invocadas como parámetro de contraste.

a) Síntesis de la controversia.

Según el auto de planteamiento, el precepto autonómico cuestionado colisionaría con la norma estatal que exige que la adscripción de los funcionarios de carrera de nuevo

ingreso a su puesto de trabajo tenga carácter definitivo. Dicha norma, que gozaría de carácter básico, habría sido legítimamente dictada por el legislador estatal en ejercicio de su competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE), y estaría recogida en el art. 26.1 del Reglamento general de ingreso (en conexión con el art. 63 del mismo texto reglamentario), así como en los arts. 18.4, 20.1 a) y 21 de la Ley 30/1984, a los que los citados preceptos reglamentarios vendrían a desarrollar y complementar.

Como con mayor detalle se indica en los antecedentes de esta sentencia, coinciden con este planteamiento tanto el abogado del Estado (que se refiere en exclusiva al Reglamento general de ingreso) como la fiscal general del Estado (que alude, además, a la Ley 30/1984). El letrado del Gobierno de Canarias niega carácter básico al Reglamento, y también lo hace el letrado del Parlamento de Canarias, que sí reconoce naturaleza básica a la Ley 30/1984. Acerca del Reglamento general de ingreso, la representación procesal del Gobierno y del Parlamento de Canarias señalan que las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos han de ser establecidas mediante ley formal por exigencia de la reserva de ley prevista en el art. 103.3 CE, e indican que no cabe considerar básica a una norma que se dota a sí misma de carácter supletorio, como hace el Reglamento en su art. 1.3.

b) Existencia de competencia estatal para regular la materia controvertida.

Aunque no ha sido discutido por ninguna de las partes, procede comenzar el enjuiciamiento aclarando que la regulación del régimen de adscripción de los funcionarios de carrera a su puesto de trabajo forma parte del núcleo del régimen estatutario de los funcionarios públicos cuya regulación básica corresponde al Estado ex art. 149.1.18 CE. Y ello con independencia de que el legislador estatal decida regular esta cuestión de modo autónomo o bien configurándola como un elemento complementario del régimen de ingreso en la función pública y/o del de provisión de puestos de trabajo entre quienes ya son funcionarios de carrera. El modo –provisional o definitivo– en que el funcionario se vincula a su puesto de trabajo es en todo caso un extremo que atañe a sus «derechos, deberes y responsabilidades», máxime teniendo en cuenta que el desempeño del puesto se configura en el ordenamiento español como la pieza fundamental de la carrera administrativa de los funcionarios. Y ello sin perjuicio de que, según se configure su regulación, pueda también afectar a la «adquisición de la condición de funcionario» y/o al «modo de provisión de puestos de trabajo». Lo relevante desde la perspectiva que nos ocupa es que se trata, en todo caso, de aspectos de la relación funcional que están cubiertos por la competencia básica estatal del art. 149.1.18 CE, según la doctrina constitucional que hemos reseñado en el fundamento jurídico 3 a) de esta sentencia.

c) Examen del carácter básico de los preceptos invocados como parámetro de contraste.

Sentado lo anterior, resulta necesario analizar si los concretos preceptos que han sido invocados como parámetro de contraste –recogidos, como ya se ha dicho, en la Ley 30/1984 y en el Reglamento general de ingreso– pueden ser o no considerados como básicos desde una perspectiva tanto formal como material, en el sentido que a estas expresiones atribuye la doctrina constitucional.

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, se dictó, a tenor de su art. 1.3, al amparo de la competencia básica estatal sobre régimen estatutario de los funcionarios públicos. Los preceptos que el auto de planteamiento invoca como parámetro de contraste [arts. 18.4, 20.1 a) y 21] tienen carácter formalmente básico según expresa el citado art. 1.3 de la ley. Ha de recordarse, además, que la constitucionalidad de dicho art. 1.3 fue confirmada por la STC 99/1987, FJ 2, a la que nos remitimos en este punto. No cabe tampoco dudar de que los preceptos de la Ley 30/1984 citados en el auto de planteamiento sean materialmente básicos, en tanto

que en ellos se regulan cuestiones que, según ha confirmado la doctrina constitucional reseñada en el fundamento jurídico 3 a) *supra*, pertenecen a las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Se trata, en concreto, de la «adquisición de la condición de funcionario» (art. 18.4 de la ley 30/1984, que regula la oferta de empleo público), el «modo de provisión de puestos de trabajo» (regulada en el art. 20.1 de la ley) y «las condiciones de promoción de la carrera administrativa» (art. 21 de la ley). Estamos, en definitiva, ante preceptos tanto formal como materialmente básicos.

Por lo que respecta al Reglamento general de ingreso, aduce la representación procesal del Gobierno y del Parlamento de Canarias que no cabe reconocer naturaleza básica a preceptos que, como los arts. 26.1 y 63 del mencionado texto normativo, son de rango reglamentario y, además, resultan de aplicación meramente supletoria a las comunidades autónomas (pues, según su art. 1.3 «este Reglamento tendrá carácter supletorio para todos los funcionarios civiles al servicio de la administración del Estado no incluidos en su ámbito de aplicación y los de las restantes administraciones públicas»). Frente a ello hemos de recordar, de entrada, que la posible existencia de normas básicas reglamentarias y de normas básicas que se aplican solo transitoriamente a las comunidades autónomas –hasta que estas aprueben su propia regulación– ha sido expresamente aceptada por la doctrina constitucional, siempre que se cumplan determinados requisitos. A los efectos del presente proceso no es necesario, sin embargo, dilucidar si los arts. 26.1 y 63 del Reglamento general de ingreso cumplen tales requisitos y si por lo tanto gozan de carácter básico. Y ello porque, encontrándonos ante un posible supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta, el eventual carácter básico de los referidos preceptos deviene carente de relevancia desde el momento en que el Estado los dota de aplicabilidad meramente supletoria a las comunidades autónomas y, con ello, permite que su aplicación sea lícitamente desplazada por la normativa autonómica propia; desplazamiento que imposibilita la existencia de contradicción efectiva entre la norma autonómica y la estatal.

En atención a ello, concluimos que el art. 1 de la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, al regular el régimen de adscripción de los funcionarios de nuevo ingreso para los supuestos incluidos en su ámbito de aplicación, ha desplazado para tales supuestos la aplicación de los preceptos del Reglamento general de ingreso invocados como parámetro de contraste en el auto de planteamiento, decayendo así el presupuesto indispensable para una declaración de inconstitucionalidad mediata o indirecta por vulneración de aquellos. El objeto de nuestro enjuiciamiento ha de quedar reducido en adelante a la posible contradicción del precepto cuestionado con la Ley 30/1984.

5. Examen del contenido de las normas estatales invocadas como parámetro de contraste.

a) Síntesis de la controversia.

Sentado el carácter tanto formal como materialmente básico ex art. 149.1.18 CE de los preceptos de la Ley 30/1984 invocados como parámetro de contraste, a continuación hemos de dilucidar si en ellos se contiene una norma del sentido y alcance que, según se ha detallado en los antecedentes de esta sentencia, propugna el auto de planteamiento y apoyan tanto el abogado del Estado como la fiscal general del Estado.

Únicamente se opone a tal interpretación el letrado del Parlamento de Canarias, que afirma que no existe un derecho de los funcionarios de nuevo ingreso a ser adscritos a un destino definitivo en su primer nombramiento y que, en tal sentido, argumenta que «la doctrina viene afirmando que el funcionario público es titular del derecho al cargo, es decir, del derecho a no ser privado de la condición de funcionario, pero no es en cambio titular del derecho a obtener un destino concreto».

b) La adscripción definitiva del funcionario de carrera de nuevo ingreso como exigencia de la Ley 30/1984.

La Ley 30/1984 configura como sistemas ordinarios de provisión de puestos de trabajo el concurso [art. 20.1 a)], y la libre designación con convocatoria pública, si bien el uso de este segundo sistema se restringe a la cobertura de determinados puestos [art. 20.1 b)]. Frente a estos mecanismos ordinarios de provisión, la adscripción provisional se regula en la Ley 30/1984 con una vocación eminentemente restrictiva y residual, únicamente para supuestos tasados y expresamente definidos en la propia ley, y siempre supeditado a que esos supuestos no puedan afrontarse a través de los mecanismos ordinarios del concurso y la libre designación.

En efecto, la Ley 30/1984 se refiere a la adscripción provisional solamente en dos de sus preceptos. Por una parte, el art. 21.2 b) prevé el «desempeño provisional del puesto de trabajo» como mecanismo de garantía del nivel del puesto aplicable a aquellos funcionarios que cesen en un puesto de trabajo (incluyendo los casos de supresión de tal puesto) sin obtener otro por los sistemas de concurso o de libre designación con convocatoria pública. De otro lado, el art. 29 *bis* permite la adscripción provisional de los funcionarios de carrera que reingresen al servicio activo y no tengan reserva de plaza y destino: en estos casos, el reingreso se efectuará mediante la participación del funcionario en las convocatorias de concursos o de libre designación y, en caso de reingreso mediante adscripción provisional, el puesto así asignado habrá de convocarse para su provisión definitiva en el plazo máximo de un año, quedando el funcionario obligado a participar en la correspondiente convocatoria.

Resulta de ello que la Ley 30/1984 configura a la adscripción provisional como un mecanismo excepcional de provisión de puestos de trabajo aplicable únicamente a quienes ya habían desempeñado otro puesto con anterioridad, en los supuestos residuales en que el funcionario deviene transitoriamente carente de un puesto obtenido conforme a los sistemas normales de provisión (concurso o libre designación), ya sea porque el puesto del que procede ha sido suprimido, porque ha sido cesado o removido del mismo, o porque reingresa al servicio activo sin gozar de reserva de plaza y destino. La finalidad de este mecanismo, tal y como ha sido diseñado por la normativa básica estatal, es garantizar en todo caso el desempeño de un puesto de trabajo a los funcionarios de carrera y, con ello, proteger su carrera administrativa, al margen de que sirva también, indirectamente, para facilitar la flexibilidad organizativa de las administraciones públicas. En otras palabras, el legislador básico estatal ha configurado la adscripción provisional como una mera consecuencia o elemento corrector de los supuestos incidentales de cese, supresión del puesto o reingreso al servicio activo de los funcionarios de carrera. Supuestos en los que no pueden encontrarse en ningún caso los funcionarios de carrera de nuevo ingreso.

Debe destacarse, por lo demás, que el tipo de situaciones residuales en las que la Ley 30/1984 permite la adscripción provisional se caracterizan por el elemento común de que el acceso al puesto se produce sin una previa convocatoria pública y sin un verdadero procedimiento competitivo entre varios aspirantes basado en criterios de mérito y capacidad, rasgos que sí caracterizan a los mecanismos ordinarios del concurso y la libre designación según el art. 20.1 de la Ley 30/1984. Este es el motivo por el que tradicionalmente los tribunales ordinarios han entendido, al interpretar dicha ley, que el nivel del puesto desempeñado en adscripción provisional no puede ser tenido en cuenta a efectos de la adquisición, reconocimiento y consolidación del grado personal; elemento este que explicaría que la disposición cuestionada haya incluido, como regla accesorio, la que establece que, para los funcionarios de nuevo ingreso incluidos en su ámbito de aplicación, «[s]in perjuicio del reconocimiento, cuando proceda, de sus servicios previos, su antigüedad será computada desde la fecha de su toma de posesión, a todos los efectos, tanto retributivos como de promoción profesional, y el tiempo servido en puestos a los que el citado personal funcionario se haya adscrito provisionalmente se computará para la adquisición, reconocimiento y consolidación del grado personal».

En atención a lo hasta ahora expuesto debemos concluir que el modelo básico de función pública diseñado por la Ley 30/1984 incluye la exigencia de que la adscripción del funcionario de carrera de nuevo ingreso a su puesto de trabajo tenga carácter definitivo. Como señala la fiscal general del Estado, el art. 26.1 del Reglamento general de ingreso viene, de este modo, a explicitar lo que es regla general en la legislación básica sobre función pública. Así se deriva de la imposibilidad lógica de que los funcionarios de nuevo ingreso incurran en los supuestos excepcionales en los que la normativa básica permite la adscripción provisional. Esta es la perspectiva desde la cual ha de entenderse el art. 18.4 de la Ley 30/1984, que cuando establece que «[l]as vacantes correspondientes a las plazas incluidas en las convocatorias para ingreso de nuevo personal no precisarán de la realización de concurso previo entre quienes ya tuvieran la condición de funcionarios», no dispone solo la innecesariedad de agotar los concursos previos entre funcionarios, sino que establece el derecho de los funcionarios de nuevo ingreso a ser nombrados en su puesto con carácter definitivo, sin que ello pueda condicionarse a la realización de concursos de provisión que hayan de ser convocados con posterioridad a la terminación del proceso.

c) La coherencia del régimen de adscripción de la Ley 30/1984 con el previsto en el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público.

A lo dicho debe añadirse que el régimen de adscripción de los funcionarios de carrera de nuevo ingreso que resulta de la Ley 30/1984 no solo no contradice, sino que es plenamente coherente con el que deriva del vigente texto refundido del estatuto básico del empleado público. Precisión esta necesaria por cuanto las previsiones de la Ley 30/1984 relativas a la ordenación, planificación y gestión de recursos humanos han de entenderse vigentes en las comunidades autónomas que, como Canarias, aún no han procedido a dictar su legislación propia en desarrollo del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, únicamente en tanto no se opongan a lo establecido en dicho texto refundido (apartado segundo de la disposición final cuarta TRLEEP, en relación con la disposición derogatoria única del mismo texto).

El texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público solamente se refiere a la posible vinculación provisional del funcionario de carrera al puesto de trabajo en dos preceptos, ninguno de los cuales se refiere a situaciones en las que pueda encontrarse un funcionario de nuevo ingreso. El primero de ellos alude a la adscripción provisional solo de manera implícita. Se trata del art. 78, que, tras configurar al concurso y a la libre designación con convocatoria pública como procedimientos básicos de provisión de puestos de trabajo (apartado 2), permite en su apartado 3 que las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del Estatuto básico establezcan otros procedimientos de provisión, si bien limita esta posibilidad a «los supuestos de movilidad a que se refiere el artículo 81.2, permutas entre puestos de trabajo, movilidad por motivos de salud o rehabilitación del funcionario, reingreso al servicio activo, cese o remoción en los puestos de trabajo y supresión de los mismos». Se trata, como puede observarse, de supuestos idénticos o materialmente análogos a aquellos para los que la Ley 30/1984 permite excepcionalmente la adscripción provisional del funcionario al puesto de trabajo. La segunda mención del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público al desempeño provisional del puesto de trabajo tiene carácter explícito y se recoge en su art. 81.3, que regula la movilidad del personal funcionario de carrera. Según este precepto, «[e]n caso de urgente e inaplazable necesidad, los puestos de trabajo podrán proveerse con carácter provisional debiendo procederse a su convocatoria pública dentro del plazo que señalen las normas que sean de aplicación». Se trata de un supuesto adicional a los de cese, remoción del puesto y reingreso contemplados en la Ley 30/1984, pero que se prevé solamente para los supuestos de urgencia en el marco de procesos de movilidad de los funcionarios entre dos puestos distintos; situación en la que, como es obvio, tampoco puede encontrarse quien accede por primera vez a un puesto de trabajo como funcionario de carrera.

Debemos concluir, por ello, que la adscripción definitiva al puesto de trabajo del funcionario de nuevo ingreso forma parte del modelo básico de función pública diseñado por el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público. Desde esta perspectiva debe entenderse lo dispuesto en el art. 62 TRLEEP, que supedita la adquisición de la condición de funcionario de carrera al cumplimiento sucesivo de varios requisitos: la superación del proceso selectivo; el nombramiento como funcionario por la autoridad competente, que ha de publicarse además en el diario oficial correspondiente; la jura o promesa de acatamiento de la Constitución (y del estatuto de autonomía, en su caso); y la toma de posesión, en el plazo previsto desde el nombramiento, de la plaza asignada al funcionario. El nombramiento como funcionario de carrera por la autoridad competente implica la asignación al funcionario de la plaza que le corresponda según el orden obtenido en el proceso selectivo. Esa asignación inicial de plaza lo es –como todas las asignadas por concurso– con carácter definitivo y determina que el funcionario de nuevo ingreso quede en situación de servicio activo en el cuerpo o escala de pertenencia, de conformidad con el art. 86 TRLEEP.

Debe además tenerse en cuenta lo establecido en la disposición adicional novena TRLEEP, a cuyo tenor «[l]a carrera profesional de los funcionarios de carrera se iniciará en el grado, nivel, categoría, escalón y otros conceptos análogos correspondientes a la plaza inicialmente asignada al funcionario tras la superación del correspondiente proceso selectivo, que tendrán la consideración de mínimos. A partir de aquellos, se producirán los ascensos que procedan según la modalidad de carrera aplicable en cada ámbito». En el futuro, el funcionario podrá participar en los concursos de provisión de puestos de trabajo que se convoquen por la autoridad competente; participación que el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público diseña como voluntaria, pues solamente existe obligación de concursar cuando se trata de la asignación de destino inicial –momento en que, según acaba de indicarse, el funcionario de nuevo ingreso ha de pedir plaza necesariamente, so pena de no perfeccionar la condición de funcionario de carrera– o, lógicamente, cuando es objeto de concurso la plaza que el funcionario venía desempeñando en régimen de adscripción provisional.

6. Examen de la contradicción de la norma cuestionada con la legislación básica estatal.

a) Síntesis de la controversia.

Según la interpretación de la Sala proponente de la cuestión de inconstitucionalidad, que suscribe el abogado del Estado, la regla de la adscripción provisional contenida en el precepto cuestionado incurriría en contradicción efectiva con la normativa básica estatal, contradicción que no podría ser salvada a través de los instrumentos que proporciona la hermenéutica jurídica.

Niegan la existencia de contradicción los representantes del Parlamento y del Gobierno canario, así como la fiscal general del Estado. Señalan, en síntesis, que el precepto cuestionado sería compatible con la legislación básica estatal debido a su limitado ámbito personal y temporal de aplicación; a su legítima finalidad, consistente en proteger la eficacia de la administración y en conciliar los intereses contrapuestos de los funcionarios de nuevo ingreso y de los ya incorporados a la función pública canaria con anterioridad; y a la equiparación que la propia norma hace entre los efectos de la adscripción provisional y los de la adscripción definitiva, por lo que atañe a los derechos a la promoción profesional, la consolidación de grado personal, la antigüedad y los derechos retributivos de los funcionarios de nuevo ingreso.

b) Existencia de contradicción efectiva y no salvable por vía interpretativa.

De la comparación entre lo previsto en la Ley 30/1984 y en la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019 resulta su clara incompatibilidad, pues la norma básica exige que la asignación del funcionario de nuevo ingreso al puesto de trabajo se haga en régimen de adscripción definitiva, mientras que la autonómica establece que dicha adscripción será

provisional. Con ello, el precepto cuestionado contradice la legislación básica en materia de función pública e invade la competencia estatal para dictarla, incurriendo en inconstitucionalidad.

No obsta a esta conclusión el hecho de que la regla de la adscripción provisional haya sido configurada por el legislador canario con carácter muy restrictivo por lo que respecta tanto al círculo de sus destinatarios como a su duración. Sin necesidad de entrar a examinar si ello convierte o no al precepto en una ley singular, lo relevante a los efectos del juicio de inconstitucionalidad mediata es que el mismo contradice la legislación básica estatal al excepcionar la regla de la adscripción definitiva o, lo que es lo mismo, al prever el desempeño provisional del puesto de trabajo fuera de los casos tasados en que lo permite la Ley 30/1984. Posibilidad que se encuentra proscrita por nuestra doctrina, conforme a la cual «si básica es la regla, básica debe ser también la excepción» [STC 206/1997, de 27 de noviembre, FJ 8 e)].

Por este mismo motivo debe rechazarse el argumento según el cual el precepto cuestionado sería constitucional en virtud de su finalidad tuitiva tanto de la eficacia de la administración (art. 103.1 CE), que requiere la incorporación inmediata a sus puestos de los funcionarios de nuevo ingreso, como de los derechos y expectativas contrapuestos de tales funcionarios y de los que ya venían ocupando un puesto en la función pública con anterioridad. Pese a ser legítimos, tales objetivos no habilitan al legislador autonómico para desnaturalizar la adscripción provisional, tal y como ha sido regulada por el legislador básico estatal, para convertirla en una forma de desempeño de un puesto de trabajo obtenido a través de la superación de los procedimientos de acceso a la función pública.

Procede rechazar también, por último, el argumento según el cual la contradicción vendría salvada gracias a la inclusión en el precepto cuestionado de la norma complementaria que reconoce al funcionario de nuevo ingreso provisionalmente adscrito a su puesto los derechos retributivos y de carrera profesional, incluidos los relativos al grado personal, propios de la adscripción definitiva. Y ello por dos motivos. Primero, esta previsión complementaria poco o nada añade a lo ya previsto en la legislación básica estatal, pues esta liga tales derechos al desempeño de un puesto de trabajo obtenido en virtud de procedimientos respetuosos de los principios de mérito y capacidad; exigencias que sin duda alguna cumplen los mecanismos de acceso a la función pública (oposición y concurso-oposición). De modo que debe entenderse que es la propia normativa básica la que garantiza esos derechos a los funcionarios de carrera de nuevo ingreso, incluso si –como en el supuesto que nos ocupa– estos ocupan su primer puesto de trabajo, de modo contrario a la legislación básica, de manera provisional. Y, en segundo lugar, observamos que, a pesar del reconocimiento de tales derechos, la contradicción del precepto autonómico examinado con la normativa estatal persiste, porque aquel impone sobre los funcionarios afectados una situación de interinidad y una obligación de concursar no previstos por la normativa básica para los funcionarios de nuevo ingreso. Con ello, el precepto cuestionado repercute también sobre la racionalidad y estabilidad de las plantillas de la función pública autonómica, extremo que afecta a la eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE).

7. Inconstitucionalidad y nulidad del precepto cuestionado: efectos del fallo.

Por los motivos expuestos, procede declarar la inconstitucionalidad de la regla de la adscripción provisional de los funcionarios de nuevo ingreso prevista en el segundo párrafo del art. 1 de la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, debido a su contradicción con el carácter definitivo que a dicha adscripción atribuye el art. 18.4 de la Ley 30/1984, en conexión con los arts. 20.1, 21.2 b) y 29 *bis* de dicha ley. La declaración de inconstitucionalidad debe conducir a la de nulidad, conforme al criterio general sentado por el art. 39.1 LOTC, y la nulidad ha de alcanzar también a las dos reglas complementarias recogidas en el párrafo segundo del art. 1 de la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, debido a su indisociable conexión con la norma declarada inconstitucional y nula, en cuya ausencia carecen de todo sentido. Ahora bien, la

declaración de nulidad debe ser precisada, en cuanto a sus efectos, desde dos puntos de vista.

En primer lugar, la declaración de nulidad no puede afectar a la condición de funcionario de carrera de quienes hubiesen adquirido dicha condición a través de la toma de posesión de un puesto de trabajo asignado, en virtud del precepto declarado inconstitucional y nulo, en régimen provisional. La declaración de nulidad tampoco puede obstar al reconocimiento de los derechos retributivos y de promoción profesional, incluyendo los relativos a la adquisición, reconocimiento y consolidación del grado personal, que el precepto anulado garantiza a los funcionarios que, en contra de la normativa básica estatal, hayan sido adscritos provisionalmente a su primer puesto de trabajo. Y ello en tanto que tales derechos deben entenderse reconocidos por dicha normativa básica, por las razones que han quedado expuestas en el fundamento jurídico 6 *supra*. Baste con recordar ahora que, al haber accedido a sus puestos de trabajo (provisionales) mediante la superación de un proceso selectivo respetuoso de los principios de mérito y capacidad, a los funcionarios de nuevo ingreso a quienes se haya aplicado el precepto anulado deben entenderse reconocidos los derechos propios de la adscripción definitiva obtenida a través de los procedimientos ordinarios de provisión de puestos de trabajo, también regidos por los principios de mérito y capacidad.

En segundo lugar, procede recordar que la declaración de nulidad de una norma legal –a la que se refiere el art. 39.1 LOTC– ha de tenerse por una forma adecuada de reparación o superación de la situación de inconstitucionalidad constatada y declarada por este tribunal, cuyo efecto inmediato es que el precepto inconstitucional y nulo quede definitivamente expulsado del ordenamiento jurídico (STC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 6) y que, por lo mismo, resulte inaplicable desde que la declaración de nulidad se publica en el «Boletín Oficial del Estado» (STC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11). Ahora bien, como hemos indicado en otras ocasiones, la declaración de nulidad no ha de presentar siempre y necesariamente el mismo alcance, pues «la vigencia simultánea de los diversos preceptos constitucionales nos exige que, al determinar el alcance de la declaración de nulidad de una ley, prestemos también atención a las consecuencias que esa misma declaración de nulidad puede proyectar sobre los diversos bienes constitucionales», pues «la declaración de invalidez de un precepto legal, por vulneración del orden constitucional de competencias, no puede ser a costa de un sacrificio desproporcionado en la efectividad de otras normas constitucionales» (STC 54/2002, de 27 de febrero, FJ 8). Entre esas otras normas constitucionales ocupa un papel destacado el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), al que responde la previsión contenida en el art. 40.1 LOTC, según el cual las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de leyes «no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada» en los que se haya hecho aplicación de las leyes inconstitucionales. Ahora bien, como dijimos en la STC 54/2022, FJ 9, la modulación del alcance de nuestra declaración de inconstitucionalidad no se limita a preservar la cosa juzgada, sino que puede ir más allá si ello es necesario para evitar que la declaración de nulidad perjudique indebidamente otros bienes constitucionales (en sentido análogo, SSTC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11, y 180/2000, de 29 de junio, FJ 7).

La norma declarada inconstitucional y nula afecta tanto a la estabilidad de las plantillas de funcionarios que conforman la función pública canaria –y, con ello, a la eficacia de dicha administración (art. 103.1 CE)–, como al estatuto jurídico de los propios funcionarios, incluyendo no solo a los de nuevo ingreso que hubiesen sido provisionalmente adscritos a su primer destino, sino también a quienes se hubiesen incorporado a la función pública con anterioridad y participen en los concursos de provisión de puestos previstos por el precepto anulado. En este contexto, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad conlleva que deban declararse definitivos los nombramientos provisionales que aún subsistan, en su caso. Ahora bien, el principio constitucional de seguridad jurídica reclama que la declaración de inconstitucionalidad y nulidad no permita revisar la adjudicación de plazas en régimen de adscripción definitiva

producida a través de los concursos convocados al amparo de la norma anulada, salvo aquellos respecto de los cuales se hayan entablado procedimientos administrativos o procesos judiciales en relación con el nombramiento provisional en los que aún no haya recaído resolución firme.

FALLO

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

1.º Inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias respecto del art. 1 de la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, de 2 de diciembre, de medidas urgentes de ordenación del empleo público en las administraciones públicas canarias, por lo que respecta al primer párrafo de dicho precepto.

2.º Estimar la cuestión de inconstitucionalidad por lo que respecta al segundo párrafo del precepto –incluyendo sus dos subapartados– y, en consecuencia, declarar su inconstitucionalidad y nulidad. Esta declaración de nulidad tendrá los efectos señalados en el fundamento jurídico 7.

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

Dada en Madrid, a veintisiete de septiembre de dos mil veintidós.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Santiago Martínez-Vares García.–Antonio Narváez Rodríguez.–Ricardo Enríquez Sancho.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–María Luisa Balaguer Callejón.–Ramón Sáez Valcárcel.–Enrique Arnaldo Alcubilla.–Concepción Espejel Jorquera.–Inmaculada Montalbán Huertas.–
Firmado y rubricado.