

26770 Pleno. Sentencia 302/1993, de 21 de octubre de 1993. Recursos de inconstitucionalidad 38/1989 y 39/1989 (acumulados). Promovidos por el Gobierno de la Nación contra los apartados 2.2 y 2.3 de la Disposición transitoria sexta de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, apartados introducidos en la misma por las Leyes del Parlamento de Andalucía núms. 6/1988, de 17 de octubre y 7/1988, de 2 de noviembre.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carlos Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 38 y 39/89, promovidos por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra los apartados 2.2 y 2.3 de la Disposición transitoria sexta de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, apartados introducidos en la misma por las Leyes del Parlamento de Andalucía núms. 6/1988, de 17 de octubre y 7/1988, de 2 de noviembre. Han comparecido la Junta de Andalucía, representada por el Letrado de su Gabinete Jurídico don Nicolás González-Deleito Domínguez, y el Parlamento de Andalucía, representado por su Presidente don José Antonio Marín Rite. Y ha sido Ponente el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 5 de enero de 1989, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad (registrado con núm. 38/89) contra el apartado 2.3 de la Disposición transitoria sexta de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, apartado introducido en la misma por la Ley del Parlamento de Andalucía 7/1988, de 2 de noviembre. En la demanda se hace invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución a los efectos allí prevenidos.

2. El recurso se funda en las siguientes alegaciones:

A) El texto de dicho apartado 2.3 que aquí se impugna es el siguiente: «El personal con contrato administrativo afectado por el Decreto 153/1982, de 22 de diciembre y que en la actualidad se encuentran prestando sus servicios activos en la Junta de Andalucía, adquirirá automáticamente, a la entrada en vigor de la presente Ley, la categoría de funcionario de carrera de la Administración en la Comunidad Autónoma Andaluza. A efectos de antigüedad y trienios, a dicho personal le son reconocidos los servicios prestados en la Administración de la Junta de Andalucía con anterioridad a la adquisición de la condición de funcionario de la misma». La argumentación en que se funda este recurso es muy similar a la que se ha utilizado en el recurso presentado

contra la Ley del Parlamento de Canarias 2/1987, de 30 de febrero (RI 928/87); la diferencia estriba en que en el presente caso es aún más flagrante la violación de preceptos constitucionales; la Ley canaria alteró las condiciones de las «pruebas específicas» de acceso que permitía la Disposición transitoria sexta, apartado 4, de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública; la Ley andaluza va más allá, ya que prevé la integración automática en la función pública, sin prueba selectiva alguna, de los contratados administrativos. El precepto impugnado viola las normas básicas establecidas en la citada Disposición transitoria sexta, apartados 2.º, 3.º y 4.º de la citada Ley de la Función Pública, así como otros preceptos básicos de la misma Ley.

En efecto, la Ley 30/1984 es en gran medida una ley básica promulgada al amparo del art. 149.1.18 de la Constitución. Su art. 1.3 establece expresamente cuáles de los preceptos de dicha Ley son básicos. Uno de los principales fines que la Ley pretendía era acabar con el sistema de pruebas restringidas de acceso a la función pública, «práctica endémica de la Administración que únicamente legitima situaciones de hecho creadas con garantías insuficientes», y, por otra parte, se pretendía poner fin al sistema de contratados administrativos que propiciaba el acceso a la función pública de una manera igualmente cuestionable y aquejada de inseguridad jurídica. Estos propósitos se reflejan claramente en dos preceptos de la Ley 30/1984: el art. 19 y la Disposición adicional cuarta; ambos con el carácter de básicos según el art. 1.3 de la misma Ley. Así en el art. 19.1 se establece como medio de selección del personal la convocatoria pública a través de concurso, oposición o concurso-oposición libre «en los que se garantizan en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad». Es una excepción a este precepto la Disposición transitoria sexta, núm. 4, que permite a las Comunidades Autónomas convocar pruebas específicas y restringidas para el personal contratado; un tratamiento legal el que se dispensa a las Comunidades Autónomas distinto al que se reserva para sí el propio Estado, y que se justifica en las dificultades que ha supuesto la puesta en funcionamiento de las organizaciones autonómicas, las cuales han tenido que nutrirse en un primer momento de contratados administrativos a todos los niveles, para poder disponer de personal con urgencia. Unos contratados que han desempeñado tareas administrativas y a los que debe permitirse su pronta integración en las Administraciones autonómicas, si bien con unos límites que aseguren que no se desvirtúe la finalidad de la Ley 30/1984. Por otra parte, la Disposición adicional cuarta de esta Ley establece la prohibición de celebrar nuevos contratos de colaboración temporal en régimen de Derecho Administrativo; con ello la racionalización del acceso a la función pública en las Comunidades Autónomas queda definitivamente cerrada, con la sola excepción de la Disposición transitoria sexta, núm. 4, que establece las mencionadas pruebas restringidas para contratados administrativos y con una condición fundamental: que hayan ingresado con anterioridad al 15 de marzo de 1984. La Ley de Canarias modificó este parámetro temporal. La Ley andaluza aquí recurrida simplemente elimina la necesidad de las pruebas específicas, violando, por tanto, claramente, la citada Disposición transitoria sexta de la Ley estatal básica.

B) Conviene ahora referirse a una cuestión que afecta a la naturaleza de norma básica de la Disposición transitoria sexta núm. 4.º, de la Ley 30/1984, dado que formalmente no tiene ese rango de básica, en cuanto que no está recogida entre las que el art. 1.3 considera

como tales. De ahí podría inferirse que esta cláusula legal no es limitativa de los desarrollos legislativos autonómicos. No obstante, esta interpretación no puede sostenerse por varias razones. En primer lugar, una exégesis literal de la Disposición transitoria sexta, núms. 3.º y 4.º, permite entender que se refiere a una competencia de las Comunidades Autónomas que establece y habilita, fijando unos límites expresos a la misma; por ello, la norma estatal puede perfectamente calificarse como de materialmente básica. Pero, sobre todo, la norma es básica, tanto en sentido formal como en material, porque se trata de una excepción a una norma inequívocamente básica: el art. 19.1 de la Ley. Y parece obvio que una excepción a una norma básica es también en sí misma básica, y, en todo caso, la transgresión de la excepción supone una vulneración también de la norma excepcionada. Ello explica por qué el legislador estatal no juzgó necesario incluir esta norma entre las que recoge el art. 1.3 de dicha Ley. Todo lo expuesto parece hacer innecesario un pronunciamiento genérico sobre la prevalencia de una concepción formal o material en las bases o de una formal completada supletoriamente por otra material. Una interpretación gramatical y otra sistemática permiten colegir sin dificultad la naturaleza básica de la Disposición transitoria sexta, núm. 4.º, de la Ley 30/1984 y también se alcanza el mismo resultado con la doctrina de las SSTC 69/1988 y 80/1988.

Aclarada esta cuestión, la vulneración del bloque de la constitucionalidad producida por el precepto legal impugnado es evidente: se elimina en él la necesidad de prueba alguna de acceso, ni aun específica o restringida, mediante la integración automática como funcionario del personal contratado, lo que choca frontalmente contra el art. 19.1 de la Ley 30/1984.

En virtud de todo lo expuesto, se solicita que se declare inconstitucional el apartado 2.3 de la Disposición transitoria sexta de la citada Ley del Parlamento de Andalucía 7/1988, modificativa de la Ley 6/1985 de la Función Pública. Por otro lado, se insta la suspensión automática de la Ley recurrida de acuerdo con lo previsto en el art. 161.2 de la Constitución.

3. En providencia de 16 de enero de 1989, la Sección Cuarta del Pleno acordó: admitir a trámite el recurso; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Parlamento y a la Junta de Andalucía, a través de sus respectivos Presidentes, al objeto de que formularan las alegaciones que estimaran procedentes en el plazo común de quince días; comunicar a los Presidentes del Parlamento y de la Junta de Andalucía la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto legal recurrido, según dispone el art. 30 de la LOTC; publicar la formalización del recurso y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Andalucía».

4. En escrito registrado el 27 de enero de 1989, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Mesa de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, facilitando su colaboración en el mismo.

5. El Presidente del Senado, en escrito registrado el 2 de febrero de 1989, se personó en nombre de la Cámara, rehusando efectuar alegaciones y ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

6. Don Nicolás González-Deleito Domínguez, Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, en escrito de alegaciones presentado en este Tribunal el

9 de febrero de 1989, solicitó que se desestimara el recurso en todos sus pedimentos, de acuerdo con los razonamientos que a continuación se relatan:

A) Se establece en la Ley impugnada el acceso a la función pública de un personal que accedió a la condición de contratado administrativo en la época de la preautonomía, con anterioridad incluso a la creación de la Comunidad Autónoma. La situación de este personal vino regulada por la Disposición transitoria sexta, apartado 3.º, de la Ley andaluza 6/1985, de 28 de noviembre, que en su redacción originaria preveía la posibilidad de acceso a la función pública mediante pruebas selectivas. Unas pruebas que, de hecho, fueron convocadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 26 de febrero de 1986. Contra esas pruebas se presentaron diversos recursos contencioso-administrativos ante la entonces Audiencia Territorial de Sevilla, quien acordó la suspensión de la tramitación de dichos recursos y elevó una cuestión de inconstitucionalidad registrada con núm. 1.359/86. Hasta la Ley recurrida, este personal ha venido ostentado la condición de interino, sin que se haya convocado oposición posterior a aquéllas para acceder a las plazas.

B) Partiendo de estos antecedentes, no parece discutible el carácter básico del art. 19 de la Ley 30/1984 por establecerlo expresamente el art. 1.3 de dicha Ley cuya constitucionalidad no se discute, y por venir todo ello cubierto en lo dispuesto en el art. 149.1.18 de la Constitución relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios. Con esta atribución competencial la Constitución persigue un común denominador normativo en aras del interés general (STC 1/1982). Pero lo cierto es que el art. 1.3 no contempla la Disposición transitoria sexta como básica, pese a que incluye otras disposiciones transitorias. La argumentación que el Abogado del Estado hace en la demanda para salvar este problema tropieza con un escollo en el tenor literal del propio art. 1.3 de la Ley 30/1984. Y, frente a lo que en la demanda se dice, la citada Disposición transitoria sexta, núm. 4, de la Ley 30/1984 no es una excepción al art. 19 del mismo texto legal. Para apreciar esto hay que colocarse no en la perspectiva sincrónica, como hace la demanda, sino en el terreno de la aplicación temporal de las leyes. Así al art. 19 podía concedérsele distintos alcances interpretativos o eficacias temporales: desde una aplicación retroactiva máxima —que exigiría la pérdida de la condición de funcionarios de quienes hubieran accedido a la función pública por sistemas distintos de los allí previstos— hasta una absoluta carencia de efectos retroactivos. Una de estas graduaciones de la retroactividad sería su inaplicación a situaciones jurídicas administrativas de carácter provisional existentes al tiempo de su entrada en vigor y que tuviesen una expectativa de consolidación; un supuesto del que existen numerosos precedentes en nuestro Derecho, el último de los cuales lo constituye el Real Decreto 1.409/1977. Nos encontraremos así con que una interpretación sistemática de la Ley 30/1984 llevaría a la conclusión de que el art. 19 respeta la situación del personal contratado administrativo de las Comunidades Autónomas, dejándolo fuera de su ámbito de aplicación. En suma, la Disposición transitoria sexta, núm. 4, no sería una excepción a lo dispuesto en el art. 19, sino una delimitación de su eficacia en el tiempo. Y, al no ser ésta una norma básica, quedaría a la libre disposición del legislador autonómico. De manera que dicha Disposición transitoria habilitaría a los ejecutivos autonómicos a fin de que pudieran convocar pruebas restringidas, siendo incluso derecho directamente aplicable en las Comunidades Autónomas que no tuvieran asu-

midas competencias en materia de régimen estatutario de sus funcionarios, y Derecho supletorio en las Comunidades que sí lo tuvieran.

Desde otra perspectiva, resulta plenamente justificado, por razones de equidad, dejar este problema —dada su complejidad— fuera del ámbito de lo básico; en este sentido, la situación jurídica del personal contratado antes de la Ley 30/1984 es muy peculiar, puesto que sirve a una Administración autonómica a cuya función pública no puede acceder por carecer de cuerpos de funcionarios y no convocarse oposiciones; hay en ésta situación una cierta vocación hacia la plena condición funcional, que la propia Disposición transitoria sexta núm. 4 de la Ley 30/1984 reconoce al hablar de contratados administrativos con expectativas de acceso a la función pública. Existe, por tanto, si bien no un derecho consolidado, sí una expectativa de consolidación.

Como conclusión de cuanto precede, la Disposición transitoria sexta, núm. 4.º, de la Ley 30/1984 debe interpretarse sistemáticamente con el resto de la Ley y entender que excluye todo efecto retroactivo del art. 19 incluso en grado mínimo.

C) El art. 103.3 de la Constitución establece que la Ley regulará el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad. La reserva material de Ley que aquí la Constitución establece está plenamente satisfecha por la Ley andaluza 6/1988 ahora recurrida. Respecto de los principios de mérito y capacidad, su vigencia presupone que el legislador ha de prever unos sistemas en los cuales se examine su concurrencia. Pero nada impide que el legislador valore directamente los méritos concurrentes en una determinada situación y, en atención a ellos, establezca como consecuencia jurídica el acceso a la función pública. Esta potestad del legislador sólo está limitada por los principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad. En este contexto, ha de reputarse como una decisión legítima del legislador andaluz considerar que la permanencia durante un período tan dilatado de tiempo al servicio de la Administración es una manifestación de capacidad para el desempeño de la función pública y supone un mérito suficiente para ello. La posibilidad de utilizar el criterio del ejercicio del puesto de trabajo como atributivo de mérito está reconocido en la STC 50/1986, así como en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Quinta, de 1 de junio de 1988; y es una práctica habitual en nuestro ordenamiento conceder puntos a los interinos y contratados en las pruebas a las que se presentan.

D) No cabe duda de que la Ley 7/1988 es una «Ley singular» por cuanto está dirigida a un concreto supuesto de hecho. Esto plantea el problema de su adecuación al principio de igualdad, genéricamente establecido en el art. 14 de la Constitución, y específicamente para el acceso a cargos y empleos públicos en el art. 23.2 de la Norma fundamental.

Siguiendo la doctrina jurisprudencial sentada en la STC 166/86 (fundamento jurídico 11) sobre las Leyes singulares, podemos afirmar que se dan todos los presupuestos necesarios para la constitucionalidad de la norma impugnada: a) «la singularidad de la situación resulta inmediatamente de los hechos», porque es obvio que la Ley impugnada contempla una situación que no ha creado ella misma, sino que es fruto del nacimiento de una nueva Administración; b) «excepcionalidad exorbitante a la potestad ejecutiva», ya que la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a casos excepcionales en los cuales, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, los instrumentos normales de que dispone la Administración no sean bastantes, y es indiscutible que la situación de puesta en marcha de una Administración pública es una situación excepcional en

el funcionamiento de la misma, como también lo es, el gran porcentaje de puestos de trabajo cubiertos en situación de provisionalidad; c) «razonabilidad y proporcionalidad de la norma», puesto que el bien perseguido por la Ley es la normalización de la situación funcional, lo cual sólo puede venir con la normal provisión de plazas de funcionarios públicos, siendo injusto e irrazonable —y de hecho imposible— el cese de todo el personal contratado, por no hablar de la existencia de una razonable expectativa de acceso. Partiendo de estos datos, la resolución de los problemas funcionariales a través de normas singulares ha sido una norma constante en la historia de nuestra Administración, y así se ha reconocido, incluso, por el Tribunal Supremo (STS, Sala Quinta, 4 de marzo de 1987).

Y debe tenerse en cuenta que se ha tenido que acudir «a este sistema más expeditivo», porque las pruebas selectivas reguladas en la Disposición transitoria sexta de la Ley 6/1985, en su redacción originaria, aún no se han podido resolver a causa de unas impugnaciones que las tienen suspendidas. La solución acogida «era la única salida posible».

E) Hay que concluir, pues, manteniendo la constitucionalidad de la Ley impugnada, por cuanto se desenvuelve en un ámbito no regulado por las bases dictadas por el Estado, y por ser acorde a los principios constitucionales de igualdad, capacidad y mérito, dada la potestad del legislador autonómico para resolver situaciones excepcionales.

7. Don José Antonio Marín Rite, Presidente del Parlamento de Andalucía y en representación de éste, mediante escrito de alegaciones registrado el 10 de febrero de 1989, se personó en este Tribunal y solicitó que se desestimara el presente recurso de acuerdo con las razones que a continuación se exponen:

Tras reseñar las posiciones de la demanda, se señala que el problema no puede ser analizado sin tener en cuenta el contenido de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.359/86, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla contra la Disposición transitoria sexta, núm. 4.º, de la Ley 30/1984. Esto demuestra las profundas contradicciones a que podría llevarnos un análisis meramente formalista del ordenamiento jurídico y no conexo a los principios y valores que el propio derecho protege. Lo cierto es que la precitada Disposición transitoria establece un remedio excepcional para un colectivo de personas que contribuyeron con su esfuerzo a la puesta en marcha de las autonomías territoriales y que no pudieron encontrar estabilidad funcional al no hallarse reguladas las respectivas Leyes de la función pública autonómica. La Comunidad andaluza, una vez dictada su correspondiente Ley, procedió a convocar las pruebas específicas previstas en la mencionada Disposición transitoria de la Ley estatal, así como en la Disposición transitoria sexta, núm. 3, de la propia Ley andaluza. A comienzos de 1986, se interpusieron diversos recursos contencioso-administrativos contra esas pruebas, suspendiéndose los procedimientos en virtud del planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad. Pues bien, «han transcurrido tres años más y el tema sigue paralizado»: «¿Es posible seguir mintiendo a este colectivo, muchos de ellos con once años de servicio a la Comunidad, al margen de cualquier expectativa de estabilidad profesional y seguridad?». Y, si por el contrario, se nos exige la celebración de pruebas específicas, cumpliendo la Ley 30/1984, habría que contestar que dichas pruebas ya fueron convocadas en su momento y luego paralizadas; a la par, que no es posible entender que una persona que lleva diez años al servicio de una Administración

pública, no haya demostrado capacidad para mantenerse en el ejercicio de sus funciones. Los representantes del pueblo andaluz vinieron a calibrar todo esto al tiempo de dictar la Ley recurrida, cuya Exposición de Motivos indica expresamente que los principios de mérito y capacidad han sido acreditados por el personal contratado con el eficaz trabajo desarrollado en el transcurso del proceso autonómico.

8. El Pleno de este Tribunal, mediante Auto de 4 de julio de 1989, acordó, de manera motivada, mantener la suspensión del precepto impugnado, medida inicialmente adoptada de manera automática y a solicitud del Gobierno. Asimismo en dicha resolución judicial se resolvió que la Orden de 14 de diciembre de 1988, dictada por la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, y que la Administración demandada aportó, no podía ser tenida en cuenta en este incidente, a los efectos de considerar agotados los efectos de la Ley impugnada en este recurso, por tratarse de disposiciones distintas y susceptibles de producir efectos también distintos en el tiempo, y, de otra, porque dicha Orden había sido objeto de diversos recursos contencioso-administrativos en los que se había acordado su suspensión.

9. Por escrito igualmente registrado el 5 de enero de 1989, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad (registrado con núm. 39/89) contra el apartado 2.2 de la Disposición transitoria sexta de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, apartado introducido en la misma por la Ley del Parlamento de Andalucía 6/1988, de 17 de octubre. En la demanda se hace invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución a efectos de suspensión automática.

El texto de dicho apartado 2.2 que aquí se impugna es el siguiente:

«2.2. El personal que presta o haya prestado servicios en la Administración Pública de la Junta de Andalucía mediante relación jurídico-administrativa de carácter transitorio y no permanente y que accedió a dicha prestación de servicios a través de la superación de pruebas selectivas convocadas por la Junta de Andalucía y publicadas en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía», adquirirá automáticamente a la entrada en vigor de la presente Ley, la condición de funcionario de la Junta de Andalucía.

A los efectos de antigüedad y trienios, a dicho personal le son reconocidos los servicios prestados en la Administración de la Junta de Andalucía con anterioridad a la adquisición de la condición de funcionarios de la misma.»

Partiendo de la existencia de dos textos legales distintos impugnados en ambos recursos, textos procedentes de las modificaciones operadas en la Ley andaluza 6/1985, de Ordenación de la Función Pública, respectivamente, por las Leyes 6/1988 y 7/1988, los fundamentos de este segundo recurso de inconstitucionalidad y el contenido y tenor literal de la demanda son iguales a los del primeramente registrado. Con las únicas diferencias del distinto objeto y situación del personal afectado en uno u otro apartado (apartados 2.2 y 2.3) de la Disposición transitoria sexta de la Ley de la Función Pública Andaluza. Es, por consiguiente, innecesario reiterar los argumentos ya expuestos.

Como pretensión formulada en la demanda, se solicita se declare la inconstitucionalidad del apartado 2.2 de la Disposición transitoria sexta de la Ley 6/1985, según resulta de la modificación operada por la Ley 6/1988.

10. En providencia de 16 de enero de 1989, la Sección Cuarta del Pleno acordó: admitir a trámite el recurso; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Parlamento y a la Junta de Andalucía, a través de sus respectivos Presidentes, al objeto de que formularan las alegaciones que estimaran procedentes en el plazo común de quince días; comunicar a los Presidentes del Parlamento y de la Junta de Andalucía la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto legal recurrido, según dispone el art. 30 de la LOTC; publicar la formalización del recurso y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Andalucía».

11. En escrito registrado el 27 de enero de 1989, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Mesa de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, facilitando su colaboración en el mismo.

12. El Presidente del Senado, en escrito registrado el 2 de febrero de 1989, se personó en nombre de la Cámara, rehusando efectuar alegaciones y ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

13. Don Nicolás González-Deleito Domínguez, Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, en escrito de alegaciones presentado en este Tribunal el 9 de febrero de 1989, solicitó que se desestimara el recurso en todos sus pedimentos, de acuerdo con los mismos razonamientos que en el recurso de inconstitucionalidad anterior registrado con número 38/89.

14. Don José Antonio Marín Rite, Presidente del Parlamento de Andalucía y en representación de éste, por escrito de alegaciones presentado el 9 de febrero de 1989, solicitó de este Tribunal que desestimara el recurso de inconstitucionalidad en todos sus extremos, de acuerdo con las siguientes razones:

El planteamiento impugnatorio adolece de una absoluta confusión conceptual, pues la filosofía a la que responde la Disposición transitoria sexta, núm. 4.º, de la Ley 30/1984, de la Función Pública, no es la misma que la del precepto de la Ley andaluza recurrido. La primera trata de buscar una solución al problema del personal que había sido incorporado a la Administración pública autonómica sin ningún tipo de selección y en las condiciones de precariedad propias de una Administración emergente; previendo la realización de unas «pruebas específicas» que confirmasen el mérito y la capacidad de unas personas que habían accedido —como se ha dicho— sin una selección previa. Sin embargo, el precepto recurrido de la Ley andaluza se refiere a quienes superaron pruebas selectivas convocadas por la Junta de Andalucía y publicadas en el Diario Oficial y estuvieron o están ligados a la Administración autonómica mediante una relación de carácter transitorio y no permanente. Y carecería de todo tipo de sentido entender que personas que ya han accedido a la función pública autonómica mediante pruebas selectivas sean ahora obligadas a la realización de otras pruebas. Desde un punto de vista de justicia material y de equidad, esta exigencia sería muy lesiva para esas personas.

A mayor abundamiento, las pruebas selectivas a las que alude el precepto de la Ley andaluza discutido satisfacen todos los requisitos que en su día se derivaban de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico y que fueron confirmados en el art. 19.1 de la Ley 30/1984. Así, las pruebas fueron convocadas en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía». Respecto de los

principios de mérito y capacidad fueron respetados escrupulosamente, tal y como se deduce de la lectura de las bases de cualquiera de las convocatorias. Y otro tanto cabe señalar con la valoración de los méritos aportados por los aspirantes.

Finalmente, pudiera pensarse que cuanto precede pudiera ser contradicho argumentando que las pruebas fueron para la prestación transitoria de servicio mientras que la finalidad de la Ley impugnada es la integración como funcionarios de carrera. Pero esta interpretación sólo es imposible desde la abstracción más absoluta del contexto en que fueron realizadas. Y debe insistirse, pues, en que la integración que la Ley andaluza establece no es sino un justo reconocimiento de estabilidad profesional a quienes vienen prestando sus servicios a la Administración autonómica y sin cuyo concurso su actividad hubiera resultado imposible. Además, no alcanza a comprenderse cómo es posible negar a la Junta de Andalucía la capacidad para ratificar la idoneidad de un colectivo seleccionado en su día por ella misma de acuerdo a criterios constitucionales, cuando el propio ordenamiento jurídico sanciona la integración en la función pública de colectivos seleccionados por las Corporaciones Locales según requisitos idénticos; de admitirse esta distinción, se consagraría una discriminación.

15. Por Auto de 4 de julio de 1989, el Pleno de este Tribunal resolvió mantener la suspensión del precepto impugnado, inicialmente acordada de manera automática, y acumular el presente recurso de inconstitucionalidad al que se sigue con el num. 38/89.

16. Por providencia de 19 de octubre de 1993, se señaló el día 21 siguiente, para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. En estos recursos de inconstitucionalidad acumulados, el Presidente del Gobierno impugna sendos apartados —con núms. 2.2 y 2.3— de la Disposición transitoria sexta de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, en la redacción que otorgan a esos apartados, respectivamente, las Leyes andaluzas 6/1988, de 17 de octubre, y 7/1988, de 2 de noviembre.

En los preceptos legales mencionados se establece la integración automática en la función pública de la Junta de Andalucía, a la entrada en vigor de dichas Leyes y sin superar pruebas selectivas algunas: a) «del personal con contrato administrativo afectado por el Decreto 153/1982, de 22 de diciembre, y que en la actualidad se encuentre prestando sus servicios activos en la Junta» (apartado 2.3); y b) del «personal que presta o haya prestado servicios en la Administración pública de la Junta de Andalucía mediante relación jurídico-administrativa de carácter transitorio y no permanente y que accedió a dicha prestación de servicios a través de pruebas selectivas convocadas por la Junta...» (apartado 2.2). En suma, dicho de manera sucinta, se integran *ope legis* y de manera automática en la función pública andaluza, sin pruebas específicas de acceso, el personal con contratos administrativos al servicio de la Junta, así como los funcionarios interinos.

Señala el Abogado del Estado en la demanda —según se expone con detalle en los antecedentes de esta Sentencia— que estas previsiones normativas vulneran lo dispuesto con carácter básico en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas y estatuto de sus funcionarios (art. 149.1.18 de la Constitución) por la Disposición transitoria sexta, apartado 4.º, de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que establece que los Consejos

de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán convocar pruebas específicas «para el personal que, al amparo de lo establecido en disposiciones de carácter general promulgadas por las correspondientes Comunidades Autónomas tuviesen, con anterioridad al 15 de marzo de 1984, condición de contratados administrativos en expectativa de acceso a su respectiva Función Pública...». Una Disposición transitoria que supone una excepción al régimen general previsto en el art. 19 de la misma Ley estatal que fija el sistema de concurso, oposición o concurso-oposición, es decir, el libre acceso y valorando los principios de mérito y capacidad, como el procedimiento normal de selección de los funcionarios públicos; una excepción que se justifica en el proceso de creación de un nuevo Estado autonómico y de construcción de unas Administraciones emergentes. Las normas legales andaluzas aquí recurridas vulneran —se dice— tanto la regla general (art. 19) como la excepción (Disposición transitoria sexta, ambas de la Ley de Medidas de la Función Pública), teniendo una y otra carácter básico en la distribución de competencias en la materia. Culmina el Abogado del Estado sus razonamientos, señalando la similitud entre este caso y el hoy resuelto por la STC 151/1992, igualmente a instancias de un recurso promovido por el Presidente del Gobierno frente a la análoga Ley de la Función Pública Canaria.

La Comunidad Autónoma demandada, por medio de la Junta de Andalucía y de su Parlamento, asume la defensa de las Leyes discutidas, aduciendo, en primer lugar, que lo acaecido es una consecuencia de que las pruebas selectivas inicialmente convocadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 26 de febrero de 1986 en aplicación de la Disposición transitoria sexta de la Ley de la Función Pública Andaluza, en su redacción inicial y anterior a las modificaciones posteriormente operadas, fueron recurridas y suspendidas en su día por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, la cual promovió una cuestión de inconstitucionalidad frente a dicha Disposición transitoria hoy resuelta por la STC 27/1991. La imposibilidad de celebrar esos concursos con pruebas específicas y restringidas —se afirma— llevó, por razones de equidad y justicia material, a adoptar la determinación legal controvertida. Se señala, además, que el art. 1.3 de la Ley de Medidas de la Función Pública no contempla la Disposición transitoria sexta entre los preceptos que enumera como básicos; y, de manera complementaria de este razonamiento principal, se dice que tal Disposición no configura una excepción al art. 19.1 —de suerte que la excepción a la regla general configure también una norma básica—, sino una delimitación de la eficacia en el tiempo de este artículo vedando su aplicación retroactiva a las situaciones administrativas ya existentes. Se resaltan también las expectativas de consolidación que tienen los contratados administrativos en una Administración que se pone en funcionamiento, así como se arguye sobre la inexistencia de lesión alguna del art. 23.2 de la Constitución. Por último, respecto de los funcionarios interinos se destaca que no pueden confundirse con los contratados administrativos, ya que aquellos —como indica la Ley 6/1988— superaron en su día unas pruebas selectivas.

2. Expuestos el objeto de estos recursos y los términos de la presente controversia constitucional según las Administraciones implicadas, es menester comenzar la solución del litigio trayendo a colación la jurisprudencia sobrevenida y posterior a las alegaciones de las partes, con relevancia para la solución del asunto. Así como, en general, la doctrina jurisprudencial de aplicación al caso en materia de libre acceso a la función pública en condiciones de igualdad (art. 23.2 de la Constitución)

y de normas básicas sobre el estatuto de los funcionarios (art. 149.1.18 de la Norma fundamental), puesto que ambos aspectos acaban por resultar imbricados en estas impugnaciones.

Conviene destacar, en primer lugar, que fue desestimada la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía frente a la Disposición transitoria sexta, apartado 4.º, de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública y a la Disposición transitoria sexta, apartado 3.º, de la mencionada Ley andaluza 6/1985, planteada en los recursos contencioso-administrativos suscitados contra las específicas pruebas selectivas convocadas en 1986 en aplicación de la precitada normativa autonómica.

En efecto, en la STC 27/1991 se dijo que las normas cuestionadas se limitan a prever pruebas específicas para el personal interino o contratado de las Comunidades Autónomas, que no entrañan una reserva *ad personam* de funciones públicas para determinadas personas individualmente consideradas, de suerte que venga proscrita por el art. 23.1 de la Constitución, puesto que tales normas hacen referencia a un colectivo definido de manera general y abstracta y de acuerdo con criterios objetivos (fundamento jurídico 5.º). La previsión legal de pruebas específicas para consolidar una situación precaria precedente no lesiona aquí los arts. 23.2 y 103.3 de la Constitución, ya que viene «derivada de un proceso único e irrepetible de creación de una nueva forma de organización de las Administraciones públicas a nivel autonómico» que dio lugar a la necesidad de adscribir de forma inmediata personal en régimen de Derecho Administrativo, al no existir plantillas de funcionarios ni tiempo para acudir a las formas normales de ingreso (fundamento jurídico 5.º).

Ahora bien, también se dijo, matizando el alcance de aquella afirmación, que esa situación transitoria y excepcional sólo puede coexistir con el sistema común de convocatoria libre «por una sola vez» y que en lo sucesivo habría de utilizarse este procedimiento «a fin de permitir el libre acceso (a la Administración autonómica) de quienes no mantienen con ella relación alguna» (fundamento jurídico 6.º) y que incluso en esa única ocasión excepcional, la previsión legal de pruebas específicas para el personal al servicio de la Comunidad Autónoma, como interino o contratado, no puede llevar a olvidar o excluir los principios de mérito y capacidad que deben ser respetados, «por lo que en ningún caso puede convertirse a ese tiempo efectivo de servicios en título de legitimación exclusivo que permita el acceso a la función pública de carácter permanente» (fundamento jurídico 6.º). Se advirtió, en fin, que podrían declararse inconstitucionales las medidas o convocatorias efectuadas en aplicación de la habilitación concedida por tales preceptos legales, desconociendo estas exigencias constitucionales.

De este modo se culminó una evolución en una línea de jurisprudencia acerca de las llamadas oposiciones o turnos restringidos, iniciada en la STC 50/1986, y luego continuada con distintas variantes en las SSTC 82/1987 y 67/1989. En aquella primera ocasión se declaraba que el mandato constitucional de favorecer la promoción a través del trabajo (art. 35 de la Norma fundamental) permitía admitir la posibilidad de que quienes desempeñaran puestos inferiores pudieran acceder a una plaza de un nivel superior (STC 50/1986, fundamento jurídico 5.º) y que la antigüedad de los servicios prestados a la Administración pudiera ser adecuadamente valorada como mérito de los aspirantes a ocupar una plaza de la función pública (STC 67/1989, fundamento jurídico 2.º). No en balde la propia Ley 30/1984, que

establece las normas básicas en materia de estatuto de los funcionarios y, en consecuencia, desarrolla el art. 149.1.18 de la Constitución y garantiza la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos implicados (art. 149.1.1), prevé entre los fines de las Administraciones públicas la promoción interna de los funcionarios que posean titulación bastante para ello (art. 22).

Ahora bien, siendo esto cierto, no lo es menos que no por eso dejan de jugar los principios de mérito y capacidad en el acceso a la función pública que la Constitución consagra en su art. 103.3, principios que concretan y articulan el genérico juicio de igualdad en esta materia consagrado por el art. 23.2. La promoción interna de los funcionarios a través del trabajo no puede confundirse con una patente para excluir la vigencia de estos preceptos constitucionales ni siquiera temporal y excepcionalmente, puesto que nada permite al legislador estatal o autonómico transgredir los límites que la Constitución impone a su libertad de configuración normativa y menos cuando está en juego un derecho con rango de fundamental como es la igualdad de acceso de todos los ciudadanos a las funciones públicas (art. 23.2 de la Constitución). Igualdad de trato que en el Estado de Derecho constituye, desde la perspectiva institucional, uno de los fundamentos objetivos del orden jurídico que aquél reclama, en cuanto es un ineludible corolario de la igualdad ante la Ley, frente a los sistemas vigentes en organizaciones históricas anteriores, donde eran frecuentes toda clase de restricciones por diversas causas e, incluso, la compra y patrimonialización de los oficios públicos.

Por eso ya en la STC 67/1989 se estableció que la desproporcionada valoración de los servicios prestados a una Administración pública en las bases de una convocatoria, al ser tenidos en cuenta tanto en fase de concurso como de oposición y de manera determinante del resultado final, lesionaba la igualdad de trato que de todos los ciudadanos reclama el art. 23.2 de la Constitución a la hora de acceder a las funciones públicas. Y la solución no podía ser otra, puesto que el citado art. 23.2 de la Constitución determina, en primer lugar, una libertad de acceso de los ciudadanos a dichas funciones públicas, que sólo puede ser exceptuada por muy excepcionales razones objetivas como son aquí las derivadas de la construcción del Estado autonómico y la consolidación de unas Administraciones emergentes, inicialmente aún no dotadas de una función pública propia; y, además, que ese acceso se ordene de manera igualitaria en la convocatoria mediante normas abstractas y generales con el fin de preservar la igualdad ante la Ley de los ciudadanos, todo lo cual obliga al legislador y a la Administración a elegir reglas fundadas en criterios objetivos y presididos por los cánones de mérito y capacidad que el art. 103.3 dispone; del mismo modo, que las Comisiones que resuelvan los concursos y las Administraciones convocantes deben preservar y custodiar estos cánones en la fase de aplicación de la Ley.

Hechas estas consideraciones sobre los sistemas de convocatoria restringida y la exclusión del libre acceso a la función pública, conviene recordar que el debate que en este proceso se suscita acerca del carácter básico o no, ex art. 149.1.18 de la Constitución, de la Disposición transitoria sexta, apartado 4.º, de la Ley de Medidas de la Función Pública, ya fue resuelto de manera afirmativa en la STC 151/1992, al analizar la Ley de la Función Pública Canaria. Se dijo entonces que el art. 19.1 de la Ley estatal define como básico el rechazo de los llamados turnos u oposiciones restringidas que, como regla general, no pueden ser utilizados por las Administraciones públicas autonómicas para la solución

de su personal, funcional o laboral; pero es cierto que la propia Ley que fija las bases determina algunas excepciones a la norma general y entre ellas se encuentra la Disposición transitoria sexta, apartado 4.º, que permite a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas convocar —satisfaciendo determinados requisitos— pruebas específicas de acceso para los contratados administrativos hasta cierta fecha (fundamento jurídico 3.º); de tal manera que la convocatoria autonómica de pruebas restringidas dentro de estos límites se produce dentro de su ámbito competencial, mientras, si se produjera al margen o traspasando la citada disposición transitoria, se «vulneraría la norma general, de carácter básico, contenida en el art. 19.1 de la Ley», en suma, «la normación básica estatal a tomar como punto de referencia se integra así, lógicamente por el art. 19.1 y la Disposición transitoria sexta que venimos citando» (*Ibidem*).

3. A la luz de los criterios jurisprudenciales expuestos, la inconstitucionalidad de los preceptos legales recurridos se hace manifiesta.

El apartado 2.3 de la Ley 6/1985, de la Función Pública de la Junta de Andalucía, en la redacción que le otorga la Ley modificativa 7/1988 prescribe —como ya se ha dicho— que el personal con contrato administrativo, afectado por cierto reglamento y que se encuentra prestando servicios activos en la Junta, adquirirá automáticamente a la entrada en vigor de la Ley la categoría de funcionario de carrera, concediendo a dicho personal el reconocimiento de los servicios prestados a efectos de antigüedad y trienios.

Es patente que el mandato de integración automática, sin efectuar pruebas objetivas de reclutamiento, aunque fueran específicas o de turno restringido, traspasa los límites impuestos, para la racionalización de las Administraciones públicas, en la Disposición transitoria sexta de la Ley de Medidas de la Función Pública, que permite convocar «pruebas específicas» en ciertos casos y con las limitaciones temporales allí señaladas, pero en modo alguno habilita a una integración automática que erija la antigüedad de los servicios prestados a la Administración en título único y excluyente de otros que legitime el acceso a la función pública, precepto legal que, como se dijo en la reseñada STC 151/1992, posee carácter básico en cuanto configura una excepción a la regla general recogida en el art. 19.1 de la Ley para el reclutamiento de los funcionarios por pruebas públicas, libres y objetivas.

Los razonamientos expuestos en sentido contrario por el Parlamento de Andalucía no permiten alterar esta conclusión, puesto que la finalidad de una Disposición transitoria en el acervo de nuestro derecho no es otra que facilitar el tránsito de las Leyes viejas a las nuevas y esta disposición transitoria debe ser leída de manera conjunta, mediante una interpretación sistemática, con la Disposición adicional cuarta de la misma Ley estatal que impide a las Administraciones públicas celebrar en el futuro contratos de colaboración temporal en régimen de Derecho Administrativo, y con el art. 19.1 que busca un acceso libre e igualitario a las funciones públicas mediante distintas formas de concurso. Lo dispuesto en la Disposición transitoria sexta, núm. 4.º es, pues, una medida excepcional encaminada, junto a otras que allí mismo y en otros números se prevén, a resolver el problema de las funciones públicas hasta entonces ejercidas por los contratados administrativos: la clasificación por el Gobierno y los ejecutivos autonómicos de las funciones desempeñadas por estos con el fin de determinar las plantillas de funcionarios, y otros extremos, y así el propio número 2.º de esta disposición reconoce expresamente el derecho del personal que haya prestado servicios

como contratado administrativo a participar también en las pruebas de acceso de nueva creación.

En definitiva, no estando la Ley autonómica andaluza 7/1988 cubierta por competencia alguna, al sobrepasar las normas básicas fijadas por la Ley del Estado en la materia, se torna inconstitucional y, por tanto, nula. Se hace innecesario, por ello, pronunciarse sobre la posible concurrencia de otros vicios de inconstitucionalidad sustantivos derivados de la lesión de derechos fundamentales.

4. Por lo que atañe al apartado 2.2 de la Disposición transitoria sexta de la Ley 6/1985 en la redacción que le otorga la Ley 6/1988, se integra allí automáticamente en la función pública andaluza al personal que hubiera colaborado o colaborase a la fecha de entrada en vigor de la Ley con la Junta de Andalucía mediante una relación «administrativa de carácter transitorio y no permanente y que accedió a dicha prestación de servicios a través de las pruebas selectivas», es decir, al llamado personal funcionario de empleo interino.

Según declaró la STC 151/1992 (fundamento jurídico 4.º), al enjuiciar la análoga Ley canaria en un supuesto en este extremo similar, el contenido de la norma básica estatal que opera como canon de constitucionalidad y el de la norma autonómica objeto de control no coinciden, puesto que la primera se refiere a los contratados administrativos y a la posibilidad de la convocatoria de pruebas específicas de acceso para ello, mientras la Ley autonómica ordena la integración autonómica de los funcionarios de empleo interino. La norma autonómica, en consecuencia, contempla un supuesto no recogido en la excepción a la regla general que la norma básica recoge por dos razones: el carácter de funcionarios interinos y la falta de previsión de pruebas de acceso específicas. Ambos motivos —aunque pudiera pensarse en una hipotética equiparación a estos efectos entre funcionarios interinos y contratados administrativos con apoyo en la naturaleza del problema y en el núm. 2.º de esta disposición— llevan a declarar la falta de cobertura competencial de la Ley autonómica que vulnera los límites con carácter de básicos establecidos en el art. 19 de la Ley de Medidas de la Función Pública y en la excepción sentada en la Disposición transitoria sexta, núm. 4.º.

Por consiguiente, de nuevo, la exclusión de pruebas específicas de acceso en la Ley autonómica viola la norma básica en la materia ex arts. 149.1.18 y 149.1.1 de la Constitución. Esta falta de cobertura competencial hace innecesario plantearse la lesión del art. 23.2 de la Constitución, de acuerdo también con la forma en que el litigio se suscita por la demanda.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar los recursos interpuestos por la representación del Gobierno y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y, por tanto, nulos los apartados 2.2 y 2.3 de la Disposición transitoria sexta de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, apartados introducidos en la misma por las Leyes modificativas del Parlamento de Andalucía núms. 6/1988, de 17 de octubre y 7/1988, de 2 de noviembre.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de octubre de mil novecientos noventa y tres.—Firmado.—Miguel Rodríguez-Pi-

ñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mindizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carlos Viver Pi-Sunyer.—Rubricados.