

**Romina M<sup>a</sup> Bertomeu Bellés**

**LA PROMOCIÓN INTERNA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL:  
FUNCIONARIOS DE CARRERA Y PERSONAL LABORAL**

**TRABAJO DE FIN DE GRADO**

**Dirigido por el Dr. Josep Maria Sabaté Vidal**

**Grado de Relaciones Laborales y Ocupación**



**UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI**

**Tarragona**

**2015**

## **RESUMEN**

*En el presente proyecto de investigación se estudió la vinculación de la promoción interna en las administraciones locales con los factores de trabajo como la antigüedad, formación, retribución y aptitud y desempeño. Para llegar al objetivo se realizó un análisis de la estructura interna de la administración local así como de los procesos de acceso, provisión y selección en los entes locales. Llama la atención que un proceso de tal importancia como es el de promoción interna esté limitada y no forme parte de un redactado legal extenso.*

## **ABSTRACT**

*In this research work it has been studied the linking between internal promotion in local administration and the factors of work as seniority, education, remuneration and aptitude and achievement. To get to the objective, it has been done an analysis of the internal local administration structure, as well as of the access, provision and selection processes in the local governments. It gets attention the limitation of such an important process as internal promotion is and the fact that it is not included in an extensive legal compilation.*

## ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	5
INTRODUCCIÓN.....	5
CAPITULO 1. Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de la función pública.....	11
CAPÍTULO 2. El personal al servicio de la administración local.....	15
2.1 Régimen jurídico y ámbito de aplicación.....	15
2.1.2 Normativa básica.....	15
2.1.3 Normativa de desarrollo en Cataluña.....	21
2.2 Concepto y clases de personal.....	23
2.3 Los sistemas de función pública.....	26
2.3.1 El modelo de carrera.....	26
2.3.2 El modelo laboral o de empleo.....	27
2.4 Sistemas de acceso al empleo público.....	28
2.4.1 Principios constitucionales de acceso a las funciones públicas.....	28
2.4.2 Requisitos generales para el acceso.....	30
2.5 Sistemas de selección en el empleo público.....	36
2.6 Proceso de selección en el empleo público.....	37
CAPITULO 3. Estructura interna y provisión de puestos de trabajo.....	45
3.1 Estructura interna de la función pública local.....	45
3.2 Formas de provisión de puestos de trabajo en las entidades locales.....	46
3.2.1 Concepto.....	46
3.2.2 Formas de provisión.....	47
CAPITULO 4. Promoción del personal al servicio de la administración local.....	49
4.1 Promoción y la carrera profesional como un derecho.....	49
4.2 Modalidades de carrera profesional.....	50

4.3 Promoción interna, vertical y horizontal.....	51
4.3.1 Aspectos generales de la regulación en la LRMFP y el EBEP.....	51
4.3.2 Modelos de carrera profesional.....	54
4.4 Promoción interna del personal laboral .....	58
CAPITULO 5. Relación entre la promoción interna y los factores de trabajo .....	61
5.1 La promoción interna y la retribución .....	61
5.2 La promoción interna y la antigüedad .....	63
5.3 La promoción interna y la formación profesional .....	64
5.4 La promoción, la aptitud y el desempeño .....	66
CAPITULO 6. Consideraciones finales.....	69
BIBLIOGRAFÍA .....	75
<i>RECURSOS ELECTRÓNICOS</i> .....	76
ANEXO .....	78

## ABREVIATURAS

BOE	Boletín Oficial del Estado
BOP	Boletín Oficial de la Provincia
CE	Constitución Española
CCAA	Comunidades Autónomas
CCLL	Corporaciones Locales
EAC	Estatuto de Autonomía de Cataluña
EBEP	Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público
ET	Estatuto de los Trabajadores
LFCE	Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (1964)
LMRFP	Ley para la Reforma de la Función Pública (1984)
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado
LrBRL	Ley reguladora de las Bases de Régimen Local
PEBEP	Proyecto de Ley del Estatuto Básico del Empleado Público
RD	Real Decreto
RGIPPT	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 del Estado
RLT	Relación de Lugar de Trabajo
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TUFPC	Texto único de los preceptos determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública
UE	Unión Europea

## INTRODUCCIÓN

El inicio de la función pública local se encuentra vinculado a la normativa constitucional. La primera Constitución en la que se alude a la administración local es la de Cádiz de 1812. La primera Carta Magna establece los principios democráticos de libre elección de sus Ayuntamientos y Diputaciones provinciales y se fija también el principio de nombramiento y cese de los trabajadores locales por sus Corporaciones dejando de lado los oficios heredados. Asimismo, se promueve la libertad popular de elegir los cargos de concejal junto con el libre nombramiento antes mencionado a excepción del Secretario, pues éste necesitará la aprobación de la Diputación en su promoción o cese.

En la Constitución de Cádiz destacó la regulación y establecimiento de los Secretarios a nivel municipal y provincial, hecho que se realza en la historia española. La nombrada legislación atribuyó al personal local la definición de empleados y dependientes integrando en ellos a los Secretarios y Depositarios. En las Diputaciones Provinciales, por su parte, también se hizo referencia al Oficial Mayor, responsable de la contabilidad, y al Oficial Segundo responsable de tenencia y mantenimiento del archivo. El resto se encontraba dentro de la denominación de dependientes. El encargado de efectuar el nombramiento de todos ellos así como sus retribuciones eran las Corporaciones.

Esta regulación se mantuvo durante todo el siglo XIX. El término funcionario apareció con la aprobación de la Ley de 1870 pero sin tener significado distinto a las anteriores denominaciones.

Por otra parte, los sistemas de carrera y de empleo se configuraron en la Administración Local a través del Estatuto municipal de 1924. Un texto del señor Calvo Sotelo ya diferenció a los funcionarios de los obreros definiendo a los primeros como aquellos que ingresarían en la función pública por oposición o concurso mientras que los segundos quedarían sujetos a las leyes reguladoras del trabajo. A partir de éste texto se formalizó la función local distinguiendo el sistema de carrera y el de empleo. El de carrera objeto del Derecho Administrativo y el de empleo del Derecho de Trabajo y así continúan hasta hoy.

La Constitución de Cádiz reguló la existencia del Secretario en el Ayuntamiento y también en la Diputación Provincial. La figura del Secretario es la más importante en la Administración local desde el año 1812, únicamente se vio interrumpida por el régimen moderado en algunas etapas del año 1845 y 1866 en suprimir al mismo de la Diputación como empleado y a responsabilizarlo de la redacción del acta de un Diputado miembro de ésta nombrado en cada sesión. De esta forma, la importancia del Secretario se pronuncia más en los Ayuntamientos que en las Diputaciones.

Otros funcionarios que adquirieron protagonismo son el Depositario y el Secretario particular del Alcalde en los Ayuntamientos más importantes. Más tarde, se creó la figura del contable que tiempo después se conocería como el Interventor.

Esta relevancia de los empleados o trabajadores en las Corporaciones provocó el realzo de su preparación y categoría profesional. De ahí que los progresistas de 1856 y los moderados unionistas de 1865 establecieran el requisito, para los Secretarios e Interventores, de superar un examen teórico y práctico para poder desempeñar el puesto de trabajo. Esta prueba se celebraba en Madrid ante un tribunal nombrado después de haber hecho pública dicha prueba. En consecuencia, el colectivo de Secretarios e Interventores se fortaleció debido al aumento de su formación y categoría.

La exigencia de una Administración de tal profesionalización junto con la reivindicación corporativa determinó la intensificación del movimiento corporativo general en la Administración Local y que se culminara en éste ámbito a partir del Estatuto Municipal de 1924.

Otra de las referencias históricas destacables a nivel autonómico fue la constitución de la Escuela de la Administración Pública de Cataluña en el año 1912. La EAPC se creó con la voluntad de conseguir el perfeccionamiento y la formación del funcionario local y fue arraigándose progresivamente como uno de los elementos más sólidos del autogobierno catalán. Dos años después de su creación se iniciaron los cursos de formación en 1914 coincidiendo con la Mancomunidad de diputaciones. De esta forma, podemos apreciar el nacimiento de la función pública junto con la autonomía política que posteriormente desaparecieron en el año 1939 con la caída de Barcelona bajo el franquismo. La EAPC era una institución creada para garantizar la eficacia del funcionariado. Prat de la Riba pretendía poner en alza la capacidad de los catalanes para ocuparse de los asuntos públicos. La Escuela tenía como finalidad impartir enseñanzas aplicables a la función pública local y también constituirse como un Instituto de

Administración Pública al servicio del gobierno catalán convirtiéndose en el primer Instituto español de ciencia administrativa entrando en el conocimiento de la vida municipal<sup>1</sup>.

Posteriormente se creó el Cuerpo de Depositarios, concretamente durante la dictadura del general Berenguer, y más tarde el de los Directores de Bandas de música que se mantuvieron durante la Segunda República pero se depuraron y dependizaron en el franquismo.

El régimen jurídico de éste colectivo de la Administración Local durante el franquismo se organizó de la siguiente forma: estaban integrados en Cuerpos Nacionales y en Colegios corporativos provinciales y nacionales. Además, el acceso a la función pública se efectuó mediante dos etapas: la primera por oposición y superación de un curso de formación y la segunda por un concurso celebrado entre los miembros en el que solamente se pide a la entidad local la emisión de un informe al respecto. Otra de las características de los Secretarios, Interventores y Depositarios es su existencia preceptiva en las entidades que gozan de medios económicos para retribuir a algunos de estos funcionarios cualificados y, así pues, posibilitar, al mismo tiempo, la agrupación de entidades para el sustento de un Secretario común. Por último, tienen una función distintiva, y es que tienen el deber de advertir de la posible ilegalidad de sus actos a los entes locales y, en el caso de que fuesen adoptados, comunicar al Gobernador Civil la certificación del acuerdo adoptado así como de la ilegalidad planteada.

Los datos históricos explicados revelan la existencia actual de los diferentes regímenes jurídicos del personal al servicio de las Administraciones Locales<sup>2</sup>.

Las Administraciones públicas, a diferencia de las empresas privadas, tienen un proceso de promoción distinto y que actualmente no está siendo potenciado. Es por esta misma razón que se dedican estas páginas a la regulación de la promoción interna y a la relación de esta con determinados factores de trabajo. La finalidad de éste proyecto consiste en conocer si existe relación entre la promoción del personal laboral de la administración local y los elementos de trabajo como son la antigüedad, formación, desempeño y retribución. Para ello, se deben tener claras algunas características de las entidades públicas.

---

<sup>1</sup>Sarrion Gualda, Josep. (1983). *Historia de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya*. EAPC. REVISTA ONLINE [en línea]. Última consulta el 30 de abril de 2015, de <<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=4753&path%5B%5D=4807>>.

<sup>2</sup>Martínez, Antonio. (2001). *Régimen Jurídico de los Funcionarios*. (2ª. ed.) Madrid: Tecnos. P.144.

De acuerdo con el artículo 103 de la CE, las Administraciones Públicas no operan a través de pautas del mercado ni conforme a criterios de carácter mercantil sino que actúan en función de las necesidades de organización política y social, atendiendo al interés general y con el objetivo de prestar servicios públicos. Para el desempeño de sus tareas, las entidades públicas cuentan con el servicio de los denominados funcionarios regulados por el régimen administrativo aunque también pueden servirse de personal en régimen laboral tal y como determina el artículo 11 del EBEP. En éste último supuesto, la administración se rige por la legislación laboral que deberá conciliar su normativa con la propia de los empleados públicos como por ejemplo el EBEP antes citado.

El personal laboral tiene la condición de empleado público del mismo modo que el funcionario pero sin embargo, éste se rige por normas de derecho privado y por los correspondientes convenios colectivos de las entidades públicas. La coordinación de las normas laborales y administrativas se resolverá de conformidad con los principios de especialidad, supletoriedad o norma más favorable.

Además de los funcionarios de carrera y el personal laboral existen otros dos tipos de empleados públicos regulados en el artículo 8.2 del EBEP y que no se van a abordar en éste trabajo. Éstos son los funcionarios interinos y el personal eventual.

Las actuaciones de la Administración deben someterse a la legislación establecida y a los criterios de mérito y capacidad así como al principio de igualdad y no discriminación tal y como viene determinando el artículo 23 y 103 de la CE.

Una vez expuestas algunas de las características principales de las entidades públicas se explicará la metodología que se siguió para el desarrollo de esta tarea:

Inicialmente, se hizo una propuesta de temáticas al tutor que dirige el trabajo entre las cuales se encontraba la promoción interna del personal al servicio de la administración local así que se acordó que el tema a tratar sería éste. Se efectuó un guión semejante a un índice de trabajo que permitió organizar y determinar la finalidad del proyecto; conocer la relación entre la promoción interna en los entes locales y los factores de trabajo como son la antigüedad, la retribución, el desempeño y la aptitud y también la retribución. Después de recibir la aprobación del tutor se inició una temporada de búsqueda de información antes de proceder con la labor. Para averiguar sobre el tema se utilizaron Manuales de Derecho Administrativo, normativa, jurisprudencia y de la documentación cedida por el tutor y también, cómo no, de su ayuda. De este modo,

quiero transmitir el interés por el proceso de promoción en las administraciones públicas y tan poco explotado bajo un juicio anticipado.



## **CAPITULO 1. Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de la función pública**

Los artículos 148, 149 y 150 de la CE regulan el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas de manera que establece aquellas que son competencia exclusiva del Estado, de las CCAA y aquellas que se pueden delegar.

Las competencias se pueden clasificar en:

- Exclusivas: un ente tiene todas las facultades posibles sobre una materia.
- Compartidas: unas corresponden a un ente y las restantes a otro.
- Concurrentes: cuando dos entes tienen la posibilidad de concurrir con las mismas facultades a la regulación de una materia<sup>3</sup>.

En el artículo 148.1 de la CE se enumeran las competencias de las Comunidades Autónomas y las que mantienen una estrecha vinculación con la Administración Pública son, entre otras: “1ª. La organización de sus instituciones de autogobierno”, “2ª. Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio, y en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local”, “3ª. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda” y “4ª. Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio”.

Las competencias del Estado se encuentran reguladas en el artículo 149.1 de la CE y tienen un carácter más amplio que las anteriores, entre ellas se encuentran: la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles, defensa y fuerzas armadas, administración de justicia, legislación laboral, civil, hacienda general y deuda del Estado, legislación básica y de seguridad social, “las bases del Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que...garantizaran a los administrados un tratamiento común ante ellas; procedimiento administrativo común, legislación forzosa, legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas”.

---

<sup>3</sup>Garrido Mayol, Vicente. (2003). *Sinopsis artículo 149*. Última consulta el 30 de abril de 2015, de <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=149&tipo=2>.

El apartado 3 del artículo 149 determina que si alguna competencia no ha sido atribuida al Estado, podrá corresponder a la Comunidad Autónoma de conformidad con sus Estatutos. Si los Estatutos no se han pronunciado al respecto de la cuestión será responsable de la competencia el Estado, de la misma forma, en caso de conflicto prevalecerán las normas del Estado sobre las CCAA.

Cabe añadir que el artículo 150.2 de la CE establece la facultad del Estado para delegar funciones a las CCAA que por su naturaleza sean susceptibles de transferencia.

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 149.3 de la CE respecto a la conformidad de las CCAA con sus Estatutos se analiza en el Estatuto Autonómico de Cataluña de 2006 que la Generalitat de Catalunya tendrá competencia sobre la función pública en las siguientes materias establecidas en el artículo 136 del Estatuto de Autonomía aludido:

- “Competencia exclusiva: sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las AAPP catalanas y sobre la ordenación y organización de la función pública excepto lo dispuesto en el apartado b) del precepto citado”.
- “Competencia compartida: desarrollo de principios ordenadores del empleo público, sobre la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, las situaciones administrativas y los derechos, deberes e incompatibilidades del personal al servicio de las AAPP”.
- “Competencia exclusiva: personal laboral, para la adaptación de los puestos de trabajo a las necesidades derivadas de la organización administrativa y sobre la formación de éste personal”.

El Tribunal constitucional<sup>4</sup> se pronunció acerca del reparto competencial estatal y autonómico estableciendo un sistema de limitación de competencias entre Estado y CCAA a partir de los artículos constitucionales que regulan las competencias entre ambos y en relación con el Estatuto de Autonomía de Catalunya. Al mismo tiempo, se establecieron impugnaciones en materia competencial.

A la luz de la jurisprudencia constitucional<sup>5</sup>, es aceptable el carácter concurrente entre las competencias estatales y autonómicas en materia de régimen local de manera que las competencias de régimen local deberán ajustarse a las del Estado. Respeto a la cuestión

---

<sup>4</sup>STC, de 28 de junio (RTC/2010/31).

<sup>5</sup>STC, de 28 de junio (RTC/2010/31), FJº36 y 37.

de la competencia en materia de régimen local reconocida en el artículo 160 del EAC, el criterio jurisprudencial consideró que no procede su impugnación por seguir perseverando la competencia estatal.

Los diputados plantearon la constitucionalidad o no de los apartados a) y b) del artículo 136 del EAC anteriormente citado. En primer lugar señalaron como respetuoso el apartado b) por su referencia a la competencia compartida para el desarrollo del régimen estatutario de los funcionarios públicos, sin embargo, indicaron su inconstitucionalidad en vincular este precepto con el artículo 111 del EAC que regula las competencias compartidas estableciendo como tal la potestad legislativa, reglamentaria y la función ejecutiva excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la CE y el EAC. En segundo lugar, la letra a) del artículo 136 del EAC fue considerada inconstitucional al atribuir la competencia exclusiva sobre el régimen estatutario del personal de las Administraciones catalanas de manera que ésta impediría el ejercicio de la competencia básica estatal regulada en el artículo 149.1.18 de la CE<sup>6</sup>. Sin embargo, el TC consideró que en el momento en que el artículo 136 b) del EAC establece la competencia autonómica como compartida ya reconoce la competencia normativa básica del Estado en la materia que regula e incluyendo en ella las omisiones esenciales relativas a la carrera administrativa y el régimen disciplinario. Resulta indiferente la alusión a la carrera administrativa y al régimen disciplinario en el apartado a) y b) del artículo 136 del EAC puesto que ya se entienden incluidos bajo la denominación general de los derechos y deberes de los funcionarios. Es por todo ello que la jurisprudencia considera que no supone una infracción constitucional<sup>7</sup>.

Por otra parte, resulta cuestionado el artículo 160.1 a) del EAC que entre las competencias exclusivas de la Generalitat incluye las relaciones entre las instituciones de ésta y los entes locales, técnicas de organización y relación para la cooperación y colaboración entre ambos. La relación directa de la Generalitat y los entes locales es totalmente lícita según se desprende de la jurisprudencia así como lo son las técnicas de organización, cooperación y colaboración mencionadas. En reconocer el artículo 160.1

---

<sup>6</sup>STC, de 28 de junio (RTC/2010/31), FJº 82.

<sup>7</sup>STC, de 28 de junio (RTC/2010/31), FJº 82.

del EAC dichas competencias exclusivas no impide que sobre éstas puedan operar las bases estatales por lo que seguirá siendo competencia exclusiva de la CA<sup>8</sup>.

En cuanto al artículo 160.3 del EAC el TC considera su legalidad plena en atribuir la competencia exclusiva a la Generalitat en materia de régimen electoral de los entes locales puesto que no vulnera tampoco las competencias del Estado. Es una competencia estatal que se extiende a todos los entes locales y no se precisa confirmación por parte del EAC<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup>STC, de 28 de junio (RTC/2010/31), FJº 100.

<sup>9</sup>STC, de 28 de junio (RTC/2010/31), FJº 100.

## **CAPÍTULO 2. El personal al servicio de la administración local**

### **2.1 Régimen jurídico y ámbito de aplicación**

En el capítulo primero se habla del reparto de competencias estatales y autonómicas y en la delegación de competencias a las CCAA. En la regulación estatal y autonómica ocurre algo similar. La normativa estatal es de aplicación a todo el territorio español incluyendo a las CCAA que establecerán su propia legislación de desarrollo así como los convenios colectivos en el caso de las entidades locales dando lugar así a la normativa básica de un lado y de otro a la normativa de desarrollo. Las siguientes disposiciones legales se aplicaran al personal al servicio de la administración local en todo el territorio español:

#### **2.1.2 Normativa básica**

**A.La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público**, de ahora en adelante EBEP, es de aplicación al personal funcionario y laboral que preste servicio en las administraciones de diferentes entidades locales tipificadas como tal en el artículo 3 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen local, en adelante LrBRL. Éste precepto legal especifica como entidades locales las siguientes:

- Municipios
- Provincias
- Islas
- Entidades de ámbito territorial inferior al municipal instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas
- Comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios instituidas por las Comunidades Autónomas
- Áreas metropolitanas
- Mancomunidades de municipios

El EBEP también es aplicable al personal funcionario y laboral que preste servicios en las corporaciones de carácter público local como son los organismos autónomos y entidades públicas empresariales locales que se encuentren relacionados o sean

dependientes de las entidades mencionadas anteriormente<sup>10</sup>. El EBEP regula pues, todas las particularidades de la relación laboral de empleo público, de la función pública así como los derechos y deberes de los empleados públicos, las clases, la evaluación del desempeño, retribución, representación del personal funcionario, pactos y acuerdos y también los derechos sindicales<sup>11</sup>.

**B.Ley 30/1984, de 2 de agosto, de reforma de la función pública**, es una de las que tiene más relevancia a lo largo del trabajo junto con el EBEP. La finalidad principal de ésta es tratar de eliminar los obstáculos que legislaciones anteriores oponen a los avances del Estado autonómico. De esta forma, se emprende en ésta Ley una reforma de las competencias en materia de personal siendo el Gobierno el encargado de decidir la política de personal además de la negociación de las condiciones de empleo de los funcionarios públicos<sup>12</sup>. Cabe añadir que en la Ley 30/1984 se puede apreciar una estrecha relación entre la carrera administrativa y el sistema de retribución ya que estas, al mismo tiempo, se vinculan con el puesto de trabajo y dependiendo de éste, evidentemente, existen distintas cuantías retributivas<sup>13</sup>.

**C.La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local**, se caracteriza básicamente por su intención de garantizar la autonomía sobre la quietud de comportamientos estancos e incommunicados y sobre un equilibrio estático busca fundamentar aquella en el equilibrio dinámico conforme un sistema de distribución del poder, tratando de modificar los intereses del conjunto, reconociendo a cada uno lo suyo y determinando las competencias, principios y criterios que guíen la aplicación práctica de la norma en su totalidad de forma abierta a la realidad y necesidades de hoy<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup>Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Gobierno de España. *Criterios para la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público en el ámbito de la administración local*. Última consulta el 19 de febrero de 2015, de <[http://www.seap.minhap.es/areas/funcion\\_publica/estatutobasico/criterios.html](http://www.seap.minhap.es/areas/funcion_publica/estatutobasico/criterios.html)>.

<sup>11</sup>Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Ministerio de la Presidencia. Gobierno de España. (2007, 13 de abril). *Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*. Última consulta el 14 de abril de 2015, de <<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-7788>>.

<sup>12</sup>Noticias jurídicas. (1984, 3 de agosto). *Ley 30/1984, del 2 de agosto, de reforma de la función pública*. Última consulta el 14 de marzo de 2015, de <[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/l30-1984.html#i](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l30-1984.html#i)>.

<sup>13</sup>Solana Pérez, Alicia. (2001, 25 de septiembre). *El sistema retributivo, el derecho al cargo y la carrera administrativa de los funcionarios públicos locales*. CEMICAL [en línea]. Última consulta el 20 de marzo de 2015, de <[http://cemical.diba.cat/es/publicaciones/ficheros/solana\\_cemci.pdf](http://cemical.diba.cat/es/publicaciones/ficheros/solana_cemci.pdf)>.

<sup>14</sup>Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Ministerio de Presidencia. Gobierno de España. (1985, 3 de abril). *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*. Última consulta el 24 de febrero de 2015, de <<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-5392>>.

La presente Ley, dedica el Título V íntegro a la regulación del funcionamiento del personal al servicio de las entidades locales<sup>15</sup>.

**D.Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local<sup>16</sup>.**

Pretende adecuar los artículos o preceptos no derogados de la legislación anterior a partir de las convenientes aclaraciones<sup>17</sup>. Uno de los preceptos de éste cuerpo legal que tiene más incidencia en el personal de la Administración Local es el 142 que establece el derecho de los funcionarios de las entidades locales a las recompensas, permisos, licencias y vacaciones retribuidas previstas en la normativa de cada Comunidad Autónoma. Es un precepto que ha sido reconocido como carácter básico<sup>18</sup>.

**E.Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local<sup>19</sup>.** El objeto del presente cuerpo legal consiste en la regulación de las previsiones contenidas en el artículo 93.2 de la LrBRL. De esta forma, posibilita la aplicación de un nuevo sistema de retribución a los funcionarios públicos de las entidades locales, para lo cual se establece un plazo que se extiende durante el año 1986 para que los entes locales puedan realizar estudios y

---

<sup>15</sup>Administración.gob.es punto de acceso general. Gobierno de España. *Personal Administración Local*. Última consulta el 19 de febrero de 2015, de <[http://administracion.gob.es/pag\\_Home/atencionCiudadana/legislacion/RepertoriosMaterias/GestionRecursosHumanosAGE/RRHHPersonalAdministracionLocal.html#.VOwulXyG8Rd](http://administracion.gob.es/pag_Home/atencionCiudadana/legislacion/RepertoriosMaterias/GestionRecursosHumanosAGE/RRHHPersonalAdministracionLocal.html#.VOwulXyG8Rd)>.

<sup>16</sup>Administración.gob.es punto de acceso general. Gobierno de España. *Personal Administración Local*. Última consulta el 25 de febrero de 2015, de <[http://administracion.gob.es/pag\\_Home/atencionCiudadana/legislacion/RepertoriosMaterias/GestionRecursosHumanosAGE/RRHHPersonalAdministracionLocal.html#.VO2qkHyG8Re](http://administracion.gob.es/pag_Home/atencionCiudadana/legislacion/RepertoriosMaterias/GestionRecursosHumanosAGE/RRHHPersonalAdministracionLocal.html#.VO2qkHyG8Re)>.

<sup>17</sup>Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Ministerio de Presidencia. Gobierno de España. (1986, 22 de abril). *Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local*. Última consulta el 25 de febrero de 2015, de <[http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1986-9865# analisis](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1986-9865# analisis)>.

<sup>18</sup>Secretaría autonómica de presidencia. Dirección general de Administración Local. (2012). *Incidencia en la función pública local de las novedades legislativas en materia de jornada y condiciones de trabajo y cómputo anual*. Última consulta el 25 de febrero de 2015, de <[http://www.vicpresidencia.gva.es/documents/80292207/80297778/Incidencia+jornada+2012\\_%C3%BAltimo\\_C.pdf/8f6a4e0e-b6fc-4e42-9ba8-f02ef311e5a0](http://www.vicpresidencia.gva.es/documents/80292207/80297778/Incidencia+jornada+2012_%C3%BAltimo_C.pdf/8f6a4e0e-b6fc-4e42-9ba8-f02ef311e5a0)>.

<sup>19</sup>Administración.gob.es punto de acceso general. Gobierno de España. *Personal Administración Local*. Última consulta el 25 de febrero de 2015, de <[http://administracion.gob.es/pag\\_Home/atencionCiudadana/legislacion/RepertoriosMaterias/GestionRecursosHumanosAGE/RRHHPersonalAdministracionLocal.html#.VO2qkHyG8Re](http://administracion.gob.es/pag_Home/atencionCiudadana/legislacion/RepertoriosMaterias/GestionRecursosHumanosAGE/RRHHPersonalAdministracionLocal.html#.VO2qkHyG8Re)>.

valoraciones del puesto de trabajo con el fin de que proceda una mejor implantación del nuevo sistema, sin que se puedan superar los límites retributivos establecidos<sup>20</sup>.

**F. Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, sobre régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional<sup>21</sup>.**

Tiene por objeto describir detalladamente el contenido esencial de las funciones reservadas, la enumeración y clasificación de los puestos de trabajo que deben existir de forma mínima en las entidades locales a los que corresponde el desarrollo de dichas funciones. Además, también se encarga de la determinación de los supuestos excepcionales en los que la responsabilidad administrativa en cuanto a contabilidad, tesorería y recaudación no esté reservada a funcionarios con habilitación de carácter nacional<sup>22</sup>. Por último, y no menos importante, se encarga de delimitar las funciones del Secretario restringiéndolas a la fe pública y al asesoramiento legal regulado<sup>23</sup>.

**G. Real Decreto 480/1993, de 2 de abril, por el que se integra en el Régimen General de la Seguridad Social el Régimen Especial de la Seguridad Social de los funcionarios de la Administración Local<sup>24</sup>.** La finalidad del presente Real Decreto consiste en la integración del colectivo incluido en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los funcionarios de la Administración Local en el Régimen General de la Seguridad Social con las condiciones legalmente establecidas<sup>25</sup>. Algunas de las

---

<sup>20</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Ministerio de Presidencia. Gobierno de España. (1986, 3 de mayo). *Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local*. Última consulta el 25 de febrero de 2015, de <<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-10798>>.

<sup>21</sup> Administración.gob.es punto de acceso general. Gobierno de España. *Personal Administración Local*. Última consulta el 3 de marzo de 2015, de <[http://administracion.gob.es/pag\\_Home/atencionCiudadana/legislacion/RepertoriosMaterias/GestionRecursosHumanosAGE/RRHHPersonalAdministracionLocal.html#.VPVuUXyG8Rd](http://administracion.gob.es/pag_Home/atencionCiudadana/legislacion/RepertoriosMaterias/GestionRecursosHumanosAGE/RRHHPersonalAdministracionLocal.html#.VPVuUXyG8Rd)>.

<sup>22</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Ministerio de Presidencia. Gobierno de España. (1987, 29 de septiembre). *Real Decreto de 18 de septiembre, sobre régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional*. Última consulta el 3 de marzo de 2015, de <<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1987-22094>>.

<sup>23</sup> El derecho local. *Últimas consultas*. Última consulta el 3 de marzo de 2015, de <[http://www.derecholocal.es/novedades\\_consultas\\_ampliada.php?id=CATPE:7DD00D60](http://www.derecholocal.es/novedades_consultas_ampliada.php?id=CATPE:7DD00D60)>.

<sup>24</sup> Administración.gob.es punto de acceso general. Gobierno de España. *Personal Administración Local*. Última consulta el 3 de marzo de 2015, de <[http://administracion.gob.es/pag\\_Home/atencionCiudadana/legislacion/RepertoriosMaterias/GestionRecursosHumanosAGE/RRHHPersonalAdministracionLocal.html#.VPVuUXyG8Rd](http://administracion.gob.es/pag_Home/atencionCiudadana/legislacion/RepertoriosMaterias/GestionRecursosHumanosAGE/RRHHPersonalAdministracionLocal.html#.VPVuUXyG8Rd)>.

<sup>25</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Ministerio de Presidencia. Gobierno de España. (1993, 3 de abril). *Real Decreto 480/1993, de 2 de abril, por el que se integra en el Régimen General de la Seguridad Social el Régimen Especial de la Seguridad Social de los funcionarios de la Administración Local*. Última consulta el 3 de marzo de 2015, de <<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1993-8974>>.

particularidades que podemos encontrar a lo largo de su articulado son los costes de integración y la compensación por asistencia sanitaria regulados en la DT 3ª y en la DT 4ª las cuales determinan aportaciones concretas a realizar según las cotizaciones. También destaca la DT 5ª por el tratamiento de la asistencia sanitaria y la incapacidad temporal del personal activo<sup>26</sup>.

**H. Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional<sup>27</sup>.** La normativa resulta de la adaptación realizada a través de la disposición adicional novena de la Ley 22/1993 que introdujo cambios en materia de provisión de puestos de trabajo. Así pues, el presente Real Decreto es el resultado de las últimas modificaciones en la materia tales como la transferencia de nuevas competencias a las Comunidades Autónomas y, además, detalla los sistemas de provisión como es el concurso de mérito y la libre designación que se desarrollaran en este proyecto<sup>28</sup>.

**I. Orden 10 de agosto de 1994 por la que se dictan normas sobre concursos de provisión de puestos reservados a funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional<sup>29</sup>.** La sustitución del Real Decreto 731/1993 por el Real Decreto 1732/1994 mencionado en el párrafo anterior, planteó la necesidad de adecuar la Orden 7 de julio de 1993 a la presente Orden introduciendo modificaciones a nivel de provisión de puestos de funcionarios; por ejemplo la transparencia en el concurso. Ésta Orden establece sistemas de valoración como es la puntuación que estará basada en determinados baremos<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup>Relaciones Laborales y Administración Local. (2010, 8 de enero). *Integración en el régimen general de la seguridad social*. Última consulta el 4 de marzo de 2015, de <<http://rladmonlocal.blogspot.com.es/2010/01/integracion-en-el-regimen-general-de-la.html>>.

<sup>27</sup>Administración.gob.es punto de acceso general. Gobierno de España. *Personal Administración Local*. Última consulta el 3 de marzo de 2015, de <[http://administracion.gob.es/pag\\_Home/atencionCiudadana/legislacion/RepertoriosMaterias/GestionRecursosHumanosAGE/RRHHPersonalAdministracionLocal.html#.VPVuUXyG8Rd](http://administracion.gob.es/pag_Home/atencionCiudadana/legislacion/RepertoriosMaterias/GestionRecursosHumanosAGE/RRHHPersonalAdministracionLocal.html#.VPVuUXyG8Rd)>.

<sup>28</sup>Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Ministerio de Presidencia. Gobierno de España. (1994, 9 de agosto). *Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional*. Última consulta el 3 de marzo de 2015, de <<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1994-18621>>.

<sup>29</sup>Administración.gob.es punto de acceso general. Gobierno de España. *Personal Administración Local*. Última consulta el 3 de marzo de 2015, de <[http://administracion.gob.es/pag\\_Home/atencionCiudadana/legislacion/RepertoriosMaterias/GestionRecursosHumanosAGE/RRHHPersonalAdministracionLocal.html#.VPVuUXyG8Rd](http://administracion.gob.es/pag_Home/atencionCiudadana/legislacion/RepertoriosMaterias/GestionRecursosHumanosAGE/RRHHPersonalAdministracionLocal.html#.VPVuUXyG8Rd)>.

<sup>30</sup>Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Ministerio de Presidencia. Gobierno de España. (1994, 12 de agosto). *Orden 10 de agosto de 1994 por la que se dictan normas sobre concursos de provisión de*

**J.Orden de 8 de septiembre de 1994, por la que se aprueba el modelo de convocatoria conjunta y bases comunes por las que han de regirse los concursos ordinarios para provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional<sup>31</sup>.** Introduce modificaciones partiendo del artículo 13 del Real Decreto 1732/1994 sobre provisión de puestos de trabajo aprobando y modificando en la presente Orden el modelo de convocatoria conjunta y bases comunes por las que se regirán los concursos ordinarios para la provisión de puestos de trabajo y que se encuentran en el anexo de ésta Orden. Podrán concursar los funcionarios con habilitación de carácter nacional según clasificación y escala o subescala<sup>32</sup>.

**K.Real Decreto 353/2011, de 11 de marzo, por el que se aprueban los Estatutos generales de la Organización Colegial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local<sup>33</sup>.** Permite adaptar la estructura y competencias de la Organización Colegial a la nueva regulación de la profesión, adecuar sus fines a las nuevas exigencias del servicio público y definir la ética profesional que ha de regir la conducta de los Secretarios, Interventores y Tesoreros. El presente Real Decreto, de carácter dispositivo se estructura en cuatro títulos. El primero se divide en dos capítulos que incluyen la definición, personalidad jurídica, naturaleza, principios éticos y finalidades de la Organización. Así como, la definición del ámbito territorial y se da resolución a cuestiones jurídicas referentes a actos y resoluciones corporativas y la ventanilla única de la Organización Colegial. El Título II contiene el régimen jurídico del personal al que se refiere el Real Decreto y se divide en cuatro capítulos que tratan

---

*puestos reservados a funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional.* Última consulta el 3 de marzo de 2015, de <<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1994-18776>>.

<sup>31</sup>Administración.gob.es punto acceso general. Gobierno de España. *Personal Administración Local.* Última consulta el 3 de marzo de 2015, de <[http://administracion.gob.es/pag\\_Home/atencionCiudadana/legislacion/RepertoriosMaterias/GestionRecursosHumanosAGE/RRHHPersonalAdministracionLocal.html#.VPVuUXyG8Rd](http://administracion.gob.es/pag_Home/atencionCiudadana/legislacion/RepertoriosMaterias/GestionRecursosHumanosAGE/RRHHPersonalAdministracionLocal.html#.VPVuUXyG8Rd)>.

<sup>32</sup>Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Ministerio de Presidencia. Gobierno de España. (1994, 9 de septiembre). *Orden de 8 de septiembre de 1994, por la que se aprueba el modelo de convocatoria conjunta y bases comunes por las que han de regirse los concursos ordinarios para provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.* Última consulta el 3 de marzo de 2015, de <<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1994-20104>>.

<sup>33</sup>Administración.gob.es punto acceso general. Gobierno de España. *Personal Administración Local.* Última consulta el 3 de marzo de 2015, de <[http://administracion.gob.es/pag\\_Home/atencionCiudadana/legislacion/RepertoriosMaterias/GestionRecursosHumanosAGE/RRHHPersonalAdministracionLocal.html#.VPVuUXyG8Rd](http://administracion.gob.es/pag_Home/atencionCiudadana/legislacion/RepertoriosMaterias/GestionRecursosHumanosAGE/RRHHPersonalAdministracionLocal.html#.VPVuUXyG8Rd)>.

de definir las funciones de los Colegios, organización, régimen de colegiación, ingreso, traslado, derechos y deberes y régimen económico de éstos. El Título III regula el Consejo General de los Colegios de Profesionales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local y, por último, el Título IV, regula el régimen disciplinario de los colegiados<sup>34</sup>.

**L.Real Decreto – Ley 5/2014, de 4 de abril, por el que se prevé una oferta de empleo público extraordinaria y adicional para el impulso de la lucha contra el fraude fiscal y la aplicación de las medidas previstas en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local<sup>35</sup>.** El presente Real Decreto tiene carácter dispositivo. Actualmente, existe un enorme número de vacantes que se corresponden con la escala de funcionarios habilitados con carácter nacional. Es por esta razón que se considera necesaria la ampliación de la tasa de reposición ya que las plazas reservadas a esta escala no pueden ser suprimidas ni tampoco amortizadas dado que tienen carácter estructural en las entidades locales y cuentan con la dotación presupuestaria correspondiente independientemente de la cobertura de plaza. Permite elevar la tasa de reposición prevista en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014 por encima del 10%<sup>36</sup>.

### 2.1.3 Normativa de desarrollo en Cataluña

**A.Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.** La ley municipal y de régimen local fue fundamental en la constitución de un nuevo régimen local catalán respetando en cualquier caso el EAC y la CE. La ley 8/1987 fue modificada en varias

---

<sup>34</sup>Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Ministerio de Presidencia. Gobierno de España. (2011, 1 de abril). *Real Decreto 353/2011, de 11 de marzo, por el que se aprueban los Estatutos generales de la Organización Colegial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local*. Última consulta el 3 de marzo de 2015, de <<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-5836>>.

<sup>35</sup>Administración.gob.es punto acceso general. Gobierno de España. *Personal Administración Local*. Última consulta el 3 de marzo de 2015, de <[http://administracion.gob.es/pag\\_Home/atencionCiudadana/legislacion/RepertoriosMaterias/GestionRecursosHumanosAGE/RRHHPersonalAdministracionLocal.html#.VPVuUXyG8Rd](http://administracion.gob.es/pag_Home/atencionCiudadana/legislacion/RepertoriosMaterias/GestionRecursosHumanosAGE/RRHHPersonalAdministracionLocal.html#.VPVuUXyG8Rd)>.

<sup>36</sup>Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Ministerio de Presidencia. Gobierno de España. (2014, 5 de abril). *Real Decreto – Ley 5/2014, de 4 de abril, por el que se prevé una oferta de empleo público extraordinaria y adicional para el impulso de la lucha contra el fraude fiscal y la aplicación de las medidas previstas en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Última consulta el 3 de marzo de 2015, de <<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-3650>>.

ocasiones y como consecuencia se produjeron algunas afectaciones en otras normativas como la LrBRL, por ejemplo.

La importancia y complejidad del régimen local catalán condujo a desarrollar un texto actualizado con todas las modificaciones producidas con el fin de prestar los servicios adecuados a los profesionales del mundo local y a los ciudadanos. A raíz de las éstas modificaciones producidas nace la autorización para refundir todas las novedades relativas al régimen local catalán naciendo el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril.

**B. Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública.** Es el resultado de un conjunto de modificaciones para tener un texto legal actualizado y ofrecer un buen servicio en el mundo local y a los ciudadanos. El objeto de éste Decreto Legislativo es la ordenación y regulación de la función pública de la administración de la Generalitat en ejercicio de las competencias fijadas como tal en el EAC para satisfacer los intereses generales. Es de aplicación a todo el personal sujeto al régimen funcional que presta servicios a la Generalitat.

**C. Decreto 214/1990, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del personal al servicio de las entidades locales.**

Éste Decreto es una regulación completa de desarrollo del personal al servicio de las administraciones públicas locales en el cual se disponen los artículos que se mencionan a lo largo del proyecto y que constan en el EBEP, pero en este caso son de regulación específica para el personal de los entes locales. Entre ellos, promoción interna y carrera administrativa y los sistemas de selección.

La principal finalidad de éste Decreto es realzar la eficacia de las entidades locales y hacer constar determinadas peculiaridades de los funcionarios de la Generalitat.

## 2.2 Concepto y clases de personal

Para atender a la clasificación y al concepto del personal al servicio de la administración local es necesario partir del artículo 89 de la LrBRL<sup>37</sup> el cual determina que éste servicio estará integrado por los funcionarios de carrera que hayan sido contratados en régimen de derecho laboral y personal eventual que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial<sup>38</sup>.

Existen distintas clasificaciones de los funcionarios en el Estado, la primera de ellas se basa en el carácter de su pertenencia a los poderes horizontales del Estado. Lógicamente, los funcionarios pertenecen concretamente a las Administraciones Públicas, y son los que se conocen como funcionarios de carrera y de empleo así como de personal contratado laboral; éste es el colectivo que integra casi la totalidad de todo el personal funcionario.

En segundo lugar existe la división territorial del Estado Autonómico, hecho que conlleva a la división del personal funcionario de las Administraciones Públicas en Estatal o Central así como Autonómica o Local. De ahí que cada uno tenga un Régimen específico basado en la regulación básica general.

La tercera clasificación corresponde a la distinción de los funcionarios en razón de su retribución bien sea periódica y presupuestaria o por arancel.

La cuarta tiene en cuenta la temporalidad del personal funcionario. La legislación actual distingue y regula a los funcionarios de carrera y a los de empleo diferenciando en éstos últimos entre el personal eventual y el interino.

La quinta y última clasificación se basa en el régimen jurídico-administrativo regulador de los funcionarios de las Administraciones Públicas. En ésta se pueden distinguir a los sujetos del régimen general de aquellos que se integran en los regímenes especiales. Dentro de estos últimos existen otros regímenes que establecen los colectivos de determinadas actividades funcionariales. Integran el Régimen General establecido en la Ley 30/1984 la Administración General del Estado, el personal de la Administración Civil del Estado y sus Organismos Autónomos, el personal civil de la Administración Militar y sus Organismos Autónomos y el funcionariado de la Administración de la

---

<sup>37</sup>Noticias jurídicas. (1985, 3 de abril). *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local*. Última consulta el 14 de marzo de 2015, de <[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/17-1985.t7.html#a89](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/17-1985.t7.html#a89)>.

<sup>38</sup>D'anjou, Juan. (1988). *Manual del Personal al Servicio de la Administración Local*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas. P. 50.

Seguridad Social. Por otra parte componen el Régimen Especial los notarios y registradores de la propiedad, los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, el personal militar de las Fuerzas Armadas y los funcionarios de policía. Cabe añadir por último el personal sanitario, el docente e investigador y el destinado en el extranjero, los cuales se encuentran integrados, también, en sus regímenes específicos<sup>39</sup>.

A tenor del artículo 8.1 del EBEP, se entienden por empleados públicos “quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales”.

La clasificación del personal al servicio de las Administraciones públicas viene regulada en el artículo 8.2 del EBEP, el cual establece los distintos tipos de empleados públicos entendiéndose por estos los funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral y personal eventual. Quedan definidos en el artículo 9 a 12 del EBEP:

- Funcionarios de carrera

Son funcionarios de carrera los que, en virtud del nombramiento del alcalde o presidente de la entidad local, desempeñan servicios de carácter permanente en una entidad local, ocupan plazas de plantilla y perciben salarios fijos con cargo a las consignaciones de personal del presupuesto de la entidad aludida, o los que se encuentran en alguna de las situaciones administrativas determinadas por la Ley<sup>40</sup>. La característica principal de éstos, es pues, el carácter permanente de sus servicios profesionales<sup>41</sup>.

De conformidad con el artículo 92.3 de la LrBRL, las funciones que conlleven la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales serán competencia de los funcionarios de carrera. De la misma forma, también serán competencia de éstos aquellas que impliquen el ejercicio de autoridad y las que de acuerdo con la LrBRL se reserven a los funcionarios para garantizar una mejor objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función que les corresponda<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Martínez, Antonio. (2001). *Régimen Jurídico de los Funcionarios*. 2ª. Ed. Madrid: Tecnos, p.40.

<sup>40</sup> Artículo 9 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

<sup>41</sup> Martínez, Antonio. (2001). *Régimen Jurídico de los Funcionarios*, ob.cit., p.42.

<sup>42</sup> Artículo 92.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

- **Funcionarios interinos**

El personal interino está formado por quienes, en virtud del nombramiento del alcalde o presidente de la entidad local, prestan servicios de carácter transitorio y ocupan puestos de trabajo reservados a los funcionarios de carrera, bien por vacante del puesto o porque están proveídos por personal en situación administrativa con derecho a reserva del puesto de trabajo. Aparecen regulados en el artículo 10 del EBEP, precepto que determina que, son aquellos que por razones justificadas son nombrados para desempeñar las actividades propias de los funcionarios de carrera siempre y cuando se den alguna de las circunstancias como pueden ser las plazas vacantes, sustitución de los titulares, ejecución de programas de carácter temporal y por el exceso o acumulación de tareas<sup>43</sup>.

- **Personal laboral**

El personal laboral es aquel que de acuerdo con la naturaleza laboral de su contrato ocupa puestos de trabajo cualificados como tal en las entidades locales<sup>44</sup>. De este modo, el personal laboral tiene una relación contractual con la entidad pública correspondiente y presta servicios a cambio de una remuneración por parte de la administración. El contrato de trabajo del personal laboral puede ser fijo o temporal. El fijo es aquel que no tiene fijado un plazo y que ocupa una plaza convocada previamente. El temporal, por el contrario, estará sujeto a un plazo concreto de finalización.

En virtud del artículo 15 del ET la Administración podrá actuar a través de un contrato temporal por realización de obra o servicio determinado, por circunstancias de la producción, acumulación de tareas o exceso de pedidos, por sustitución de un trabajador o por medio de un contrato de inserción. Siguiendo con el artículo 11 del ET, también podrá mediar a través de un contrato de trabajo en prácticas y por contrato de formación de trabajadores. Finalmente, de conformidad con el artículo 12 del ET, las administraciones podrán llevar a cabo un contrato a tiempo parcial o un contrato de relevo. El primero, destinado a trabajar unas horas al día, semana, mes o año y el

---

<sup>43</sup>Artículo 10 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

<sup>44</sup>Artículo 11 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

segundo, tiene como finalidad la sustitución de una parte de jornada de trabajo que se ha quedado vacante por la jubilación parcial de otro trabajador<sup>45</sup>.

- Personal eventual

El personal eventual es aquel que, en virtud de libre nombramiento y en régimen no permanente, ocupa un puesto de trabajo no reservado a funcionarios y que cumple cualquiera de éstas condiciones: confianza o asesoramiento especial, personal directivo para áreas o servicios complejos o gerencia de la comarca<sup>46</sup>.

La diferencia entre el personal funcionario y el personal laboral se encuentra en que los primeros desempeñan servicios de carácter permanente, figuran en las plantillas que corresponden y perciben salarios fijos con cargo a los presupuestos generales del Estado. El personal de empleo, por su parte, carece de permanencia; los eventuales suelen desempeñar puestos de trabajo considerados como de confianza o de asesoramiento especial no reservados a los de carrera<sup>47</sup>.

## **2.3 Los sistemas de función pública**

### **2.3.1 El modelo de carrera**

La Constitución de 1978 establece el carácter propio de la carrera de la función pública. No obstante, el cuerpo constitucional no especifica si el régimen funcional además de propio será el único, no distingue su ejercicio ni el sentido en el que se debe entender éste. El vacío legal que se presenta ha sido cubierto a través de una interpretación del Tribunal Constitucional<sup>48</sup> de carácter empírico en la que dispone que en los últimos años el país ha combinado el régimen funcional con el contractual, el laboral y también el administrativo.

---

<sup>45</sup>Aldomà, Josep, Camino, Josep Pere, Comellas, Eva, Miró, Lola, Tarrés, Marc. 2010. *Dret de la funció pública*. Barcelona: Eureka Media, SL.

<sup>46</sup>Artículo 12 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

<sup>47</sup>Martínez, Antonio. (2001). *Régimen Jurídico de los Funcionarios*, ob.cit., p. 40.

<sup>48</sup>STC de 11 de junio (RTC/1987/99), FJº3 c) y d).

Ésta visión hace que el legislador pueda compatibilizar otros regímenes jurídicos<sup>49</sup>.

La carrera es el itinerario profesional fijado en la Administración para que toda persona, a partir de su ingreso, pueda realizar una progresión superando determinadas exigencias promocionales. Éste sistema se constituye con la finalidad de que la persona ingrese joven en la función pública y en ella permanezca toda su vida. Es por ésta misma razón que surge la necesidad de determinar una promoción o ascenso mediante pruebas o méritos que posibilite al trabajador funcionario acceder a un nivel superior hasta poder conseguir el máximo dentro de la entidad local para la que presta sus servicios.

Las características principales del sistema de carrera son: el régimen jurídico no se trata del Derecho común ni tampoco del Administrativo, la relación que vincula al funcionario y a la Administración es de naturaleza reglamentaria o estatutaria, no contractual. Los conflictos entre ambas partes vienen determinados por la jurisdicción administrativa y la estructura es imprescindiblemente jerárquica<sup>50</sup>.

### 2.3.2 El modelo laboral o de empleo

El modelo laboral o de empleo no se contempla en la CE, aun así el legislador puede fijarlo de forma excepcional según revisiones efectuadas en el texto constitucional. El presente sistema laboral tiene un carácter facultativo según interpretaciones de la Ley 23/1988, pues esta considera la posibilidad de que las entidades públicas puedan contratar personal laboral. Sin embargo, no establece la obligación de éstas a realizar esta contratación.

En este sistema cada persona es reclutada para un puesto de trabajo en concreto y permanece en él durante un tiempo determinado sin opción de promoción, cambio o ascenso. La Administración suele actuar mediante un proceso de selección como si de un empresario que contrata personal se tratara. En éste proceso sólo tiene en cuenta la adecuación de la persona al perfil que se oferta. La persona contratada podrá ser despedida en cualquier momento bien porque su

---

<sup>49</sup> Martínez, Antonio. (2001). *Régimen Jurídico de los Funcionarios*, ob.cit., p.24.

<sup>50</sup> Martínez, Antonio. (2001). *Régimen Jurídico de los Funcionarios*, ob. cit., p. 17.

tarea no resulta necesaria o porque no ejerce como debería. Ese modelo se regula por la legislación laboral común y los conflictos son competencia de la jurisdicción ordinaria<sup>51</sup>.

## **2.4 Sistemas de acceso al empleo público**

El artículo 55 del EBEP establece que todos los ciudadanos tendrán derecho al acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales que se desarrollan a continuación<sup>52</sup>.

### **2.4.1 Principios constitucionales de acceso a las funciones públicas**

Los principios que se explican a continuación se encuentran regulados en la CE. El principio de igualdad aparece en el artículo 23.2 como el derecho al acceso en los cargos públicos en condiciones igualitarias. Éste precepto también alude al principio de mérito indicando que no se pueden exigir requisitos de acceso a la función pública que no tengan relación con los principios de mérito y capacidad, del mismo modo que se regula la obligación de su cumplimiento en el artículo 103.3 del cuerpo constitucional.

#### *a) Principio de igualdad*

Es un principio regulado en el artículo 55 del EBEP como un principio rector y además como derecho fundamental, así lo determina el artículo 23.2 de la CE, en el acceso a la función pública. Se relaciona pues, el derecho a la igualdad establecido en el artículo 14 de la CE con el acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad regulado en el artículo 23.2 del mismo cuerpo legal.

El derecho o principio de igualdad gira en torno a dos perspectivas. La primera es la sustantiva que consiste en el derecho de una persona a recibir el mismo tratamiento que la ley da a otra persona que se encuentra en la misma

---

<sup>51</sup>Martínez, Antonio. (2001). *Régimen Jurídico de los Funcionarios*, ob.cit, p. 16, p.28.

<sup>52</sup>Artículo 55 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

o en situación asimilada. Esta es la perspectiva reconocida por el artículo 14 de la CE antes mencionado.

La segunda perspectiva es la reaccional, que supone que el derecho a la igualdad consiste en el derecho de una persona a reaccionar jurídicamente frente a un tratamiento distinto que la Ley le da respecto a otra persona que se encuentra en una situación asimilada sin que exista razón constitucional que justifique la diferencia de trato<sup>53</sup>.

*b) Principio de mérito*

Se encuentra regulado en el artículo 55.1 del EBEP y éste lo define como un principio constitucional imprescindible para acceder al empleo público. El artículo 23.2 de la CE impone la no exigencia para acceder al empleo público de otros principios que no se refieran a los principios de mérito y de capacidad. Éstos suponen la acreditación de las capacidades, conocimientos e idoneidad necesarios para acceder al empleo público que corresponda.

El Tribunal Constitucional<sup>54</sup> establece la diferenciación entre estos dos principios. Por una parte, “define la capacidad como un requisito absoluto para el desempeño de cada puesto de trabajo concreto”. Por otra parte, detalla el de mérito como “un elemento relativo de comparación y preferencia para el acceso o nombramiento”.

El principio de mérito se hace efectivo mediante los sistemas o procesos de selección para el acceso al empleo público y, en concreto, de las pruebas selectivas y la composición de los órganos de selección<sup>55</sup>.

*c) Principio de capacidad*

El artículo 55.1 del EBEP se refiere a la capacidad como un principio constitucional de acceso al empleo público de la misma forma que el de igualdad y mérito. La articulación de éste principio se efectúa a través de los requisitos establecidos con carácter general para participar en los procesos selectivos y también a través de la regulación de los sistemas de selección,

---

<sup>53</sup> Martínez, Juan Antonio, Manzana, Rafael Salvador. (2008). *Adquisición y pérdida de la condición de funcionario*. Valencia: Tirant lo Blanch, p.57.

<sup>54</sup> STC de 23 de diciembre (RTC/1993/388), FJº 2.

<sup>55</sup> Martínez, Juan Antonio, Manzana, Rafael Salvador. (2008). *Adquisición y pérdida de la condición de funcionario*, ob.cit., p.63.

pruebas selectivas y la composición de los órganos de selección, tal y como se ha dicho antes en la definición del principio de mérito. Para poder participar en los procesos selectivos el artículo 56.1 b) del EBEP exige un requisito conectado directamente con el principio de capacidad: “Poseer la capacidad funcional para el desempeño de las tareas”<sup>56</sup>.

#### 2.4.2 Requisitos generales para el acceso

Para participar en los procesos selectivos se exige el cumplimiento de unos requisitos generales tanto para el personal funcionario como para el laboral:

##### **1. Tener la nacionalidad española**

Es el primer requisito regulado en el artículo 56 del EBEP que deriva del artículo 30.1 a) Ley de funcionarios civiles del Estado (LFCE), que exigía como condición “ser español” para ser admitido a las pruebas selectivas previas al ingreso en la Administración.

Tanto la Ley 17/1993 de 23 de diciembre sobre el acceso a determinados sectores de la función pública de los nacionales de los demás Estados miembros de la Comunidad Europea como el Real Decreto 800/1995, de 19 de mayo, que la desarrolló establecían la libre circulación de trabajadores en la Comunidad Europea, esto implicó la eliminación de toda discriminación por razón de nacionalidad entre los trabajadores. Repetida jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, a pesar de su contradicción con el artículo 48.4 del Tratado Constitutivo de la Unión Europea, entendió empleos de la Administración Pública aquellos que implicaran una participación directa o indirecta en el poder público o en las funciones destinadas a salvaguardar los intereses generales del Estado o de las Administraciones Públicas. Ésta normativa además, permitía el acceso a los cónyuges de los españoles siempre que no estén separados de derecho, a sus descendientes y a los de su cónyuge siempre que no estén separados de derecho y sean menores de veintiún años o mayores con los que convivan

---

<sup>56</sup>Martínez, Juan Antonio, Manzana, Rafael Salvador. (2008). *Adquisición y pérdida de la condición de funcionario*, ob. cit., p. 65.

acreditando siempre un conocimiento suficiente y adecuado de la lengua española. La exigencia de la nacionalidad pero, es requisito indispensable de los interinos ya que éstos deben reunir las características necesarias para ser funcionarios de carrera y así ser nombrados. No es requisito indispensable, sin embargo, para el personal laboral.

El artículo 56 del EBEP anteriormente mencionado, en su apartado 1 a), establece que la nacionalidad se efectúa sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 57 del mismo cuerpo legal el cual contiene las reglas aplicables al acceso al empleo público de los nacionales de otros Estados. Así pues, la regla general ya no es ser español como establece el artículo 56 del EBEP sino que el requisito es ser nacional de un Estado miembro de la UE, cónyuge o descendiente menor de edad o dependiente<sup>57</sup>.

## **2. Poseer la capacidad funcional para el desempeño de las tareas**

De acuerdo con el artículo 56 del EBEP, es también un requisito tener la capacidad funcional para llevar a cabo las tareas que corresponden a la administración pública. Éste también se diferencia de lo establecido en el artículo 30.1 d) de la LFCE el cual exigía para el acceso a la Administración no padecer ninguna enfermedad o defecto físico que impida el desempeño de las tareas. La diferencia y a la vez relación entre ambos preceptos se encuentra en la referencia a aquellas situaciones que pueden afectar a la capacidad de las personas. Los aspirantes o candidatos deben probar la capacidad funcional para desempeñar las tareas correspondientes a diferencia de la normativa anterior que establecía el deber de acreditar que no padecen enfermedad o defecto físico que les impida el desarrollo de las tareas.

En ésta misma línea, hay que destacar la Disposición Adicional Decimonovena de la Ley 23/1988 que estableció la obligación de la Administración del Estado de hacer una reserva del tres por ciento de las vacantes para ser cubiertas por personas con discapacidad de grado igual o superior al treinta y tres por ciento. Dicha Disposición también incluía la finalidad de alcanzar la cobertura del dos por ciento del total de personal de

---

<sup>57</sup> Martínez, Juan Antonio, Manzana, Rafael Salvador. (2008). *Adquisición y pérdida de la condición de funcionario*. Valencia: Tirant lo Blanch, p.86.

la Administración por personas con la discapacidad mencionada siempre que superasen las pruebas selectivas y acreditaran el grado de discapacidad determinado y la compatibilidad con las tareas y funciones correspondientes. No obstante, la Ley 53/2003, de 10 de diciembre, sobre empleo público de discapacitados se pronuncia sobre el incumplimiento por parte de la Administración de la cobertura de plazas por personas con discapacidad. Dicha ley obligó a modificar la Disposición Adicional Decimonovena de la LMRPF introduciendo en la oferta de empleo de cada año la reserva de un número de plazas no inferior al cinco por ciento de las ofertadas para ser cubiertas por personas con discapacidad igual o superior al treintatrés por ciento.

El artículo 59.1 del EBEP, en relación con lo establecido en la Ley 53/2003 de 10 de diciembre y la Ley 51/2003 de 2 de diciembre, establece la clasificación de las personas con discapacidad en igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de éstas. Éste mismo precepto extiende la obligación de alcanzar el dos por ciento de cobertura de plazas con personas discapacitadas a todas las Administraciones Públicas. El apartado 2 del artículo 59 del EBEP permite las adaptaciones y matices necesarios y razonables a cada Administración en el proceso selectivo<sup>58</sup>.

### **3. Edad: tener dieciséis años cumplidos y no exceder de la edad máxima de jubilación forzosa**

El artículo 56.1 c) del EBEP establece la edad mínima de dieciséis años para poder participar en los procesos selectivos. Así pues se desvincula de la mayoría de edad legal exigida en el artículo 12 de la CE. Se producen diferencias con ambas edades, la de dieciséis y dieciocho, los segundos tienen derecho a votar y a acceder mediante elección a los cargos públicos de acuerdo con lo establecido en los artículos 2 y 6 de la Ley Orgánica 10/1985 de Régimen Electoral General. Los menores de dieciocho pero mayores de dieciséis, por el contrario, no podrán acceder a los cargos públicos ni tampoco ejercer en éstos pero sí podrán acceder a puestos reservados a los

---

<sup>58</sup> Martínez, Juan Antonio, Manzana, Rafael Salvador. (2008). *Adquisición y pérdida de la condición de funcionario*, ob.cit., p.90.

funcionarios públicos, a quienes corresponderá en virtud del artículo 9.2 del EBEP “el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas...”.

El artículo 56.1 c) del EBEP, por otra parte, también establece como requisito para poder participar en los procesos de selección, no exceder de la edad máxima de jubilación forzosa. El mismo artículo determina que sólo la Ley podrá establecer otra edad distinta para el acceso al empleo público.

Actualmente y de conformidad con el artículo 67.3 del EBEP la edad de jubilación forzosa se corresponde con la de sesenta y cinco años. El apartado d) del mismo artículo 56.1 mencionado, no contempla la posibilidad de elevar la edad mínima exigida<sup>59</sup>.

**4. No haber sido separado del servicio mediante expediente disciplinario, ni hallarse en inhabilitación absoluta o especial para empleos o cargos públicos.**

Éste es un requisito exigido en el artículo 30.1 e) de la LFCE que posteriormente el artículo 56.1 d) del EBEP complementó añadiendo la exigencia de no encontrarse en situación inhabilitada o equivalente ni haber sido sometido a sanción disciplinaria o equivalente que impida el acceso al empleo público.

Según lo dispuesto en el artículo 38.3 de la LFCE la pérdida de la condición de funcionario por separación del servicio suponía carácter definitivo a diferencia de otras sanciones administrativas o penales. Éste artículo ha sido derogado por el EBEP.

El artículo 68.2 del EBEP, no obstante, no prevé la posibilidad de obtener la rehabilitación en la condición de funcionario si la pérdida ha tenido lugar por sanción disciplinaria de separación del servicio. Éste precepto tiene en cuenta la posibilidad de que los órganos de gobierno de las AAPP posibilitem

---

<sup>59</sup> Martínez, Juan Antonio, Manzana, Rafael Salvador. (2008). *Adquisición y pérdida de la condición de funcionario*, ob.cit., p.95.

de forma excepcional la rehabilitación de quien hubiera perdido la condición de funcionario a petición de éste<sup>60</sup>.

## **5. Poseer la titulación exigida**

El hecho de poseer una titulación en el ámbito de la función pública viene regulado en los artículos 56.1 e) y 76 del EBEP. Éste último precepto legal determina que la clasificación de los funcionarios de carrera se corresponde con la titulación exigida de éstos.

En la LFCE la titulación ya era configurada como un requisito para ser admitido a las pruebas selectivas las cuales debían adecuarse a las funciones que se desempeñarían en cada uno de los cuerpos de la Administración del Estado.

El requisito de posesión de titulación exigida determinado en el artículo 56.1 e) del EBEP supone el derecho a participar en las pruebas selectivas no solo con ésta posesión sino que además el candidato debe encontrarse en condiciones de obtenerlo en la fecha que termine el plazo de presentación de instancias por haber superado las enseñanzas oficiales correspondientes al título. Éste artículo 56 se relaciona con el artículo 76 del EBEP que establece distintos grupos de clasificación de los Cuerpos y Escalas de funcionarios de carrera según la titulación:

- Grupo A: Posesión de título universitario de Grado o cualquier otro título universitario exigido por la Ley. Dentro de éste se distinguen dos subgrupos; A1 y A2 dónde la clasificación será en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de las pruebas de acceso.
- Grupo B: Se exige la posesión de un título de Técnico Superior.
- Grupo C: dividido en C1 (título de bachiller o técnico) y C2 (Educación Secundaria Obligatoria).

La Disposición Transitoria Tercera del EBEP establece que hasta que no sea generalizada la implantación de los nuevos títulos universitarios regulados en el artículo 76 del mismo cuerpo legal, seguirán siendo admitidos los

---

<sup>60</sup>Martínez, Juan Antonio, Manzana, Rafael Salvador. (2008). *Adquisición y pérdida de la condición de funcionario*, ob.cit., p.98.

títulos oficiales vigentes en la entrada en vigor del EBEP. Además, el apartado 2 de la Disposición de la que hablamos establece que los grupos de clasificación ya existentes se integrarán en otros de clasificación profesional previstos en el artículo 76 del EBEP de conformidad con las equivalencias siguientes:

- Grupo A: Subgrupo A1
- Grupo B: Subgrupo A2
- Grupo C: Subgrupo C1
- Grupo D: Subgrupo C2
- Grupo E: Agrupaciones Profesionales reguladas en la Disposición adicional séptima.

Debemos tener presente que el artículo 37 de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, establece una nueva estructura de las enseñanzas oficiales dividiéndolas en tres ciclos: Grado, Máster y Doctorado. La superación de éstas dará derecho a la obtención de los títulos oficiales. La ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales introducidas por la Ley Orgánica se regulan a través del Real Decreto 1393/2007 de 28 de octubre. Éste Real Decreto regula en su Disposición Adicional Primera un proceso de implantación de las nuevas enseñanzas:

“1. La implantación por las universidades de los planes de estudio conducentes a la obtención de los títulos previstos por este Real Decreto, podrá realizarse de manera simultánea, para uno o varios cursos, o progresiva, de acuerdo con la temporalidad prevista en el correspondiente plan de estudios.

2. En el curso académico 2010-2011 no podrán ofertarse plazas de nuevo ingreso en primer curso para las actuales titulaciones de Licenciado, Diplomado, Arquitecto, Ingeniero, Arquitecto Técnico e Ingeniero Técnico”. Sin embargo, su aplicación queda condicionada por la generalización de la implantación de las nuevas titulaciones a la que alude el artículo 76 del EBEP de la que anteriormente habíamos mencionado<sup>61</sup>”.

---

<sup>61</sup>Martínez, Juan Antonio, Manzana, Rafael Salvador. (2008). *Adquisición y pérdida de la condición de funcionario*, ob.cit., p.101.

## **2.5 Sistemas de selección en el empleo público**

Los sistemas de selección deben ser abiertos y garantizar la libre concurrencia además de que los órganos selectivos tienen la obligación de preservar el principio de igualdad de género. Son los siguientes:

### **a) Oposición**

A través de éste método se comprueba la capacidad de los candidatos mediante pruebas fijadas por las administraciones en cada convocatoria. Las pruebas deben adecuarse a las funciones del puesto de trabajo vacante y puede realizarse de forma oral o escrita y pueden consistir en cualquier ejercicio destinado a conocer las habilidades de los aspirantes. Puede abarcar desde competencias lingüísticas hasta competencias físicas. Pueden también incluir la superación de cursos de formación, prácticas o pruebas psicotécnicas, entre otros.

### **b) Concurso**

En este sistema se valora el currículum de los aspirantes a través de una puntuación fijada por cada administración en las bases de la convocatoria. El elemento de valoración puede ser la experiencia en funciones similares o iguales a los puestos convocados, la formación, idiomas u ofimática. Los méritos, para que puedan ser analizados deben acreditarse en el tiempo previsto en la convocatoria.

No se podrán valorar como méritos los servicios prestados como personal eventual, la titulación, carnets de conducir, etc.

### **c) Concurso – oposición**

Es un sistema que combina la superación de pruebas de capacidad con la valoración de las condiciones de acceso y los méritos mencionados en la definición del concurso.

El EBEP determina que en el momento en que se efectúen las pruebas de oposición y éstas se acompañen de la valoración de méritos, la puntuación será proporcionada y no podrá fijar el resultado por si sola en el resultado del proceso.

Añadir que, la fase de concurso puede tener lugar antes o después de las pruebas de oposición considerando que si se hacen con carácter previo no tendrán carácter eliminatorio ni se podrá aplicar para superar la fase de oposición<sup>62</sup>.

## 2.6 Proceso de selección en el empleo público

El procedimiento de selección en las entidades públicas presenta una serie de actos ordenados dónde se acreditan los méritos y capacidad de quienes se presentan a las pruebas selectivas. En el proceso de selección se deben respetar ante todo los derechos fundamentales establecidos en la CE.

Los actos que acreditan las cualidades de los candidatos son los siguientes:

- **Convocatoria.** El proceso de selección se inicia con la publicación de una convocatoria, considerado como un elemento imprescindible del procedimiento. Ésta deberá ser publicada en el BOE tal y como establece el artículo 15.1 del RGIPPT con carácter general. En el ámbito autonómico tendrá que publicarse en su diario oficial y en el caso de las Administraciones Locales deberá efectuarse en el BOE y las bases en el BOP, en su diario oficial o en la propia corporación, así queda regulado en el artículo 6 del Real Decreto 896/1991.

Para garantizar el derecho de ingreso en condiciones de igualdad exigido en el artículo 62.1 a) de la Ley 30/1992 se incluirán en la convocatoria las bases generales, pruebas y programas a superar y formas de calificación reguladas en el artículo 15.1 del RGIPPT antes citado.

Mediante la publicidad de la convocatoria y sus bases, los participantes pueden controlar la actuación de la Administración aunque ésta tiene poder discrecional en la elección del proceso de selección y en la configuración de exigencias.

Las bases de la convocatoria adquieren el carácter de fundamental al tener valor y fuerza vinculante de ley, así queda dispuesto en el artículo 15.4 del RGIPPT asimilándose ésta característica a la fuerza vinculante propia de un contrato de trabajo. De esta forma, resulta imposible recurrir ante ellas si antes no se efectúa una declaración de lesividad y una posterior impugnación ante el orden jurisdiccional de lo contencioso. Cabe añadir pero la posibilidad de aumentar el

---

<sup>62</sup>Aldomà, Josep, Camino, Josep Pere, Comellas, Eva, Miró, Lola, Tarrés, Marc. 2010. *Dret de la funció pública*. Barcelona: Eureka Media, SL, p.43.

número de vacantes a cubrir siempre que se encuentre dentro de los límites de la oferta.

Otra de las características de la convocatoria es su carácter inmutable excepto en el caso en el que se produzca resolución en contrario conseguida mediante el planteamiento de recurso ordinario o procedimiento de revisión de oficio. El motivo es sencillo; se trata de actos de características beneficiosas o favorables a través de los cuales se crean expectativas. Los ciudadanos sólo pueden impugnar las bases que resulten discriminatorias.

El contenido mínimo de la convocatoria se basa en la regulación establecida en el artículo 16 del RGIPPT y es el siguiente:

1. Número de plazas convocadas y las características de éstas indicando además la escala y subescala a la que pertenezcan señalando además el grupo de titulación de cada una de ellas. También deben constar las plazas que se adjudiquen a la promoción interna siendo posible en este caso, realizar pruebas independientes de las de ingreso.
2. Hacer efectiva una declaración en la que conste la imposibilidad de proclamar una superación del proceso de selección por parte de los aspirantes mayor a las plazas ofertadas. La cual cosa hará inviable la denominada reserva de ejercicio y la de los aprobados sin plaza.
3. Unidad administrativa a la cual deben dirigir la solicitud de participación.
4. Requisitos a cumplir por parte de los aspirantes.
5. Sistema selectivo.
6. Tipología de pruebas a celebrar y la relación de méritos que se tendrá en cuenta obedeciendo siempre a la relación entre los ejercicios a superar y su adecuación a la plaza que se pretende ocupar. En este supuesto, se manifiestan dos intereses: por una parte el público por la intención de obtener el servicio y desempeño de las personas más capacitadas y aptas, por otra parte se encuentra el interés general de los ciudadanos cualificados en su aspiración, conscientes estos de sus responsabilidades, reglas a seguir, concursos y oposiciones que deben ser interpretados en el sentido más favorable a la admisión.
7. Designación del tribunal calificador o comisión permanente respecto de los cuales el artículo 103 de la CE exige una garantía cierta sobre la capacidad

de los integrantes con el objetivo de garantizar una preparación suficiente para ocupar el puesto de trabajo y desempeñar las tareas correspondientes para las cuales han sido convocados, sin tener en cuenta los tribunales por supuesto, opiniones externas.

8. Sistema de calificación.
9. Programa que ha de presidir las pruebas o indicación del BOE en el que se hubiera efectuado la publicación.
10. Duración máxima del proceso de celebración del juicio. Desde la finalización de un ejercicio hasta el comienzo del siguiente deberá transcurrir un plazo mínimo de 72 horas y máximo de 45 días naturales.
11. Orden de actuación de los candidatos que se efectuará mediante un sorteo.
12. Determinación de las características, duración, plazo máximo para el comienzo de la actividad y centro responsable de la evaluación del proceso selectivo.

En el caso de que en la publicación de la convocatoria no consten todos los requisitos mencionados se entenderá incorrecta y se abrirá la posibilidad de impugnación como si no se hubiese realizado. Si se produjera éste hecho se estaría vulnerando el artículo 9 de la CE el cual regula las condiciones de igualdad que deben regir entre los distintos candidatos. Por tanto, se debe seguir un procedimiento igualitario en la convocatoria de acceso a la función pública<sup>63</sup>.

- **Presentación de solicitudes.** La solicitud para participar en el procedimiento de selección deberá formularse en modelo oficial dentro del plazo de 20 días naturales a partir del día siguiente de la publicación de la convocatoria, así lo dispone el artículo 17 del RGIPPT. En la solicitud, el aspirante deberá hacer constar todas y cada una de las condiciones que se pidan y aportar todos los documentos y justificantes de pago de tasas que correspondan tal y como determina el artículo 18 del RGIPPT.

La autoridad convocante será la responsable de informar sobre las falsedades o errores, si los hay, que hubieran podido cometer los candidatos. El RGIPPT

---

<sup>63</sup>Fernández, Juan J., Rodríguez, Susana. (2005). *El acceso al empleo público*. Barcelona: Estudios Financieros, p.50.

determina la posibilidad de acudir a la jurisdicción penal en el caso de que las falsedades tuvieran una importante relevancia<sup>64</sup>.

- **Lista de admitidos y excluidos.** Deberá declararse la resolución referente a la admisión y exclusión de los aspirantes en el plazo máximo de un mes desde la expiración del plazo para la presentación de las solicitudes de acuerdo con lo establecido en el artículo 20 del RGIPPT. Dicha declaración deberá ser efectuada por la autoridad convocante y constará publicada en el BOE o en el diario que corresponda indicando los lugares en los que estarán expuestas las listas completas y certificadas. Se fijará un intervalo de 10 días hábiles para subsanación, abriendo así el período de posibles impugnaciones o recursos.

El artículo 20.2 del RGIPPT antes mencionado, prevé la posibilidad de que algunos procesos de selección no sean públicos. En éste caso, deberá hacerse constar en la convocatoria y en la resolución se especificará el lugar y fecha del inicio de las actividades y la lista de los excluidos con las causas y plazo para la subsanación.

Aparte de esto, la lista de admitidos y excluidos podrá ser impugnada por los interesados según las reglas generales del procedimiento contencioso administrativo siempre teniendo en cuenta que la actividad pública se rige por el principio de flexibilidad –lograr la máxima concurrencia- e inexigibilidad de confirmar los requisitos de participación excepto en los casos en los que la persona haya sido elegida.

Antes del comienzo de las pruebas la Secretaria del Estado para la Administración u el órgano autonómico o local competente determinará mediante sorteo el orden de actuación de los candidatos en todos los ejercicios a celebrar y deberá publicarlo también en el diario oficial correspondiente tal y como dispone el artículo 17 del RGIPPT. De conformidad con el artículo 21 del RGIPPT, una vez se inicien las pruebas no será obligatoria la publicación de la celebración de las restantes bastará con anunciar las siguientes en el lugar dónde se haya efectuado la prueba anterior con la antelación de 12 horas antes de comenzar y 24 horas si se tratara del mismo examen<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Fernández, Juan J., Rodríguez, Susana. (2005). *El acceso al empleo público*, ob.cit., p.53.

<sup>65</sup> Fernández, Juan J., Rodríguez, Susana. (2005). *El acceso al empleo público*, ob.cit., p.54.

- **Realización de las pruebas; órgano de selección y valor de sus resoluciones.**

Las pruebas podrán realizar de forma oral o escrita, teórica o práctica y podrán ser obligatorias u optativas. Se efectuarán de acuerdo con lo previsto en la convocatoria y ante el tribunal o comisión permanente a quienes les corresponderá el desarrollo y la calificación. El artículo 19 de la LMRPF encarga el acceso a la función pública a unos órganos concretos y otorga el poder al Gobierno para que éste regule su composición y funcionamiento con el propósito de asegurar la agilidad en el proceso. De ello derivan los siguientes rasgos identificativos emparados en el artículo 4 f) del Real Decreto 121/2005, de 4 de febrero y los artículos 22 a 28 de la Ley 30/1992:

1. Composición impar cumpliendo el principio de especialidad en su designación y el principio de paridad entre ambos sexos.
2. Garantizar que sus miembros tengan una titulación igual o superior al nivel exigido para el ingreso en el cuerpo que van a intervenir. La designación se hará mediante el nombre completo e individualizado.
3. No podrán estar formados de forma mayoritaria por funcionarios que integren el mismo cuerpo objeto de la selección.
4. No podrán formar parte quienes hubieran realizado tareas de preparación de aspirantes en los cinco años anteriores a la publicación de la convocatoria.

El principio de especialidad al que se ha aludido exigirá la cualificación necesaria. El artículo 13 del RGIPPT establece que dentro de la posibilidad de introducir cargos políticos o representantes sindicales dentro del grupo de calificadoros deberá cuestionarse la competencia profesional de éstos y regirá en todos el principio de imparcialidad. El órgano de selección pues, es quien deberá publicar la relación de aprobados por orden de puntuación trasladándola a la autoridad competente para que ésta realice la difusión en los correspondientes diarios oficiales según el artículo 22.1 del RGIPPT. La Administración no podrá dejar de nombrar a ninguno de los aprobados pero sí podrá efectuar una revisión de acuerdo con los artículos 102 y ss. de la Ley 30/1992. Dicha revisión se ceñirá a apreciar los defectos jurídicos que se hayan producido de acuerdo con las bases de la convocatoria sin sustituir a los tribunales o comisiones en sus funciones calificativas.

En el caso de que las resoluciones de la Administración dificulten la continuación del proceso de selección o produzcan indefensión, podrá interponerse recurso ordinario ante quien haya designado su presidente.

En los supuestos de infracciones del procedimiento, irregular composición del tribunal, falta de motivación y razones de fondo al apartarse de los criterios incluidos en la convocatoria así como aplicaciones irregulares de los criterios mencionados o desviaciones de poder el problema se encuentra en la doctrina de discrecionalidad técnica. Bajo criterio del Tribunal Supremo<sup>66</sup>, la discrecionalidad técnica reduce la posibilidad de controlar la actividad de los evaluadores y aparta de éste control las intenciones de los interesados que soliciten una evaluación alternativa. De ello deriva el hecho de que la normativa no exija a los tribunales la formalización de las calificaciones mediante publicidad de ellas a través de puntuación sin explicaciones complementarias. La doctrina jurisprudencial no tiene otra intención que atacar esa discrecionalidad técnica de la que gozan los calificadores. Los términos discrecionalidad y técnica se contraponen; el primero es objeto de valoración y no de comprobación, el segundo no se puede valorar pero sí comprobar.

El Tribunal Constitucional<sup>67</sup> participa en la polémica de la discrecionalidad de la que venimos hablando y proporciona una tesis definitiva al confirmar todos los aciertos:

- El juicio recae sobre una cuestión técnica por lo que escapa por su propia naturaleza al control jurisdiccional.
- La adecuación de los aspirantes se corresponde con una valoración conjunta de las distintas circunstancias que conformen las aptitudes de éstos.
- Debido a lo expuesto en los anteriores puntos, solamente los órganos especializados pueden realizar la apreciación que corresponde. No se puede sustituir, por tanto, el juicio ni el juzgador que se encuentra vinculado al criterio de competencia técnica especializada.
- La diferencia que se señala hacia la discrecionalidad de los tribunales y comisiones de concursos y oposiciones encuentra su fundamento en una

---

<sup>66</sup>STS de 14 de julio (RJ/2000/7714), FJº4.

<sup>67</sup>STC de 6 de febrero (RTC/1995/34), FJº2 y 3.

presunción iuris tantum de certeza de su actuación que se relaciona con su especialidad e imparcialidad a la hora de calificar. Sólo cuando se encuentren errores cabrá la valoración de discrecionalidad y en cualquier caso la anulación de su decisión.

De todo lo anterior deriva la regla general y la regla específica. La primera establece la prevalencia de la discrecionalidad técnica de los tribunales frente a los criterios u opiniones aportados por los candidatos. La segunda se corresponde con la posibilidad de revisión en caso de incumplimiento de requisitos, vicios o falta de motivación en la resolución entre otros<sup>68</sup>.

- **Nombramiento y toma de posesión.** Una vez se ha publicado en el BOE la lista definitiva de aprobados, los aspirantes presentarán ante la Administración correspondiente los documentos acreditativos de sus capacidades y cumplimiento de requisitos exigidos en el plazo de 20 días naturales. No podrán ser nombrados quienes no aporten los documentos en el período previsto según el artículo 23 del RGIPPT.

El proceso no acaba con la selección y verificación de los requisitos necesarios o las prácticas y cursos selectivos previstos en el artículo 24 del RGIPPT. El elegido debe ser nombrado a nivel estatal por el Secretario de Estado para la Administración Pública publicándose en el diario oficial correspondiente. Posteriormente debe tomar posesión y prestar juramento. El acto de nombramiento debe completarse con la declaración de voluntad del funcionario mediante la toma de posesión en el que tiene la obligación de mostrar el respeto a la Constitución y mostrar el compromiso sinalagmático de las partes determinado en el artículo 25 del RGIPPT. De acuerdo con el artículo 36 b) de la LFCE, el nombrado tiene el período de un mes desde la notificación para tomar posesión.

A los recién nombrados se les asigna una plaza según las peticiones y el orden en el proceso siempre que reúnan los requisitos. Éste puesto de trabajo tendrá carácter definitivo y equivalente a los efectos obtenidos por oposición, concurso o concurso – oposición<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup>Fernández, Juan J., Rodríguez, Susana. (2005). *El acceso al empleo público*, ob.cit., p.66.

<sup>69</sup>Fernández, Juan J., Rodríguez, Susana. (2005). *El acceso al empleo público*, ob.cit., p.67.



### **CAPITULO 3. Estructura interna y provisión de puestos de trabajo**

#### **3.1 Estructura interna de la función pública local**

El personal de las Entidades Locales está integrado mayormente por funcionarios de carrera sin habilitación de la misma forma que en las Administraciones Central y Autonómica. Éstos son aquellos que hayan superado las pruebas de acceso, explicadas en el capítulo anterior, convocados por la entidad correspondiente con la que mantienen una relación profesional, desempeñan servicios de carácter permanente y reciben sus retribuciones. Siempre que éstos no ocupen puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación se integran en una de las siguientes escalas:

- *Escala General. Subescalas; técnica, administrativa, auxiliar y subalterna.*

Los pertenecientes a ésta escala llevaran a cabo tareas administrativas excepto los de la subescala técnica que desempeñarán tareas de gestión, estudio y propuestas de administración superiores. Los que pertenecen a la subescala administrativa se encargan de las tareas de trámite y de colaboración. En cuanto a la auxiliar, realizan tareas de mecanografía, archivo de documentación o semejantes. Por último, los de la escala subalterna realizan tareas como vigilancia, conserje, portero u otras funciones similares.

- *Escala Especial. Subescalas; técnicas y de servicios especiales.*

Integra a los funcionarios que desempeñan funciones específicas y de una titulación o profesión concreta. La subescala técnica se encuentran quienes realizan tareas las cuales requieren título profesional. La de servicios especiales integra los funcionarios que desempeñan aquellas tareas que exigen aptitudes para las que no se requiere titulación específica. En ésta se encuentran por ejemplo los funcionarios como son policías locales y sus auxiliares<sup>70</sup>.

En el capítulo anterior se referenciaban diversos grupos que eran clasificados a través de las titulaciones. La estructura interna de la función pública está basada en ésta distinción dividida en grupos organizados según las titulaciones<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> Martínez, Antonio. (2001). *Régimen Jurídico de los Funcionarios*, ob.cit., p. 55.

<sup>71</sup> Martínez, Antonio. (2001). *Régimen Jurídico de los Funcionarios*, ob.cit.,p.56.

La estructura de la función pública se organizará en función de las relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos que comprendan la denominación de los puestos, grupos de clasificación profesional, cuerpos o escalas a que estén adscritos, sistemas de provisión y retribuciones complementarias tal y como establece el artículo 74 del EBEP. A tenor del artículo 75 del EBEP, los funcionarios se agrupan en cuerpos o escalas u otros sistemas acreditativos de sus competencias y conocimientos confirmados a través de un proceso selectivo.

El personal funcionario de carrera se organizará dentro de los cuerpos o escalas mencionados en grupos y subgrupos regulados en el artículo 76 del EBEP:

*Grupo A. Dividido en A1 y A2.*

Se exigirá la posesión de una titulación de grado. La clasificación mediante los subgrupos A1 y A2 se hará en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de la prueba de acceso.

*Grupo B.*

Se exigirá la posesión de un título de Técnico Superior.

*Grupo C. Dividido en C1 y C2.*

El primer subgrupo pertenecerá a los titulados en bachiller o técnico. El C2 al título de graduado en Educación Secundaria Obligatoria<sup>72</sup>.

## **3.2 Formas de provisión de puestos de trabajo en las entidades locales**

### **3.2.1 Concepto**

Se entiende como provisión de puestos de trabajo el procedimiento administrativo que tiene como objetivo cubrir las vacantes mediante mecanismos previamente diseñados.

Como ya se ha visto en el capítulo anterior, el sistema se inicia mediante una convocatoria pública que se traslada a todos los ciudadanos y con los métodos de oposición y concurso. De otro modo, la provisión de quienes ostentan la condición de funcionarios considera como válido el concurso y la libre designación sometida a ciertas

---

<sup>72</sup> Artículos 74 a 76 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

limitaciones. Ambos sistemas sirven para la atribución de un puesto de trabajo teniendo en cuenta, en cualquier caso, los principios de mérito y de capacidad.

### 3.2.2 Formas de provisión

#### a) **Concurso ordinario.**

Es el sistema conocido como habitual de la provisión según lo dispuesto en el artículo 20.1 de la LMRFP. Se trata de la ocupación de un puesto de trabajo en la Administración a través del candidato más idóneo<sup>73</sup>. En el concurso ordinario o de méritos se valoran los méritos, capacidades y aptitudes de los candidatos. Éste es el sistema más objetivo ya que la valoración se efectúa de acuerdo con las bases de la convocatoria publicada. Los currículos se valoran por comisiones o juntas de valoración que son órganos compuestos por personal técnico, profesional y especializado. El funcionamiento debe ajustarse a los principios de imparcialidad, especialidad y objetividad.

Las juntas de valoración deben proponer una resolución al órgano que las designó. Por consiguiente, la valoración y resolución se realizan conforme a la discrecionalidad técnica ya reconocida.

Para poder participar en un concurso de esta tipología se deben cumplir los requisitos de, en primer lugar, antigüedad, lo que supone haber ocupado un puesto de trabajo desde el que se concursa durante un período concreto que será de 2 años. El segundo requisito consiste en encontrarse en cualquier situación administrativa. También se establecen condiciones a la convocatoria de acuerdo con la RLT. Y por último, se exige la capacidad funcional para llevar a cabo las tareas que corresponden, no estar en una causa de incompatibilidad y acreditar la competencia lingüística.

De acuerdo con el artículo 15.2 de la LMRFP no se podrá reservar el puesto de trabajo a una determinada escala o subescala de funcionarios. Por eso la participación en los concursos será abierta a todos los que cumplan los requisitos exigidos en la convocatoria independientemente de la escala que ocupen. Aún así, la Administración tiene la facultad de convocar concursos restringidos a determinados funcionarios.

---

<sup>73</sup>Fernández, Juan J., Rodríguez, Susana. (2005). *El acceso al empleo público*, ob.cit., p.69.

El concurso de méritos puede ser general o específico. El primero consiste en la provisión de puestos genéricos. El segundo consiste en la provisión de puestos únicos con características distintas a los otros.

Dentro de las aptitudes y capacidades valoradas en éste concurso encontramos la titulación, conocimiento de lenguas, ofimática, cursos de formación, etc.

En el concurso específico, además, pueden valorarse calidades y aptitudes concretas de los aspirantes pudiéndose establecer pruebas específicas como la presentación de memorias, superación de entrevistas o pruebas psicotécnicas.

Finalmente, añadir que el concurso de provisión ordinario o de méritos es uno de los medios que permite la movilidad interadministrativa debido a la previsión de que funcionarios de otras entidades públicas participen en el proceso<sup>74</sup>.

**b) Libre designación.**

Se trata de un procedimiento que, como el anterior, respeta los principios de igualdad, mérito y capacidad pero a diferencia del concurso tiene la característica de discrecionalidad que hace que no sea objetivo. En este caso, la selección se realiza mediante apreciación discrecional de los candidatos.

En la actualidad, los cargos que pueden ser objeto de libre designación están constituidos por altos cargos, direcciones y puestos de especial responsabilidad.

Los criterios en este sistema son los mismos que los establecidos en el concurso de méritos a excepción de la exigencia de la antigüedad. De la misma forma también se permite la participación al personal de otras administraciones y se puede declarar desierta la provisión por considerar que ninguno de los candidatos es válido. Posteriormente, el órgano competente dicta resolución motivada con la referencia al ajuste del candidato a los requisitos establecidos en la convocatoria y en el procedimiento. En el cese se mantiene la discrecionalidad.

Por último y a diferencia del concurso de méritos, no se puede interponer recurso de alzada sino que es adecuado el recurso potestativo o contencioso administrativo al no haberse formado una comisión de valoración<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup>Aldomà, Josep, Camino, Josep Pere, Comellas, Eva, Miró, Lola, Tarrés, Marc. 2010. *Dret de la funció pública*, ob.cit., p.15.

## **CAPITULO 4. Promoción del personal al servicio de la administración local**

### **4.1 Promoción y la carrera profesional como un derecho**

Antes de entrar en el concepto propio de promoción del personal al servicio de la administración local debemos conocer el derecho a la carrera administrativa de los funcionarios públicos.

Es un derecho tan enraizado como el de permanencia en el cargo en la función pública y está reconocido en el artículo 14 c) del EBEP que lo regula como el derecho de progresión en la carrera profesional de los empleados públicos así como el derecho también a la promoción preservando los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

Sin embargo, aunque el EBEP se refiera a los empleados públicos pudiendo entender así a la totalidad de ellos, el artículo 8.2 del mismo cuerpo legal excluye a los funcionarios interinos y al personal eventual.

En cuanto al personal laboral, el artículo 19 del EBEP establece que será la normativa laboral la que reconocerá el derecho a la promoción de éstos pero no distingue el personal laboral fijo y el temporal.

La legislación respecto al término de carrera administrativa no ofrece una definición clara sino que utiliza la palabra de forma confusa. La LMRFP no obstante, distingue entre promoción profesional y promoción interna y limita la carrera administrativa a la promoción profesional ya que la interna conlleva la superación de un nuevo proceso selectivo para acceder a un cuerpo o escala distintos. De esta forma, podemos entender la promoción interna como una forma de selección y no como carrera administrativa propiamente dicha.

En la LMRPF, la tipología de promociones se presenta de tres formas:

1. El artículo 20 de la Ley regula la provisión de puestos de trabajo, procedimiento que conlleva movilidad administrativa, y el cambio del puesto ocupado. En este sentido, se basa en una de las modalidades de carrera: la carrera vertical.

---

<sup>75</sup> Aldomà, Josep, Camino, Josep Pere, Comellas, Eva, Miró, Lola, Tarrés, Marc. 2010. *Dret de la funció pública*, ob. cit., p.16.

2. El artículo 21 regula el grado personal del funcionario como derecho individual que opera en tres vertientes:
  - Nivel inicial del funcionario en el momento de incorporación a la entidad y la expectativa de progreso de éste mientras permanezca en el mismo cuerpo o escala hasta llegar al nivel máximo de su grupo.
  - Posibilidad de incrementar el nivel cambiando de puesto de trabajo a través del sistema de provisión u otros criterios que respeten los principios de mérito y capacidad sin que se efectúe un cambio de puesto.
  - Como derecho adquirido a un nivel determinado que garantice a los funcionarios la percepción del complemento de destino correspondiente con independencia de que el nivel del lugar de trabajo que ocupen sea inferior.
  
3. El artículo 22 regula la promoción interna para cambiar de cuerpo o escala bien sea para ascender o para mantenerse en el mismo grupo.

En el EBEP la carrera profesional se define, de conformidad con el artículo 13, como el conjunto de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

El EBEP establece una distinción entre la carrera profesional y la promoción interna a lo largo de sus preceptos. También alude a expresiones como promoción profesional en su artículo 16.1 y en los apartados 2 y 3 de éste mismo artículo hace referencia al término carrera profesional. Esta variedad de menciones genera confusiones sobre la normativa. El artículo 16.3 del EBEP parte de una concepción amplia de la carrera profesional prevista para los funcionarios públicos. Aún así es una idea vinculada al ascenso con repercusión en las retribuciones<sup>76</sup>.

#### **4.2 Modalidades de carrera profesional**

El EBEP, tal y como se ha mencionado en el apartado anterior, no ofrece un nombre concreto y cerrado de tipologías de carrera profesional. Si partimos de la terminología de ésta Ley, su clasificación sería la siguiente:

---

<sup>76</sup>Aldomà, Josep, Miró, Lola. (2010). *Personal al servei de l'Administració Local. La carrera professional dels funcionaris*. Escola d'Administració Pública de Catalunya, p.1.

- a) Carrera horizontal: Progreso de grados o categorías sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo.
- b) Carrera vertical: supone el ascenso en la estructura de puestos de trabajo a través de los procesos de provisión de puestos de trabajo de carácter definitivo dentro de la misma administración definida como movilidad interna o a una administración diferente lo que supondría una movilidad llamada interadministrativa.
- c) Promoción interna vertical: significa el ascenso desde un cuerpo u escala de un subgrupo o grupo de titulación a otro superior a través de un proceso selectivo.
- d) Promoción interna horizontal: acceso a cuerpos o escalas del mismo grupo o subgrupo mediante proceso de selección<sup>77</sup>.

### **4.3 Promoción interna, vertical y horizontal**

#### 4.3.1 Aspectos generales de la regulación en la LRMFP y el EBEP

La definición general de promoción interna se encuentra en el artículo 22.1 de la Ley de Medidas y se considera en ésta Ley como el ascenso desde “Cuerpos o Escalas de un grupo de titulación a otros del inmediato superior”<sup>78</sup>.

La LMRPF en su artículo 22 ya reguló las dos modalidades de promoción interna de la misma forma que el EBEP. Según el apartado 1 del artículo 22 de la LMRPF la promoción interna vertical consiste en el ascenso de los funcionarios de carrera desde cuerpos de un subgrupo o grupo de titulación a otro superior superando un proceso de selección de la misma forma lo expresa el EBEP. Del mismo modo, el artículo 22.2 de la LMRPF regula la promoción interna horizontal con la diferencia de que no tiene carácter básico como ocurre con la promoción interna vertical. Ésta la podemos definir como la promoción a una escala del mismo grupo o subgrupo de clasificación.

Visto el artículo 18.1 del EBEP, tanto si se trata de la promoción interna vertical como horizontal deben hacerse efectivas mediante un procedimiento de selección. El mismo

---

<sup>77</sup>Aldomà, Josep, Miró, Lola. (2010). *Personal al servei de l'Administració Local*, ob.cit., p.6.

<sup>78</sup>Arroyo, Luis Miguel. (1994). *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*. Valencia: Tirant lo Blanch. p. 477.

artículo establece como requisito el desempeño de los principios rectores del acceso al empleo público junto con, claro está, el conjunto de normativa del EBEP.

Las diferencias más significativas y destacables entre el artículo 18 del EBEP y el artículo 22.1 de la LMRPF son:

- a) A tenor de la LMRPF la promoción interna vertical se tiene que hacer en la misma convocatoria que el turno libre pudiéndose llevar a cabo convocatorias independientes por conveniencia de la planificación general de recursos humanos y previa autorización del Gobierno u el órgano competente. El EBEP no regula esta norma.
- b) El EBEP prescinde del régimen de preferencia de los funcionarios que promocionan para cubrir puestos vacantes.
- c) El artículo 22.1 de la LMRPF alude de forma expresa a que el funcionario que promociona a un cuerpo de un grupo superior reservará el grado personal que hubiera obtenido al principio siempre que esté contenido en el intervalo de niveles del nuevo grupo de titulación. El EBEP, por el contrario, no integra ninguna norma del estilo.
- d) La promoción interna horizontal, como se ha dicho anteriormente, se regula en el EBEP con carácter básico a diferencia de la LMRPF. En el lado opuesto, el EBEP no integra en su ordenamiento los requisitos previstos en el artículo 22 de la LMRPF que se reproducen en el artículo 59.2 del TUFPC y son en primer lugar, que las funciones de ambos cuerpos o escala sean coincidentes o similares en cuanto al contenido profesional y nivel técnico y en segundo lugar, que los funcionarios estén en posesión de la titulación académica exigida en la convocatoria.
- e) En términos de la LMRPF, la administración era la encargada de determinar desde que cuerpos o escalas se podía llevar a cabo la promoción interna

horizontal. El artículo 18.3 del EBEP determina que la legislación de desarrollo será quien podrá establecerlo.

- f) La LMRPF, en cuanto a la promoción interna horizontal establece el requisito de haber prestado servicios efectivos durante al menos dos años como funcionario de carrera del grupo de titulación inferior. Por el contrario, el EBEP requiere solamente la antigüedad mínima de dos años de servicio activo.

Otra modalidad regulada en el artículo 22.3 de la LMRPF es aquella que se refiere de forma exclusiva al ámbito de la Administración General del Estado. Ésta tiene carácter excepcional y no básico. Para ser partícipe de ella el personal laboral debe formar parte de grupos y categorías profesionales semejantes o iguales al grupo de titulación correspondiente al cuerpo o escala al cual se pretende acceder y que desempeñan funciones similares o idénticas y además cumplen los requisitos del artículo mencionado. Así pues se trataría de un caso de promoción interna cruzada horizontal. Ésta denominación se incorpora a la LMRPF a través de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

El EBEP, por su parte, no regula la promoción cruzada vertical aunque se planteó en el proyecto de ley en el que se propuso la adición de un apartado e) al artículo 16.3 de la normativa en el que se definiera la promoción cruzada como el ascenso desde un grupo profesional a una categoría profesional superior y viceversa.

Tampoco recoge la promoción interna cruzada horizontal tal y como lo hace el artículo 22.3 de la LMRPF. Se ha especulado algunas veces sobre si la Disposición Transitoria segunda del EBEP recoge el supuesto de promoción interna cruzada dado que ésta dispone que el personal laboral fijo que esté desempeñando funciones de personal funcionario en el momento de entrada en vigor del EBEP podrá participar en procesos selectivos de promoción interna.

Otras normas relacionadas con la promoción interna que no han sido derogadas por el EBEP y que ya venían reguladas por la LMRPF son, en primer lugar, la Disposición Adicional vigesimosegunda que permite prescindir del requisito de titulación para entrar a los cuerpos o escalas del grupo C1 y C2 del área o actividad correspondiente. En segundo lugar, la Disposición Adicional vigesimoquinta autoriza la participación en las

convocatorias de promoción interna del cuerpo general auxiliar de la Administración del Estado al personal laboral perteneciente al grupo profesional 7 de los previstos en el Convenio único para el personal laboral de la Administración del Estado o desde la categoría y grupo profesional similares a los presentados en los convenios restantes. Así se ve que ésta si establece una regulación de promoción interna cruzada<sup>79</sup>.

#### 4.3.2 Modelos de carrera profesional

##### **1. La carrera vertical**

De conformidad con el artículo 16.3 b) del EBEP podemos definir la carrera vertical como el ascenso en la estructura de lugares de trabajo mediante procesos de provisión de puestos de trabajo legalmente previstos.

Actualmente, en la LMRFP, la carrera vertical tiene lugar como resultado del cambio de puesto de trabajo en el momento en el que el funcionario pasa a ocupar otro de nivel o complemento específico superior. La carrera vertical está basada pues en dos conceptos retributivos el complemento de destino que se corresponde con el nivel del puesto de trabajo y el complemento específico antes mencionado. Por una parte, el artículo 21 de la LMRFP previene el afianzamiento del nivel del complemento de destino a través de la instauración del grado personal del funcionario, derecho que se adquiere con el ejercicio en un puesto de trabajo durante un tiempo determinado. Por otra parte, los funcionarios no consolidan el complemento específico, el cual podrá disminuir si se pasa a ocupar un puesto de trabajo con éste complemento de carácter inferior.

En cambio, en el EBEP, al haberse dado la desaparición de la clasificación de los lugares de trabajo en niveles, la carrera vertical se centra en los complementos de lugar establecidos en la ley de desarrollo. Aún así, ambas carreras se basan en el cambio de puesto de trabajo y en la estructura jerárquica de estos o también en la cualificación de sus funciones. Así pues, el paso hacia el EBEP no debería comportar dificultades legales.

Un factor muy importante en la carrera vertical es la estructura de los puestos de trabajo propios de cada entidad pública. Si la estructura es amplia, o dicho de otro modo, la administración es grande, se generaran más posibilidades de movilidad<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup>Aldomà, Josep, Miró, Lola. (2010). *Personal al servei de l'Administració Local*, ob.cit., p.7.

<sup>80</sup>Aldomà, Josep, Miró, Lola. (2010). *Personal al servei de l'Administració Local*, ob.cit., p.11.

## **2. Carrera horizontal en la LMRFP**

En la definición de carrera horizontal se pueden incluir diferentes supuestos. El primero de ellos consiste en el incremento de grado de personal del funcionario sin aumentar el nivel del puesto de trabajo que ocupa. Ello supone la superación de cursos de formación u otros sistemas semejantes y aparece regulado en el artículo 21.1 f) de la LMRFP. No se ha producido ninguna acción similar en ninguna de las administraciones españolas. El segundo caso consiste en el incremento del nivel de complemento de destino o de la cuantía del complemento específico. La modificación de los elementos retributivos se ha hecho a través de la modificación de la RLT o catálogo y se ha aplicado en algunas administraciones mediante acuerdos generales.

Después de haber tenido en cuenta los dos supuestos anteriores podemos diferenciar dos conceptos de carrera horizontal fruto del artículo 21 de la LMRFP: el nivel de puesto de trabajo y el grado personal del funcionario. Claramente, se aprecia que en la LMRFP, hay dos finalidades: una de carácter retributivo por lo que hace a la relación entre el complemento de destino y la cuantía correspondiente al nivel de puesto de trabajo asignado y otra finalidad es la consolidación o arraigo de la carrera administrativa. En cuanto a la primera finalidad, el nivel de complemento de destino tiene carácter objetivo puesto que se fija para cada puesto según el grado de responsabilidad de las funciones atribuidas. La segunda supone un derecho individual y personal del funcionario.

Refiriéndonos al nivel del puesto de trabajo de la Administración, éstos se clasifican en treinta niveles en función de los criterios de la titulación, especialización, responsabilidad y competencias exigidas para el desarrollo de sus funciones. A través de la RLT se asigna a cada puesto de trabajo un nivel de estos treinta y cada uno se corresponde con una cuantía de complemento de destino establecida por la LPGE de cada ejercicio. La aplicación de los niveles comentados hace que sean una referencia en la posición jerárquica o responsabilidad de cada puesto en el conjunto de la estructura de cada entidad. Es por eso que, el orden jerárquico hace que el nivel de un puesto de trabajo sea superior al que tenga un puesto subordinado. De aquí deriva el hecho de que en las administraciones grandes existen pocas posibilidades de hacer carrera horizontal mediante un aumento del nivel del puesto de trabajo ya que se limitaría por un nivel de puesto jerárquico superior.

También se establecen unos intervalos de niveles para cada cuerpo o escala según el grupo de clasificación y la normativa de cada entidad. En esta clasificación los funcionarios solamente pueden ser adscritos a puestos de trabajo a los que les corresponda el nivel conforme al intervalo del grupo de titulación en el que se integre su cuerpo u escala.

Para la asignación de niveles la Administración goza de un grado de discrecionalidad que ha facilitado que el incremento de nivel de la cuantía del complemento específico se haya dado en respuesta a las características del lugar de trabajo para favorecer así a algunos funcionarios.

De acuerdo con el artículo 21.1 LMRFP, cada funcionario debe tener un grado personal en virtud de los niveles en los cuales se clasifican. El grado personal constituye un derecho subjetivo del funcionario y que lleva consigo el derecho a obtener el complemento de destino correspondiente a su grado personal.

La progresión de los grados personales iniciales hacia los superiores se puede realizar a través de dos vías:

- Vía ordinaria: por el ejercicio de un puesto de trabajo durante dos años continuados o tres interrumpidos siempre que el sistema de provisión sea definitivo según lo dispuesto en el artículo 21.1 d) de la LMRFP. Sería éste el caso de carrera vertical.
- Vía extraordinaria: superación de cursos de formación específicos u otros requisitos aplicando los principios de mérito y capacidad según el artículo 21.1 f) de la LMRFP. Se corresponde con el supuesto de carrera horizontal.

El sistema de carrera horizontal se ha topado con algunos límites como la dificultad de aumentar el nivel del puesto de trabajo en algunas administraciones y la imposibilidad de que cada una de ellas incremente la cuantía del complemento de destino de cada nivel al tratarse ésta de una competencia a nivel de Estado<sup>81</sup>.

### **3. La carrera horizontal en el EBEP**

La carrera horizontal aparece regulada en el EBEP como aquella que se basa en el incremento del grado personal. Las diferencias entre las normativas se encuentran en el

---

<sup>81</sup> Aldomà, Josep, Miró, Lola. (2010). *Personal al servei de l'Administració Local*, ob.cit., p.15.

hecho de que en la LMRFP se producirá el ascenso en el nivel del puesto de trabajo. En cambio, en el EBEP se produce en el grado o categoría. De esta forma se pasa de un ascenso basado en el elemento objetivo, el puesto de trabajo, a un ascenso que no mantiene ninguna relación con el puesto de trabajo, para centrarse así en la categoría o grado. Otra de las diferencias se encuentra en la determinación de la cuantía de cada nivel que se corresponde con un sujeto distinto.

En cuanto a éste modelo de carrera, debemos tener en cuenta que sólo los funcionarios de carrera podrán gozar de él, por tanto, excluye al personal funcionario interino. Sin más, el EBEP no determina ninguna otra característica respecto a la cuestión.

La carrera horizontal será de carácter potestativo; por una parte el EBEP deja en manos de las CCAA la decisión de establecer el sistema de carrera según lo determina el artículo 16.3 del cuerpo legal citado. El hecho de aplicar o no un sistema de carrera corresponde a la propia entidad local en virtud del apartado 3 del precepto anterior el cual determina también la permisión de simultanear la carrera horizontal y vertical en el momento en el cual la entidad las haya implantado en un mismo ámbito. Siguiendo con el artículo 20.3 del EBEP, las administraciones serán las encargadas de fijar los efectos de la evaluación del desempeño en la carrera horizontal.

En el caso del sistema de carrera horizontal, supone una mejora retributiva dado que así se corresponde con el incremento de grado o categoría. Las cantidades serán fijadas por cada entidad local y la cuantía por tanto, no se basará en criterios meramente objetivos sino que se determinará de forma discrecional en cada una de las administraciones.

El ascenso de grado se llevará a cabo, según el artículo 17 b) del EBEP, valorando antes la trayectoria profesional y la calidad del desempeño en el trabajo así como los conocimientos del funcionario. La evaluación del desempeño es un concepto que aparece regulado también en el artículo 20 del mismo EBEP por lo que lo consideraremos un requisito imprescindible para el ascenso.

El artículo 17 a) del EBEP alude a que el ascenso será consecutivo a excepción de otros supuestos no contemplados por esta normativa. El EBEP tampoco fija la posibilidad de descender de grado. No obstante, sí aparece regulado en el artículo 20.4 y 5 del EBEP añadiendo que cualquier acto desafortunado del funcionario podría repercutir en el mantenimiento de su grado dentro de su puesto de trabajo.

Por último, cabe decir que el EBEP establece un sistema de carrera basado en los principios de igualdad y mérito por lo que se deben realizar procesos de evaluación objetivos para preservar dichos principios<sup>82</sup>.

#### **4.4 Promoción interna del personal laboral**

Tal y como se ha dicho en la definición del personal laboral, en el capítulo 1 del proyecto, estos se rigen por la normativa de carácter laboral y por lo dispuesto en los Convenios de las CCLL a las que pertenezcan. Dicho de otro modo, por el Derecho del Trabajo y no por el Derecho administrativo como los funcionarios de carrera. Así pues, la promoción del personal laboral al servicio de la administración local se regula en los artículos 22 a 25 del ET.

La clasificación del personal laboral se realizará en función de los grupos profesionales teniendo en cuenta su titulación y formación, aptitudes o responsabilidades, entre otras de sus cualidades según lo dispuesto en el artículo 22 del ET y de la misma forma que se hace con los funcionarios de carrera, preservando el principio de igualdad y no discriminación.

En el artículo 23 del ET se desarrollan los derechos del personal laboral, entre ellos, destaca el derecho a la formación; a recibirla y a la asistencia a los cursos que se consideren convenientes.

De conformidad con el artículo 24 del mismo cuerpo legal, los ascensos se producirán de acuerdo con factores de trabajo como la formación, antigüedad o méritos y facultades organizativas. Los criterios utilizados en la promoción del personal laboral, se efectuarán siempre que se garantice la no discriminación, en virtud del precepto mencionado. Cabe añadir que se tendrán en cuenta las disposiciones establecidas en los Convenios Colectivos correspondientes.

Por último, el artículo 25 regula el derecho a la promoción económica de éste colectivo teniendo en cuenta también lo dispuesto en los Convenios Colectivos.

El EBEP, no alude de forma directa al personal laboral de las Administraciones públicas a excepción del artículo 19.1 que regula el derecho a la promoción profesional por parte del personal laboral. En el EBEP tampoco se regula la carrera horizontal o vertical del personal laboral tal y como hace la misma normativa con el personal funcionario de

---

<sup>82</sup>Aldomà, Josep, Miró, Lola. (2010). *Personal al servei de l'Administració Local*, ob.cit., p.19.

carrera. Sin embargo, no existe normativa legal que impida la promoción del personal laboral por medio de estas vías.

Cabe destacar la DT 2ª del EBEP la cual se refiere a la promoción ad hoc por funcionarización que se trata de una promoción con la finalidad de adaptar el trabajador que ejerce funciones de un puesto de personal laboral. La promoción en esta disposición debe entenderse como una promoción interna horizontal cruzada para que el trabajador obtenga la condición de funcionario. De esta forma, debemos considerar esta promoción como una transición del régimen laboral al régimen funcionarial.

Finalmente, realzar el hecho de que el personal laboral en la promoción comparte con el personal funcionario los requisitos de acceso a la promoción como son, por ejemplo, la formación, antigüedad o los procesos selectivos por concurso o concurso – oposición<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup>Boltaina Bosch, Xavier. (2010, octubre). *El personal laboral de las corporaciones locales después del Estatuto Básico del Empleado Público*. CEMICAL [en línea]. Última consulta el 23 de abril de 2015, de <[http://cemical.diba.cat/publicacions/fitxers/CEMICAL\\_personal\\_laboral\\_cast.pdf](http://cemical.diba.cat/publicacions/fitxers/CEMICAL_personal_laboral_cast.pdf)>.



## **CAPITULO 5. Relación entre la promoción interna y los factores de trabajo**

En este capítulo se abordará la cuestión sobre si existe relación entre la promoción interna en las administraciones públicas locales y los factores de trabajo como son la retribución, antigüedad, formación y aptitud. Para analizarlo, se tendrá en cuenta entre otras disposiciones, el Convenio Colectivo y condiciones de trabajo del personal empleado del Ayuntamiento de Reus para conocer la influencia de los convenios colectivos en la materia. Los Convenios colectivos de las entidades locales no desarrollan la normativa estatal ni autonómica sino que se ciñen a las características propias de cada entidad local.

### **5.1 La promoción interna y la retribución**

El artículo 24 del EBEP dispone la vinculación de los complementos de retribución con la progresión lograda por el funcionario en el sistema de carrera administrativa. No obstante, no se refiere a la modalidad de carrera en concreto. Aun así muchos críticos consideran que alude a la carrera horizontal. Relacionando el precepto anterior con el artículo 16 del EBEP en cuanto al lazo entre la promoción interna vertical y horizontal y el cambio de cuerpo o escala que tiene, por supuesto, un efecto claro en las retribuciones básicas. Éste complemento se referirá a la carrera horizontal y concretamente al grado o categoría logrado por el funcionario en ésta. El nuevo complemento figura como una continuación del complemento de destino, por tanto, en un principio, no supone la desaparición del complemento de destino.

Como ya se ha dicho en anteriores capítulos, los puestos de trabajo de los funcionarios se clasifican en treinta niveles, pues el complemento de destino se corresponde con cada uno de estos niveles según lo dispone el artículo 23.3 de la LMRFP, de manera que la Administración no podrá nombrar cualquier nivel de los treinta sino que cada nivel está asignado por ley a un puesto de trabajo.

El artículo 24 a) del EBEP hace referencia a que el complemento de grado o de categoría supone la retribución por la progresión conseguida dentro del sistema de carrera horizontal por lo que establece el artículo 17 a) sobre ésta modalidad estructurada sobre un sistema de grados o categorías.

Se trata de un complemento de carácter personal ya que el funcionario irá ascendiendo de grado retributivo y recibirá la cuantía correspondiente a cada grado. Así, según el

artículo 17 a) antes citado, la retribución dependerá de la progresión en las categorías o grados por parte de los funcionarios.

La remuneración del complemento de grado se fijará por las leyes propias de cada administración pública en virtud del artículo 24 del EBEP<sup>84</sup>.

En el momento en que un funcionario ocupa un puesto que se corresponde con un nivel superior recibe una mejora retributiva al instante. Más allá de la normativa estatal, existen los convenios de las CCLL como ya se ha aludido anteriormente. Dirigiéndose al artículo 27.2 del Convenio Colectivo del Ayuntamiento de Reus se relaciona el ascenso con la retribución al determinar éste precepto que cuando un trabajador realice funciones de categoría superior tendrá derecho a percibir la cuantía retributiva correspondiente a la categoría superior<sup>85</sup>.

Existen, además, dos vías para la adquisición de un grado personal de nivel superior: la vía ordinaria y la extraordinaria. La primera supone el desempeño de uno o más puestos de trabajo durante dos años continuados o tres interrumpidos y la segunda significa la superación de cursos de formación u otros requisitos de acuerdo con los principios de mérito y de capacidad.

A modo de vínculo entre la evaluación del desempeño y el grado de personal cabe decir que varias entidades locales han desarrollado procesos de evaluación del desempeño que han determinado el grado personal.

Los Tribunales<sup>86</sup> han considerado, respeto a la relación entre el ascenso u promoción en el puesto de trabajo de funcionario y la retribución, que evidentemente existe una vinculación entre ambos al reconocer que existen diferencias entre las cuantías retributivas y el grado o categoría. De manera que, a mayor grado mayor será la retribución puesto que el criterio contrario, a la luz de la sentencia y en el supuesto de ésta, podría ser considerado discriminatorio.

---

<sup>84</sup>Aldomà, Josep, Miró, Lola. (2010). *Personal al servei de l'Administració Local. El sistema retributiu*. Escola de l'Administració Pública de Catalunya, p.1.

<sup>85</sup>Artículo 27.2 del Convenio Colectivo y condiciones de trabajo del personal empleado del Ayuntamiento de Reus.

<sup>86</sup>STSJ de 6 de julio (JUR/2009/425699), FJº 3 y 4.

## 5.2 La promoción interna y la antigüedad

En cuanto a la relación de estos dos factores, cabe empezar con la cita del artículo 18.2 del EBEP en el cual se regula como requisito de promoción tener una antigüedad de al menos dos años como funcionario de carrera en el grupo de subescala inmediatamente inferior<sup>87</sup>.

En el sistema de carrera horizontal se puede vincular lo dispuesto en el artículo 17.1 b) con el criterio de antigüedad ya que éste establece la valoración de la trayectoria y actuación profesional como criterio para la progresión en la carrera de funcionario por lo que, dicho de otro modo, el legislador determina como requisito la antigüedad equiparándola a la trayectoria del trabajador. También se evalúa la calidad en el desempeño que se va a desarrollar más adelante.

Por consiguiente, el factor de antigüedad tendrá una gran relevancia en el proceso de promoción interna, hecho que puede considerarse lógico del mismo modo que en muchos otros ámbitos laborales.

Además, en virtud el artículo 18.2 del EBEP mencionado en el primer párrafo, el título que se exige para el acceso a la promoción en los procesos selectivos puede sustituirse por la acreditación de diez años de antigüedad o de cinco y un curso específico para promocionar del grupo D al C.

Los Tribunales<sup>88</sup> se han pronunciado respecto a esta cuestión considerando la antigüedad como un requisito indispensable en los sistemas de promoción interna, teniendo en cuenta el criterio de la antigüedad como acreditativo por encima de una titulación el caso de demostrar diez años de actividad en la función pública ajustándose siempre a los grupos o escalas correspondientes. La doctrina considera que los diez años requeridos se excluirán en el caso de tener cinco años de antigüedad siempre que se tenga la titulación necesaria, en este caso el Graduado escolar. Asimismo no se podrá disminuir el umbral mínimo de antigüedad pero, por lo contrario, sí se podrá producir un aumento de dos años.

De este modo, la normativa dispuesta junto con el criterio jurisprudencial, evidencia la relación entre la promoción interna y el criterio de antigüedad.

---

<sup>87</sup>Rosat, J. Ignacio. (2007). *Guía Práctica de Gestión de Personal y Recursos Humanos en la Administración Local*. Navarra: Aranzadi, p. 57.

<sup>88</sup>STSJ de 22 de febrero, (JUR 2012\107006), FJº 1 y 2.

### **5.3 La promoción interna y la formación profesional**

Entre los requisitos para participar en procesos de selección de la promoción interna se encuentra el de poseer una titulación adecuada al grupo de la subescala superior<sup>89</sup> regulado en el artículo 22.2 de la LRMFP, es por ello que podemos decir que la formación es un factor clave en la promoción interna.

La formación profesional en cualquier ámbito es una forma de enriquecer la calidad del trabajo a desempeñar. El EBEP relaciona la formación con la carrera funcionarial en el artículo 16.2 en el que se regula la posibilidad por parte de las Administraciones de actualizar las cualificaciones profesionales del personal funcionario. Por ende, el puesto de trabajo tendrá una relación estrecha con la formación y de ello dependerá la progresión en su carrera.

El EBEP, por su parte, no establece pautas sobre la planificación, gestión y evaluación de la formación por ello el sistema de formación en las entidades públicas se rige por el contenido regulado en el EBEP sobre el tema. Para empezar, el artículo 1.3 g) del mencionado cuerpo legal viene diciendo que uno de los medios de actuación de las Administraciones públicas debe ser el “desarrollo y cualificación profesional permanente de los empleados públicos”. La regulación de este precepto conlleva a la obligación por parte de los entes locales de tener bien definida y planificada una política de formación cualificada como materia de negociación en el artículo 37.1 f) considerándose como “plan y fondo para la formación y la promoción interna”. Los puestos de trabajo se congregaran en función de la formación a tenor de lo dispuesto en el artículo 73.3 del EBEP.

En el Convenio Colectivo del Ayuntamiento de Reus se tiene como objetivo prioritario la formación de la plantilla de sus trabajadores con la finalidad de mejorar los servicios prestados a los ciudadanos y se ofrecerán cursos formativos anualmente de forma propia o externa según el artículo 26.1 del mismo Convenio. El artículo 26.2 de éste convenio, determina que el Ayuntamiento se encargará de la elaboración de planes de formación. Además, la entidad local de Reus, elaborará ofertas de formación cada año vinculadas

---

<sup>89</sup>Rosat, J. Ignacio. (2007). *Guía Práctica de Gestión de Personal y Recursos Humanos en la Administración Local*, ob.cit., p. 57-58.

con el desarrollo de la carrera profesional y promoción interna de los trabajadores, asimismo lo dispone el apartado 3 del precepto citado<sup>90</sup>.

El artículo 14 g) reconoce la formación como un derecho individual exponiendo el deber de realizar la “formación continua y actualización permanente de los conocimientos y capacidades, preferentemente en horario laboral”. Del mismo modo, el artículo 16.2, también del EBEP, fomenta esa actualización de conocimientos de la que habla el anterior precepto citado pero en este caso, se refiere al personal funcionario de carrera. Por último, respeto a ese derecho a la formación, el artículo 18.4 de la misma normativa establece que las AAPP se encargaran de promover “la participación de su personal en los procesos selectivos de promoción interna” para el progreso en su carrera profesional. De ello deriva la facilitación que debe existir para acceder a una formación adecuada.

Se puede relacionar el artículo 54.8 y 52.1 del EBEP debido a la relación entre el principio de conducta y el de eficacia. Consiste pues, en que los empleados públicos deben “comprometerse” a salvaguardar su formación y cualificación actualizada. El ajuste al principio de eficacia resulta imposible sin la existencia de una buena formación.

En virtud del artículo 69.2 d) del EBEP las Administraciones podrán llevar a cabo Planes de recursos humanos que tengan que ver con la formación y promoción interna así como de movilidad forzosa. Este precepto se encuentra vinculado al artículo 81.1 referente a la movilidad de los funcionarios de carrera. El mismo determina que teniendo en cuenta los planes de recursos humanos “Cada Administración Pública...podrá establecer reglas para la ordenación de la movilidad voluntaria de los funcionarios públicos cuando considere que existen sectores prioritarios de la actividad pública con necesidades específicas” y también en los casos en los planes impliquen cambio de residencia, esto es de forma excepcional según el artículo 81.2 del EBEP.

El EBEP no recoge de forma explícita la formación como un mérito sujeto de valoración en el sistema de concurso de méritos sino que ofrece una lista mínima de méritos en el artículo 79.1. La formación tiene cabida como mérito, por el contrario, en

---

<sup>90</sup>Artículo 26 del Convenio Colectivo y condiciones de trabajo del personal empleado del Ayuntamiento de Reus.

el artículo 17 b) de la presente normativa en la enunciación de méritos que hace respeto a la carrera horizontal<sup>91</sup>.

Los Tribunales<sup>92</sup> han expresado su criterio acerca de la relación entre la formación y promoción manifestando el requisito de poseer una titulación oficial por parte de los funcionarios vinculando esa titulación con la formación y los cursos de formación superados para poder acceder al proceso de selección característico del modo de promoción interna en la administración local.

Todo ello hace reflexionar sobre la importancia de la formación y la actualización de ella para estar al frente de los puestos de trabajo de las entidades locales.

#### **5.4 La promoción, la aptitud y el desempeño**

La evaluación del desempeño en la función pública es considerada como fundamental por el EBEP. De ello deriva que el artículo 20.1 de la normativa exponga el deber de las Administraciones Públicas de llevar a cabo la evaluación del desempeño de sus trabajadores. Este precepto se encuentra vinculado con el apartado 5 del mismo en el que se determina de forma indirecta la calidad del desempeño de las funciones esenciales del personal de los entes públicos.

El artículo 20 aludido incluye a todos los empleados tanto si se trata de funcionarios de carrera o personal laboral.

Según éste precepto se puede entender la evaluación del desempeño como el proceso a través del cual se valora la conducta, el rendimiento y la obtención de resultados por parte de los empleados. La conducta, por su parte, supone un elemento individual de cada trabajador de manera que se puede valorar de forma objetiva. De la misma forma, el rendimiento y la obtención de resultados serán valorados con el mismo criterio que la conducta.

Cada administración establecerá su propio sistema de evaluación, esto no supone la existencia de un solo método sino que se admiten varias fórmulas que podrán

---

<sup>91</sup>Férez Fernández, Manuel (2008, 14 de febrero). *Análisis de la normativa aplicable en la función pública local en los ámbitos de acceso, selección, carrera, promoción interna, provisión de puestos y situaciones administrativas*. CEMICAL [en línea]. Última consulta el 23 de abril de 2015, de <[http://cemical.diba.cat/es/publicaciones/ficheros/MFF\\_ACCESO\\_SELECCION\\_FMC\\_14\\_02\\_08.pdf](http://cemical.diba.cat/es/publicaciones/ficheros/MFF_ACCESO_SELECCION_FMC_14_02_08.pdf)>

<sup>92</sup>STSJ de 17 de octubre (RJCA/2006/197), FJº4.

combinarse entre ellas. Se define la fórmula como la manera de valorar los criterios o medidas correspondientes.

Por ejemplo, el Ayuntamiento de Reus tiene la obligación de establecer un sistema de evaluación del desempeño de acuerdo con el artículo 25.1 de su Convenio Colectivo. Según el apartado 3 del artículo 25 del Convenio el Ayuntamiento deberá determinar qué efectos producirá la evaluación del desempeño en la carrera profesional y promoción de los empleados<sup>93</sup>. De esta forma, también podemos afirmar la vinculación de los dos factores analizados; la promoción y el desempeño.

El artículo 20.2 del EBEP determina que los procedimientos de evaluación del desempeño se deberán ajustar a los criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación los cuales supondrán la garantía de eficacia para la Administración. De conformidad con lo establecido en el artículo 37.1 del EBEP los criterios fijados en la evaluación serán objeto de negociación previa con la representación sindical que corresponda, por lo que la negociación supone un elemento esencial en los procesos de evaluación.

En virtud del artículo 20.3 del EBEP dispone que los efectos de la evaluación serán señalados por cada administración y éstos se planearán sobre “la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y las retribuciones complementarias previstas en el artículo 24”. La evaluación y sus resultados pueden tener lugar en la fase de concurso de la promoción interna. En el supuesto de carrera horizontal y retribuciones complementarias se deberán aprobar los sistemas de evaluación del desempeño con carácter previo.

A tenor del artículo 20.4 del EBEP, existe una vinculación entre la continuidad en el puesto de trabajo obtenido mediante concurso y la evaluación del desempeño, por lo que una evaluación negativa puede ser motivo de cese del funcionario.

Cabe añadir la relación entre el desempeño y el complemento retributivo de productividad y siguiendo lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 50/1984 el vínculo queda descrito de modo que la valoración de la productividad deberá realizarse en función del desempeño del puesto de trabajo y la obtención de resultados en éste así como el cumplimiento de los objetivos señalados<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup>Artículo 25 del Convenio Colectivo y condiciones de trabajo del personal empleado del Ayuntamiento de Reus.

<sup>94</sup>Aldomà, Josep, Miró, Lola. (2010). *Personal al servei de l'Administració Local. La carrera professional dels funcionaris*, ob.cit., p.24.

Además de la evidencia de la relación entre el desempeño y la promoción en las administraciones públicas, es clara también la vinculación entre la aptitud y el desempeño. Para conseguir un determinado nivel de desempeño debe existir una aptitud profesional que se corresponda con la consecución de ese nivel. La evaluación del desempeño debe tener en cuenta la satisfacción laboral de los trabajadores puesto que si ésta no existe y no está estrechamente ligada con sus aptitudes el desempeño será desfavorable.

## **CAPITULO 6. Consideraciones finales**

En el presente proyecto se ha estudiado y desarrollado el sistema actual de la estructura del personal al servicio de las administraciones locales, métodos de provisión de puestos de trabajo, acceso a la función pública y selección. Todo ello, necesario para conocer el estado de la promoción interna del personal laboral y funcionarios de carrera en las administraciones locales y si ésta promoción o ascenso se encuentra vinculada o relacionada con los factores de trabajo como son la antigüedad, formación, desempeño y la retribución de los empleados locales.

La convivencia del personal laboral y los funcionarios de carrera en las administraciones públicas conduce al planteamiento de muchas comparativas entre ambos, si bien, la primera de ellas y vista a lo largo del proyecto expuesto, es la regulación del personal laboral en la normativa laboral como es el Estatuto de los Trabajadores, enmarcado en el Derecho laboral o del Trabajo y en el caso de los funcionarios de carrera integrados en la normativa de Derecho administrativo. El hecho de que los dos colectivos desempeñen tareas similares y se encuentren en regímenes jurídicos separados puede conllevar situaciones propias de desigualdad. Un régimen jurídico común daría lugar a una Administración con mayor eficacia.

Es cierto que el EBEP en su redactado se refiere al conjunto del personal al servicio de la administración pública, ello lleva a entender que en la normativa del EBEP se incluye el personal laboral tanto fijo como temporal, personal eventual, funcionarios interinos y los funcionarios de carrera. Del mismo modo ocurre con el redactado legal de la LMRFP, comparada a lo largo del trabajo con el EBEP, en cuyas disposiciones debemos incluir al personal laboral. Es por eso que, bajo mi criterio, resultaría más fácil y eficaz la redacción de un estatuto único que abarque de forma expresa la regulación de todo el personal al servicio de las administraciones públicas.

Añadir que el EBEP, en comparativa con la LMRFP, carece de algunas regulaciones respecto a la Ley. Ésta última dispone de una amplia regulación en comparación con el EBEP que no se extiende de la misma forma.

En la misma línea, la promoción interna del personal laboral y funcionario de carrera, tiene una regulación escueta en ambas normativas e incluso, la promoción del personal

laboral regulada en el ET es un tanto limitada y no tiene el desarrollo que debería tener. Una cuestión de tal relevancia en la vida profesional de los funcionarios públicos puesto que la promoción es un derecho fundamental reconocido.

Siendo la promoción interna cualificada como un derecho fundamental en el ámbito de la administración pública y por ende, local, y llegados a la conclusión de éste trabajo, ¿por qué la mayoría de los funcionarios de la administración local no pueden ejercer ese derecho? ¿Por qué en la mayoría de municipios el personal de las entidades locales se ve anclado en un puesto de trabajo de forma permanente?

La única respuesta que se me ocurre a la cuestión, es el hecho retributivo vista la relación de las cuantías retributivas con la promoción interna de manera que en producirse un ascenso incrementa a la vez los emolumentos. Igualmente, pienso, que hoy en día parece política y socialmente incorrecto aumentar los gastos de personal en la administración pública y, especialmente la local por su cercanía con el administrado.

Si bien, aunque exista ésta desventaja para la administración, creo que la posibilidad de llevar a cabo procesos de promoción interna en las entidades locales garantizaría una mayor eficiencia y eficacia de la plantilla del personal laboral y funcionario, dado que en cualquier organización en la que los trabajadores ocupen de por vida un mismo puesto de trabajo puede conllevar a una falta de motivación debido a éste método de empleo rutinario en el que se está convirtiendo la administración pública y eso derivaría en la mala realización de las tareas a desempeñar. No obstante, hay quien dice que cuando se produce una promoción interna, el trabajador puede acomodarse aprovechando el carácter permanente de su puesto de trabajo.

No olvidemos, pero, que se trata de un derecho que no se está ejerciendo ni en las administraciones que cuentan con una amplia plantilla ni tampoco en las entidades de municipios más pequeños. Parece ser que el hecho de contar con un puesto de trabajo de por vida y obtener el calificativo de funcionario lleve incluido el pago de un peaje de no derecho a la promoción interna. De ser así, sería una consideración totalmente errónea dado que todo ello afecta al desempeño de las tareas correspondientes a los puestos de trabajo de los funcionarios y repercutiría de esta forma al servicio ofrecido por las administraciones públicas a los administrados.

Es por ello que, bajo mi punto de vista, propondría una agilización del proceso de promoción interna de los funcionarios de carrera y del personal laboral en las mismas condiciones puesto que el correcto ejercicio de sus funciones debe ser reconocido del

mismo modo que en otras organizaciones empresariales de carácter privado, al fin y al cabo, todos se tratan de personas con los mismos derechos fundamentales reservados constitucionalmente.

Para que el proceso de promoción se produzca se debe atender a todo el funcionamiento de los procesos selectivos ya que en algunos casos se han realizado procedimientos de selección utilizando métodos que no tenían nada que ver con el puesto a desempeñar. Es por ello que cada prueba utilizada en los procesos de selección debe ir relacionada con las tareas a cubrir posteriormente por los aspirantes y avalada por técnico competente. Éste es el caso de las pruebas de carácter memorístico que suponen un gran trabajo para los aspirantes y una gran inversión de su tiempo que después en el momento de ocupar el puesto para el que han aspirado no aplican ninguno de los conocimientos adquiridos en la memorización de un temario concreto.

Cierto es que, como se ha visto en el último capítulo del trabajo, la promoción interna se corresponde con los factores de trabajo como la antigüedad, retribución, desempeño y formación y que éstos, sin duda alguna, deben ir relacionados entre sí y así se ha podido comprobar mediante jurisprudencia y valorando el articulado del Convenio Colectivo del Ayuntamiento de Reus.

De ahí que, lanzo la propuesta de iniciar procesos de formación continuada en las entidades locales que no dispongan de ellos, puesto que la plantilla de las administraciones públicas, por ejemplo, debe estar al corriente de las nuevas tecnologías.

En los últimos años se han producido muchos avances en este sentido a los que deben adaptarse. La administración no funciona de la misma forma que en sus inicios, evidentemente.

El hecho de implantar planes de formación en las administraciones supondría una mayor eficacia por parte de ellas y una mayor motivación por parte de los empleados en cuanto a su aprendizaje y formación profesional. Me consta, la importante oferta formativa que viene efectuando la Diputación de Tarragona, especialmente, para el personal de pequeños y medianos Ayuntamientos.

Uno de los errores más comunes en los procesos de selección es la aplicación de los criterios subjetivos. Se da muchas veces que la evaluación es consecuencia de la

relación del empleado con los técnicos de selección u por otros motivos desconocidos. Obviamente, esto sigue y seguirá pasando tanto en las organizaciones públicas como privadas. El problema más importante en cuanto a la evaluación del desempeño es que muchas corporaciones locales no disponen de un plan de evaluación. Todas, entidades grandes o pequeñas, deberían disponer de un plan de evaluación ya que la actuación de los empleados en las administraciones públicas repercute en todos los ciudadanos y por eso es importante valorar las aptitudes de éstos en el ejercicio de sus funciones.

Por todo ello es preciso potenciar los planes de evaluación y los criterios de objetividad para la correcta aplicación de éstos.

Los cuatro factores de trabajo analizados en relación con la promoción interna en las administraciones deben ir vinculados. Pienso que no es suficiente un solo criterio para poder conseguir un ascenso. No se puede valorar por sí sólo el hecho de que el candidato posea una antigüedad de veinte años dejando de lado las aptitudes de éste y la formación.

Estos tres factores mencionados se corresponderán con el cuarto, el de retribución, que supondrá el reconocimiento por ajustarse a los de antigüedad, formación y el correcto desempeño.

Bajo mi humilde opinión, no podemos hablar de la eficacia del proceso de promoción interna en las administraciones públicas o locales porque apenas se está poniendo en práctica, creo que es un tema que no recibe la atención que debería y que merece de una regulación más extensa. Si bien, no existe tanta problemática en las administraciones locales grandes donde los funcionarios tendrán más posibilidades de cubrir puestos superiores. En cambio, en las administraciones locales de tamaño reducido las oportunidades de promoción no son las mismas ya que se encuentran limitadas dado que no existen puestos superiores que ocupar. Finalmente, una dificultad añadida al proceso de promoción interna e incluso provisión de nuevos puestos de trabajo públicos (tienen que ser muy específicos: policía, bomberos) es la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. A lo largo de su articulado plantea el objetivo de alcanzar un equilibrio presupuestario.

En resumen y a modo de conclusión final, mi propuesta para mejorar el sistema de la función pública local sería, en primer lugar, contemplar la posibilidad de redactar un Estatuto único que aluda de forma expresa tanto a los funcionarios de carrera como al personal laboral ya que en general hace referencia únicamente a los funcionarios. Sin embargo, no en igualdad de condiciones porque el personal laboral no pasa por un proceso de acceso al sistema de la función pública como es el caso de los funcionarios de carrera.

En segundo lugar, creo que es necesario reducir gastos innecesarios, desde mi punto de vista, como pueden ser eventos, actos lúdicos, fiestas... e invertir en la formación y promoción de los empleados de las administraciones públicas. Es más relevante la eficacia del sistema procedente del desempeño de las tareas de los trabajadores de los entes públicos y para ello es necesario agilizar el proceso de promoción interna con el fin de no incurrir en la rutina laboral.

En cuanto al acceso a la función pública, creo que se debería producir un cambio en la evaluación mediante pruebas memorísticas. No estaría de más que, además de las pruebas teóricas de memorización de un temario en concreto, los candidatos pudieran mostrar su capacidad a través de la realización de ejercicios de carácter práctico.

Además del desarrollo de planes de formación en las entidades públicas se debería imponer la asistencia a cualquier curso formativo ofrecido por las diputaciones correspondientes para evitar así la acomodación de los funcionarios de carrera en sus puestos de carácter permanente.



## **BIBLIOGRAFÍA**

ALDOMÀ, JOSEP, MIRÓ, LAIA. (2010). *Personal al servei de l'Administració Local: La carrera professional dels funcionaris, el sistema retributiu, permisos, llicències i polítiques de conciliació de la vida personal i laboral i representació sindical i negociació col·lectiva*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

ALDOMÀ, JOSEP, CAMINO, JOSEP PERE, COMELLAS, EVA, MIRÓ, LOLA, TARRÉS, MARC. 2010. *Dret de la funció pública*. Barcelona: Eureka Media, SL.

ARROYO, LUIS MIGUEL. (1994). *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

BOLTAINA BOSCH, XAVIER. (2010, octubre). *El personal laboral de las corporaciones locales después del Estatuto Básico del Empleado Público*. Revista electrónica CEMICAL. [en línea] Última consulta el 23 de abril de 2015, de <[http://cemical.diba.cat/publicacions/fitxers/CEMICAL\\_personal\\_laboral\\_cast.pdf](http://cemical.diba.cat/publicacions/fitxers/CEMICAL_personal_laboral_cast.pdf)>

D'ANJOU, JUAN. (1988). *Manual del Personal al Servicio de la Administración Local*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

FERNÁNDEZ, JUAN J., RODRÍGUEZ, SUSANA. (2005). *El acceso al empleo público*. Barcelona: Estudios Financieros.

MARTÍNEZ, ANTONIO. (2001). *Régimen Jurídico de los Funcionarios*. (2ªed.) Madrid: Tecnos.

MANZANA, RAFAEL. (2006). *Derechos y deberes del funcionario público*. Valencia: Tirant lo Blanch.

MARTÍNEZ, JUAN ANTONIO, MANZANA, RAFAEL SALVADOR. (2008). *Adquisición y pérdida de la condición de funcionario*. Valencia: Tirant lo Blanch.

ROSAT, J. IGNACIO. (2007). *Guía Práctica de Gestión de Personal y Recursos Humanos en la Administración Local*. Navarra: Aranzadi.

SARRIÓN GUALDA, JOSEP. (1983-2005). *Historia de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya*. EAPC. REVISTA ONLINE [en línea]. Última consulta el 30 de abril de 2015, de <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=4753&path%5B%5D=4807>

SOLANA PÉREZ, ALICIA. (2001, 25 de septiembre). *El sistema retributivo, el derecho al cargo y la carrera administrativa de los funcionarios públicos locales*. CEMICAL [en línea]. Última consulta el 20 de marzo de 2015, de [http://cemical.diba.cat/es/publicaciones/ficheros/solana\\_cemci.pdf](http://cemical.diba.cat/es/publicaciones/ficheros/solana_cemci.pdf)

### **RECURSOS ELECTRÓNICOS**

Administración.gob.es punto de acceso general. Gobierno de España. *Personal Administración Local*. Última consulta el 19 de febrero de 2015, de <http://administracion.gob.es/>

Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Ministerio de Presidencia. Gobierno de España. (1985, 3 de abril). Última consulta el 24 de febrero de 2015, de <http://www.boe.es/>

Aranzadi Westlaw [En línea]. Consultas diarias de jurisprudencia. Base de datos automatizada Universitat Rovira i Virgili.

El derecho local. *Últimas consultas*. Última consulta el 3 de marzo de 2015, de [http://www.derecholocal.es/novedades\\_consultas\\_ampliada.php?id=CATPE:7DD00D60](http://www.derecholocal.es/novedades_consultas_ampliada.php?id=CATPE:7DD00D60)

Garrido Mayol, Vicente. (2003). *Sinopsis artículo 149*. Última consulta el 30 de abril de 2015, de <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=149&tipo=2>

Noticias jurídicas. Última consulta el 14 de marzo de 2015, de <http://noticias.juridicas.com>

Relaciones Laborales y Administración Local. (2010, 8 de enero). *Integración en el régimen general de la seguridad social*. Última consulta el 4 de marzo de 2015, de

<<http://rladmonlocal.blogspot.com.es/2010/01/integracion-en-el-regimen-general-de-la.html>>

Secretaría autonómica de presidencia. Dirección general de Administración Local. (2012). *Incidencia en la función pública local de las novedades legislativas en materia de jornada y condiciones de trabajo y cómputo anual*. Última consulta el 25 de febrero de 2015, de <[http://www.vicepresidencia.gva.es/documents/80292207/80297778/Incidencia+jornada+2012\\_%C3%BA%20ultimo\\_C.pdf/8f6a4e0e-b6fc-4e42-9ba8-f02ef311e5a0](http://www.vicepresidencia.gva.es/documents/80292207/80297778/Incidencia+jornada+2012_%C3%BA%20ultimo_C.pdf/8f6a4e0e-b6fc-4e42-9ba8-f02ef311e5a0)>

Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Gobierno de España. *Criterios para la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público en el ámbito de la administración local*. Última consulta el 19 de febrero de 2015, de [http://www.seap.minhap.es/areas/funcion\\_publica/estatutobasico/criterios.html](http://www.seap.minhap.es/areas/funcion_publica/estatutobasico/criterios.html)

Serrano Ferrer, M<sup>a</sup> Esperanza. *Los Tribunales de Selección tras el Estatuto Básico. La discrecionalidad técnica*. (2007, 31 de julio). Última consulta el 2 de marzo de 2015, de <<http://administracionpublica.com/los-tribunales-de-seleccion-tras-el-estatuto-basico-la-discrecionalidad-tecnica/>>

# **ANEXO**



## **1.TRIBUNAL CONSTITUCIONAL- Competencias Estado y CCAA- Función pública**

### **Tribunal Constitucional**

(Pleno) Sentencia num. 31/2010 de 28 junio

[RTC\2010\31](#)



#### I. ANTECEDENTES

[...]

#### II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

[...]

36

Son varios los preceptos impugnados del capítulo VI, «El Gobierno Local», del título II, pero los Diputados recurrentes hacen preceder a la fundamentación de cada impugnación una crítica general a dicho capítulo. Sostienen los recurrentes que el capítulo VI contiene una regulación del régimen local impropia de un Estatuto, que desborda la reserva estatutaria del art. 147.2 CE al incluir la organización de los entes locales, y que trata de desplazar la legislación básica e impedir el ejercicio de la competencia estatal, persiguiendo la interiorización del gobierno local para terminar con su carácter bifronte que se desprende del art. 149.1.18 CE.

La generalidad y abstracción de la crítica que los Diputados formulan al referido capítulo, que no se traduce en una impugnación íntegra del mismo, ni con base directamente en ella se interesa la declaración de inconstitucionalidad de alguno de sus preceptos, no puede ser objeto por nuestra parte sino de una respuesta de igual tenor. En modo alguno cuestionan los recurrentes que las Comunidades Autónomas y, en concreto, la Comunidad Autónoma de Cataluña, al amparo de las previsiones del art. 149.1.18 CE puedan asumir, como efectivamente esta Comunidad Autónoma ha hecho (art. 160 EAC), competencias en materia de «régimen local», expresión ésta que hemos identificado con el «régimen jurídico de las Administraciones Locales» ([STC 214/1989, de 21 de diciembre \[ RTC 1989, 214\]](#), F. 1). Siendo ello así, como efectivamente lo es, en principio ninguna objeción puede formularse a que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, en tanto que su norma institucional básica,

contenga las líneas fundamentales o la regulación esencial, con el fin de vincular al legislador autonómico, del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma, debiendo respetar en todo caso las previsiones estatutarias, como es obvio, la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» engloba a las Administraciones locales (*ibidem*). Así pues, sin una mayor argumentación y concreción impugnatoria por parte de los Diputados recurrentes, no puede estimarse que en su conjunto el capítulo VI transgreda la reserva estatutaria *ex art.* 147.2 CE, ni que impida el ejercicio de la competencia estatal en la materia.

En los mismos términos de generalidad y abstracción que los utilizados en el recurso, difícilmente puede afirmarse el fin del carácter bifronte del régimen local. Este carácter es el resultado «de la actividad concurrente del Estado ... y de las Comunidades Autónomas» ([STC 84/1982, de 23 de diciembre \[ RTC 1982, 84 \]](#), F. 4), de modo que «[j]unto a una relación directa Estado-Corporaciones locales, existe también una relación, incluso más natural e intensa, entre éstas y las propias Comunidades Autónomas» ([STC 331/1993, de 12 de noviembre \[ RTC 1993, 331 \]](#), F. 3). Y aquella concurrencia, como no podría ser de otra manera, ineludiblemente pervive en cuanto el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de régimen local ha de ajustarse, necesariamente, a la competencia que sobre las bases de la misma corresponde al Estado *ex art.* 149.1.18 CE, por lo que la regulación estatutaria ha de entenderse, en principio, sin perjuicio de las relaciones que el Estado puede legítimamente establecer con todos los entes locales.

Por las razones expuestas ha de rechazarse la genérica crítica que los recurrentes dirigen contra el capítulo VI del título II del Estatuto.

37

El art. 84.2 y 3 [EAC \( RCL 2006, 1450 \)](#) se impugna porque entienden los recurrentes que ambos apartados formarían un sistema encaminado a limitar la facultad del Estado de dictar normas básicas sobre las competencias locales, atribuyéndose además a los entes locales competencias sobre materias que corresponden con carácter exclusivo o compartido al Estado, como las enunciadas en el art. 84.2.e), h) y l) EAC.

El art. 84.2 EAC enumera una serie de materias sobre las que los gobiernos locales han de tener en todo caso competencias propias en los términos que determinen las Leyes. Obviamente, como señala el Abogado del Estado, esta previsión estatutaria está dirigida al legislador autonómico y, por consiguiente, ha de entenderse que las materias sobre las que, según el precepto, los gobiernos locales han de tener en todo caso competencia son materias respecto de las cuales la Comunidad Autónoma ha asumido competencias, es decir, materias de competencia autonómica. Ello sentado, y sin perjuicio de lo que se dirá seguidamente en relación con las concretas materias cuestionadas por los

recurrentes, ha de descartarse que el precepto desplace o impida el ejercicio de la competencia estatal en materia de bases del régimen local *ex* art. 149.1.18 [CE \( RCL 1978, 2836\)](#), en virtud de la cual corresponde al legislador estatal fijar «unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales» de los entes locales constitucionalmente necesarios ([STC 214/1989, de 21 de diciembre \[ RTC 1989, 214\]](#), FF. 1 y 4). En otras palabras, el elenco competencial que el precepto estatutario dispone que tiene que corresponder a los gobiernos locales en modo alguno sustituye ni desplaza, sino que, en su caso, se superpone, a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en el ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada por el art. 149.1.18 CE. La falta de una expresa mención en el precepto estatutario a la competencia estatal *ex* art. 149.1.18 CE ni vicia a dicho precepto de inconstitucionalidad, ni puede impedir de ninguna manera el ejercicio de esa competencia estatal (fundamentos jurídicos 59 y 64).

Los recurrentes cuestionan, además, la inclusión en el precepto estatutario de algunas de las materias en él enunciadas, aduciendo de manera genérica que se trata de competencias del Estado exclusivas y compartidas, si bien únicamente proyectan y precisan la impugnación en relación con las recogidas en las antes mencionadas letras e), h) y l) del art. 84.2 EAC. A la alegación referida a estas concretas materias va a circunscribirse nuestro pronunciamiento, dado que el planteamiento genérico e indeterminado de los recurrentes resulta huérfano del más mínimo razonamiento acreditativo de que la Comunidad Autónoma no haya asumido competencias sobre el resto de las materias recogidas en el precepto o de que el enunciado de las mismas exceda del acervo competencial de la Comunidad Autónoma.

Frente a la argumentación común respecto a las materias incluidas en las letras e), h) y l) del art. 84.2 EAC de que se trata de materias de competencia exclusiva del Estado, ha de señalarse que en materia de circulación [letra h)] se han transferido competencias a la Comunidad Autónoma en los términos de la [Ley Orgánica 6/1997, de 15 de diciembre \( RCL 1997, 2962\)](#), y que estatutariamente ésta ha asumido competencias en materia de control y seguridad del tráfico (art. 164 EAC), sin que tal asunción haya sido recurrida por los recurrentes.

[...]

82

El art. 136 [EAC \( RCL 2006, 1450\)](#), que lleva por rúbrica «La función pública y el personal al servicio de las Administraciones públicas catalanas», ha sido impugnado en sus letras a) y b) en virtud de los argumentos que, con los de las demás partes personadas, se han recogido en el antecedente 74. La letra a) del precepto atribuye a la Generalitat «la competencia exclusiva sobre el régimen estatutario del personal al servicio de las Administraciones públicas catalanas y sobre la ordenación y organización de la función pública, salvo lo dispuesto en la letra b)». Por su parte, la

letra b) dispone que la Generalitat ostenta «competencia compartida para el desarrollo» de diversos extremos del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Sostienen los Diputados recurrentes que si bien la letra b) podría ser respetuosa con la Constitución, pues prevé la «competencia compartida» autonómica sobre algunos aspectos del «régimen estatutario de los funcionarios públicos», sin embargo, en la medida en que se conecta con el art. 111 EAC, sería inconstitucional. La letra a) se tacha de inconstitucional por cuanto atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva sobre «el régimen estatutario» del personal de las Administraciones catalanas, lo que impediría el ejercicio de la competencia básica del Estado (art. 149.1.18 [CE \[ RCL 1978, 2836 \]](#)).

El art. 149.1.18 CE reserva al Estado «las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos», incluyéndose en ellas «en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidades 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». ([STC 37/2002, de 14 de febrero \[ RTC 2002, 37 \]](#), F. 5 y las allí citadas).

Dado que la letra a) se impugna por la indebida ampliación de la competencia exclusiva autonómica que efectúa como consecuencia de la remisión que contiene a lo dispuesto en la letra b), conveniencias de la argumentación aconsejan que enjuiciemos, en primer término, la letra b) del art. 136 EAC que atribuye a la Generalitat la competencia compartida sobre algunos aspectos del régimen estatutario de los funcionarios públicos (empleo público; adquisición y pérdida de la condición de funcionario; situaciones administrativas; derechos, deberes e incompatibilidades). Pues bien, es patente que el art. 136 b) EAC, al formalizar la competencia autonómica como compartida, presupone la plena virtualidad de la competencia normativa básica del Estado en la materia (art. 149.1.18 CE); sin que la omisión en la relación no exhaustiva que efectúa de algún aspecto esencial del régimen estatutario de los funcionarios públicos, como son la carrera administrativa y el régimen disciplinario, limite en el precepto enjuiciado la plena efectividad de la competencia estatal, pues obvio es que la carrera administrativa puede ser incluida, como ocurre con el régimen retributivo (que tampoco se cita en el precepto estatutario impugnado), entre los «derechos» de los funcionarios, mientras que el régimen disciplinario guarda relación con los «deberes» de los mismos, derechos y deberes que, efectivamente, están incluidos en la controvertida letra b). De otro lado, la conexión de este precepto, dado su tenor literal, con el art. 111 EAC no plantea problema de inconstitucionalidad de acuerdo con lo establecido al enjuiciar el alcance de este precepto estatutario (fundamento jurídico 60).

Siendo ello así, resulta indiferente, para apreciar la adecuación a la Constitución del art. 136 a) EAC, que el art. 136 b) EAC no mencione expresamente la «carrera administrativa» y el «régimen disciplinario» entre los ámbitos de competencia compartida con el Estado, pues ambos aspectos quedan incluidos en dicha competencia

compartida a través de los enunciados más generales (derechos y deberes de los funcionarios) que contiene el precepto estatutario. En definitiva, dado el alcance material de la letra b), la letra a) cubre el régimen estatutario no básico, por lo que no supone infracción del art. 149.18 CE.

Por todo lo expuesto, ha de ser desestimada la impugnación del art. 136 a) y b) EAC.

[...]

100

Se impugnan los apartados 1 y 3 del art. 160 [EAC \( RCL 2006, 1450\)](#), sobre «Régimen local», por entender que en ellos se excluye la posibilidad de que el Estado pueda dictar bases en materia de régimen local *ex* art. 149.1.18 [CE \( RCL 1978, 2836\)](#), habiéndose reseñado los respectivos alegatos de las partes en el antecedente 92.

El art. 160.1, letra a), EAC incluye entre las competencias exclusivas de la Generalitat «las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Generalitat, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales». Pues bien, el precepto sólo conlleva, de un lado, que la Generalitat pueda relacionarse directamente con dichos entes locales, lo que es legítimo por el carácter bifronte propio del régimen local, y, de otro, que en esas relaciones la Generalitat pueda determinar cuáles hayan de ser las técnicas de relación para la cooperación y coordinación que procedan en cada caso, lo que tampoco debe conducir a la inconstitucionalidad, ya que la remisión que se hace en este punto a las formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales ha de presuponer la sujeción a la naturaleza de cada una de ellas, de acuerdo con lo que el Estado, *ex* art. 149.1.18 CE, establezca en su caso. Por lo demás, nada en el precepto impugnado obstaculiza la posibilidad de que el Estado entable relaciones directas con las Entidades locales [[STC 214/1989 \( RTC 1989, 214\)](#), FF. 20 e) y 29 a)].

Denuncian los recurrentes que el art. 160.1, letra b), EAC, que atribuye a la Generalitat la determinación de las competencias y potestades de los entes locales, reitera el contenido del art. 84 EAC, excluyendo con ello la incidencia de las bases estatales. Hemos de advertir de nuevo que la competencia de la Generalitat para asignar competencias a los gobiernos locales se circunscribe a las materias en las que el Estatuto atribuye competencias a la Comunidad Autónoma. En efecto, esta cuestión ya fue abordada en el análisis del art. 84 EAC, donde concluimos que no existe vulneración de la competencia estatal para atribuir competencias a los entes locales en aquellas áreas en las que el Estado disponga de competencia *ratione materiae*, incluidas las bases en materia de régimen local (art. 149.1.18 CE) (fundamento jurídico 37). Pues bien, en este caso el precepto estatutario impugnado atribuye a la Generalitat la determinación concreta de las competencias que hayan de tener los entes locales, lo que deberá

circunscribirse a las áreas de competencia de aquélla y, por tanto, respetar las competencias del Estado.

La letra c) asigna a la Generalitat «el régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos», lo que, según la demanda, niega la competencia del Estado para dictar las bases sobre los bienes locales y las modalidades de prestación de los servicios públicos locales.

El art. 132 CE, tras establecer una reserva de Ley para regular el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales (apartado 1), se refiere a los bienes de dominio público estatal (apartado 2), por lo que no impide que las Comunidades Autónomas puedan ser también titulares tanto de bienes de dominio público como de bienes patrimoniales, no existiendo obstáculo constitucional para que la Comunidad Autónoma establezca el régimen de dichos bienes en las distintas áreas de competencia autonómica en las que haya atribuido competencias a los entes locales. En cuanto a las modalidades de prestación de los servicios públicos, que han de someterse al art. 149.1.18 CE, el precepto estatutario no atribuye a la Comunidad Autónoma el establecimiento de su régimen jurídico, sino tan sólo la determinación concreta de los tipos y clases de servicios públicos entre los diversas posibles, lo que presupone el respeto a la competencia estatal *ex art. 149.1.18 CE* para fijar la normativa básica por la que se ha de regir cada uno de ellos.

La atribución de competencia a la Generalitat por el art. 160.1 d) EAC para «la determinación de los órganos de Gobierno de los Entes locales creados por la Generalitat y el funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos de estos órganos» tampoco incurre en inconstitucionalidad pues es claro que la determinación de dichos órganos es una operación de carácter aplicativo de la regulación existente y, por tanto, no se priva al Estado de materializarla *ex art. 149.1.18 CE*, con la precisión de que si las veguerías coinciden con las provincias dicha determinación queda sujeta a cuanto se dijo en el fundamento jurídico 41.

En conclusión, el art. 160.1 EAC, al reconocer a la Comunidad Autónoma las competencias examinadas en «exclusividad», lo hace de manera impropia y no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente las del art. 149.1.18 CE (en los términos ya expuestos en los fundamentos jurídicos 60 y 64).

Por lo que se refiere al art. 160, apartado 3, EAC, el precepto atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen electoral de los entes locales que cree «con la excepción de los constitucionalmente garantizados», considerando los recurrentes que su proyección sobre las veguerías vulnera las competencias del Estado. Pues bien, si las veguerías coinciden con las provincias, ningún reparo suscita el precepto; y si no coinciden tampoco resulta conculcada la competencia del Estado, pues entra en juego la relativa al establecimiento del régimen electoral general (art. 149.1.1 en conexión con el art. 81.1, ambos CE), competencia estatal que se extiende a todos los

entes locales y que no precisa ser confirmada por el EAC.

De acuerdo con lo expresado, ha de ser desestimada la impugnación del art. 160.1 a), b), c) y d) y 3 EAC.

...]

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española,

Ha decidido

...]

#### VOTOS PARTICULARES

[...]



## **2. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL- Personal funcionario – Carrera y promoción**

### **Tribunal Constitucional**

(Pleno) Sentencia num. 99/1987 de 11 junio

[RTC\1987\99](#)



**Recurso de inconstitucionalidad promovido por 54 Diputados contra determinados preceptos de la Ley 30/1984, de 2-8-1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública:** el Tribunal declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los arts. 15, párr. 1º, último inciso; 21, párr. 2º, ap. d); 22, párrs. 2º y 3º; 27, párrs. 3º y 4º; 29, párr. 2º, ap. 1) y Disp. Adic. novena, párr. 1º, ap. 4, en lo que se refiere esta última, al Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado, todos ellos de la citada Ley; Voto particular formulado por el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, al que se adhiere el Magistrado don Jesús Leguina Villa. Recurso de inconstitucionalidad: alcance: inobservancia de Reglamentos Parlamentarios; Congreso y Senado: procedimiento legislativo: enmiendas: contenido y alcance: inexistencia de delimitación material entre enmienda y proposición de ley: introducción de modificaciones sustanciales en proyecto de ley; infracción inexistente del Reglamento de las Cámaras. Legislación básica: contenido: la nota de estabilidad y generalidad de las normas básicas no es tampoco una exigencia absoluta, sino dependiente de la materia o del sector social al que afecte, de las circunstancias operantes en el caso y de los objetivos perseguidos, cuyos criterios de elección y oportunidad no pueden discutirse al legislador: posibilidad de «bases coyunturales»: doctrina constitucional. Principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos: doctrina constitucional: «la noción de arbitrariedad no puede ser utilizada por la jurisprudencia constitucional sin introducir muchas correcciones y matizaciones en la construcción que de ella ha hecho la doctrina del Derecho administrativo, pues no es la misma la situación en la que el legislador se encuentra respecto de la Constitución, que aquella en la que se halla el Gobierno, como titular del poder reglamentario, en relación con la Ley»: Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública: el fin de la Ley, es aquí, la racionalización: esa finalidad es conseguir una articulación de la estructura funcional, teniendo más a la vista el puesto de trabajo, que se nutrirá con funcionarios con la cualificación requerida, cualquiera que sea su Cuerpo: la «desproporción de los medios empleados por el legislador para alcanzar el fin que se le atribuye es, en los términos en

que el recurrente la ofrece, resultado de un juicio político, en cuyo mérito este Tribunal no puede entrar» y sólo podrá hacerlo «cuando esa falta de proporción implique un sacrificio excesivo e innecesario de derechos que la Constitución garantiza». Funcionarios públicos: régimen estatutario: reserva de ley: y desarrollo reglamentario: las remisiones a éste deben ser tales «que restrinjan, efectivamente, el ejercicio de esa potestad (reglamentaria) a un complemento de la regulación legal, que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley», de tal modo que no se llegue a «una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir»: doctrina constitucional. Funcionarios públicos: relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado: «... debiendo especificarse aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido se reserva a funcionarios públicos»: competencia: Ministerio de la Presidencia: apoderamiento indeterminado que entraña una patente conculcación de la reserva de ley establecida en el art. 103, párr. 3º de la CE y, de este modo, una plena renuncia del legislador a su tarea de establecer en este punto, ciertamente crucial para la estructura de las Administraciones Públicas y de la propia Función Pública, condiciones y límites materiales sobre las determinaciones concretas que pueden ser adoptadas por los órganos de la Administración: pretendido criterio legal para las decisiones sobre esta reserva de puestos de trabajo, a «la naturaleza de su contenido» propio: imprecisa referencia que no vincula efectivamente a la decisión administrativa; Régimen estatutario: integración de los funcionarios de la Administración del Estado en otros Cuerpos y Escalas de su mismo grupo: criterios, requisitos y condiciones: fijación: remisión incondicionada a la potestad reglamentaria: la ausencia de todo criterio o indicación legal al respecto debe estimarse inconstitucional por infracción de la reserva constitucional de Ley; Unificación y extinción de Cuerpos y/o Escalas: autorización legislativa al Gobierno: criterios legales: insuficientes: estas medidas inciden en el régimen estatutario de los funcionarios públicos, no pudiendo ser adoptadas por el Gobierno sino sobre la base de una regulación legal sustantiva que el legislador, contrariando a la Constitución renunció aquí a disponer; Acceso a la función pública: requisitos y condiciones para el acceso de funcionarios españoles de los organismos internacionales a los Cuerpos y Escalas correspondientes de la Administración del Estado: competencia: Gobierno: la vía de acceso -gubernativa- es un procedimiento extraño -extravagante- personal y particularizado fuera de los criterios generales. Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado: integración en el Cuerpo Superior de Letrados del Estado por la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública: vulneración de la reserva de Ley Orgánica. Derechos adquiridos: alcance: el funcionario que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca 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, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso, o que se mantenga la situación administrativa que se está disfrutando o bien, en fin, que el derecho a pensión, causado por el funcionario, no puede ser incompatibilizado por Ley, en orden a su disfrute por sus beneficiarios, en atención a razonables y justificadas circunstancias, porque ello se integra en las determinaciones unilaterales lícitas del legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que confirma la relación estatutaria funcional: jubilación, situaciones administrativas (supernumerario, excedencia especial y voluntaria) y pensión de orfandad: alteración de su régimen en el ámbito de la potestad constitucionalmente permisible: privación de derechos inexistentes: vulneración inexistente de los principios de seguridad jurídica y de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

**Jurisdicción:** Constitucional

Recurso de Inconstitucionalidad 763/1984

**Ponente:** Don Carlos de la Vega Benayas

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y doña Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 763/84, promovido por don José María R. G., comisionado al efecto por 53 Diputados del Congreso, contra determinados preceptos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto ([RCL 1984/2000](#), 2317, 2427 y ApNDL 6595), de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Han sido parte el Congreso de los Diputados, representado por el Letrado de las Cortes Generales don Fernando Santaolalla López; el Senado, representado por el Letrado de las Cortes Generales, don Manuel Alba Navarro, y el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

[.....]

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. [...]

2. [...]

3.

En el tercero de los motivos se impugnan los arts. 3.2, d) y h); 15; 21.1 f); 21.2 d); 22.2; 22.3; 27 y la Disposición adicional decimoquinta. Se alega la supuesta infracción de los arts. 9.3; 53.1; 103.3 y 149.1.18 de la C. E.

Sin embargo, **la referencia indiscriminada a estos artículos de la C. E. debe ser precisada y limitada a lo que, en realidad y en la práctica, se dice en el recurso como argumento decisivo. Se limita, en efecto, a entender violada la reserva de Ley en materia de función pública y, en consecuencia, sólo podrá tenerse en consideración, de los preceptos constitucionales invocados, el art. 103.3**, según el cual «la Ley regulará el Estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a la sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones». Limitación a este respecto que se funda en que en el art. 9.3 de la Constitución -donde se enuncian, entre otros, los principios de legalidad y de jerarquía normativa- no se consagra ninguna concreta reserva de ley y también, de otra parte, en que los arts. 53.1 y 149.1.18 de la misma Norma fundamental no constituyen, directamente, criterios para resolver el problema de constitucionalidad que aquí se suscita, pues el primero se refiere a un tipo de reserva distinto al que ahora ha de considerarse y el segundo tiene como objeto la ordenación de ámbitos competenciales, sin disponer nada, con carácter inmediato, sobre el modo de relación entre ley y reglamento y sin establecer, tampoco, reserva alguna en favor de la primera de estas fuentes (STC 85/1983) ([RTC 1983\85](#)):

a) El primer argumento o alegato de los recurrentes se refiere a la inobservancia de la reserva de Ley y por la disposición impugnada. Al respecto, se debe comenzar por observar que en el art. 103.3 de la Constitución se establece, efectivamente, una reserva para la regulación por Ley de diversos ámbitos de la Función Pública, entre los que se cuenta el «Estatuto de los funcionarios públicos». Esta materia queda, así, sustraída a la normación reglamentaria, mas no en el sentido de que las disposiciones del Gobierno no puedan, cuando así lo requiera la Ley, colaborar con ésta para complementar o particularizar, en aspectos instrumentales y con la debida sujeción, la ordenación legal de la materia reservada, pues esta colaboración que, en términos de política legislativa, habrá de resultar pertinente en muchos casos, no será contradictoria con el dictado de la Constitución cuando la remisión al reglamento lo sea, estrictamente, para desarrollar y complementar una previa determinación legislativa.

En este ámbito, por lo tanto, habrá de ser sólo la Ley la fuente introductora de las normas reclamadas por la Constitución, con la consecuencia de que la potestad reglamentaria no podrá desplegarse aquí innovando o sustituyendo a la disciplina legislativa, no siéndole tampoco posible al legislador disponer de la reserva misma a través de remisiones incondicionadas o carentes de límites ciertos y estrictos, pues ello entrañaría un desapoderamiento del Parlamento en favor de la potestad reglamentaria que sería contrario a la norma constitucional creadora de la reserva. Incluso con relación a los ámbitos reservados por la Constitución a la regulación por Ley no es, pues, imposible una intervención auxiliar o complementaria del reglamento, pero siempre - como se dijo en el fundamento jurídico 4.º de la STC 83/1984, de 24 de julio ([RTC 1984\83](#))- que estas remisiones «sean tales que restrinjan, efectivamente, el ejercicio de esa potestad (reglamentaria) a un complemento de la regulación legal, que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley», de tal modo que no se llegue a «una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir».

b) Desde esta perspectiva -en cuyas matizaciones no entran los recurrentes-, no puede afirmarse, sin más, que el límite de la reserva de Ley presente en el art. 103.3 de la Constitución impida, en términos absolutos, todo tipo de remisión legislativa al reglamento. Para determinar, en principio, la legitimidad constitucional de tales remisiones han de tenerse presentes las consideraciones que acaban de reseñarse y, en lo que ahora importa, el ámbito mismo reservado a la Ley por el art. 103.3 de la Constitución, esto es, «el Estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la Función Pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones». El concepto de «Estatuto de funcionarios públicos» es, de entre estos enunciados constitucionales, el que requiere ahora de una atención más específica, pues sólo determinando el alcance de la reserva de este modo introducida será posible examinar la consistencia de buena parte de los reproches de inconstitucionalidad dirigidos por los recurrentes a las disposiciones que impugnan. Con todo, también en lo que sigue habrán de considerarse otras de las determinaciones contenidas en este precepto constitucional.

c) En el primer inciso de su art. 103.3 la Constitución ha reservado a la Ley la regulación de la situación personal de los funcionarios públicos y de su relación de servicio o «régimen estatutario», por emplear la expresión que figura en el art. 149.1.18 de la misma Norma fundamental. Es éste, desde luego, 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 ésta 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, pues habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18), habrá de ser también la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública. Las normas que disciplinen estos ámbitos serán, en el concepto constitucional, ordenadoras del Estatuto de los funcionarios públicos, pues todas ellas interesarán directamente a las relaciones entre éstos 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. Esta normación, en virtud de la reserva constitucional a la que se viene haciendo referencia, habrá de ser dispuesta por el legislador en términos tales que, de conformidad con lo antes observado, sea reconocible en la Ley misma una determinación material suficiente de los ámbitos así incluidos en el Estatuto funcional, descartándose, de este modo, todo apoderamiento explícito o implícito a la potestad reglamentaria para sustituir a la norma de Ley en la labor que la Constitución le encomienda. Si estos límites se respetan no podrá decirse inconstitucional la remisión legal al Reglamento, según ya se apuntó por este Tribunal en el fundamento jurídico 6.º de su Sentencia 57/1982 ([RTC 1982\57](#)). Se trata, pues, de apreciar si en los concretos preceptos de Ley que se impugnan se ha incurrido o no, por referencia a esta reserva constitucional, en la «deslegalización encubierta» que denuncian los recurrentes.

Consecuentemente es oportuno entrar en las consideraciones concretas respecto de cada precepto tachado de inconstitucionalidad.

d) Pueden tratarse conjuntamente un primer grupo de artículos impugnados: 3.2 h), 15, 21.1 f), 22.2, 27 y los apartados 2, 3, 4, 6, 7 y 8 de la Disposición adicional decimoquinta.

No todas estas disposiciones afectan esencialmente a la reserva de Ley prevista en el art. 103.3 C. E., ni específicamente al «Estatuto de los funcionarios públicos» en el sentido expuesto.

En el art. 3.2 h) se confieren al Gobierno atribuciones sobre tres materias distintas, atribuciones que, en ningún caso, podrán ser ejercitadas, como es obvio, sino dentro del marco que establece esta propia Ley, especialmente en su Capítulo cuarto. Ninguna duda razonable de constitucionalidad cabe albergar sobre las atribuciones conferidas en lo que toca a la aprobación de los intervalos de niveles de puestos de trabajo asignados a cada Cuerpo o Escala, atribución que está limitada por la pertenencia de cada uno de estos Cuerpos o Escalas a un grupo determinado, establecido por la propia Ley. Aunque la asignación de intervalos a cada Cuerpo o Escala no es materia que quepa esperar sujeta a rápidas mudanzas, está muy directamente conectada con la facultad de autoorganización de la Administración. Más dudas suscita la atribución mencionada en

primer lugar, esto es, la de aprobar la estructura en grados del personal de la Administración del Estado, pues la expresión resulta ambigua. Entendida, sin embargo, como hasta ahora lo ha sido en la práctica, es decir, como la facultad de aprobar la estructura en niveles de la Administración del Estado, que mediatamente condiciona la estructura en grados del personal que la sirve, esas dudas pueden desecharse por la misma razón que antes se dijo.

En cuanto al último inciso, que se refiere a los criterios generales de la promoción profesional de los funcionarios, es claro que, según el contenido dado anteriormente al Estatuto funcionarial, no puede entenderse como una remisión incondicionada al Gobierno para establecer esos criterios, al margen del marco legal establecido, sino como la facultad de fijar criterios que sean de mero desarrollo y se ajusten a los previstos en la presente Ley. Así entendido, el precepto no puede considerarse inconstitucional.

El art. 15 se refiere a las «relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado», debiendo circunscribirse su impugnación al último inciso del apartado 1.º de este precepto, donde se encomienda al Ministerio de la Presidencia determinar los requisitos para el desempeño de cada puesto de trabajo, «debiendo especificarse aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos». Para los recurrentes la redacción y sentido de esta norma debiera ser contraria, si se tiene en cuenta que, en principio, todos los puestos de la Administración Pública deben ser desempeñados por funcionarios, constituyendo una excepción su provisión por quienes no tengan tal condición. Por lo mismo, la norma impugnada habría contrariado los principios constitucionales de mérito y capacidad en el acceso a la función pública (art. 103.3).

Teniendo ahora en cuenta lo antes observado sobre el ámbito objetivo de la reserva de Ley introducida por el art. 103.3 de la Constitución, esta impugnación ha de ser estimada. Se decía que, en mérito de tal reserva, corresponde sólo a la Ley la regulación del modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas, pues no otra cosa se desprende de la opción genérica de la Constitución (arts. 103.3 y 149.1.18) en favor de un régimen estatutario para los servidores públicos y de la consiguiente exigencia de que las normas que permitan excepcionar tal previsión constitucional sean dispuestas por el legislador, garantizándose, de este modo, una efectiva sujeción de los órganos administrativos, a la hora de decidir qué puestos concretos de trabajo puedan ser cubiertos por quienes no posean la condición de funcionario.

No se hizo así, como se ve, en el último inciso del art. 15.1 que ahora se examina. Este apoderamiento indeterminado que la Ley confería al Ministerio de la Presidencia, a efectos de especificar cuáles sean los puestos de trabajo que deban quedar reservados a funcionarios públicos, entraña una patente conculcación de la reserva de Ley establecida en el art. 103.3 de la Constitución y, de este modo, una plena renuncia del legislador a

su tarea de establecer en este punto, ciertamente crucial para la estructura de las Administraciones Públicas y de la propia Función Pública, condiciones y límites materiales sobre las determinaciones concretas que puedan ser adoptadas por los órganos de la Administración. Tal necesario encuadramiento legislativo de las decisiones de quienes hayan de aplicar o desarrollar las propias normas de la Ley no viene dado en este precepto, desde luego, por su mención, como pretendido criterio para las decisiones sobre esta reserva de puestos de trabajo, a «la naturaleza de su contenido» propio, imprecisa referencia que no vincula efectivamente a la decisión administrativa. Este último inciso del art. 15.1 («debiendo especificar aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos») es inconstitucional y ha de ser declarado nulo.

El art. 21.1 f) permite que la adquisición de los grados superiores de los funcionarios de los Cuerpos y Escalas de cada grupo puede realizarse también, aparte de por el sistema normal del desempeño de puestos de trabajo de cada nivel, durante dos años continuados o tres sin interrupción [art. 21.1 d)], mediante la superación de cursos de formación u otros requisitos objetivos a determinar por el Gobierno, por el Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas o por el Pleno de las Corporaciones Locales, según los casos. Estos órganos ejecutivos quedan así habilitados para regular, en desarrollo o complemento de la Ley, esta segunda forma de promoción profesional de los funcionarios. Ciertamente la Ley no señala qué cursos de formación y, menos aún, qué tipo de requisitos objetivos pueden exigirse para la adquisición de los grados superiores de acuerdo con este art. 21.1 f), por lo que la remisión a la potestad reglamentaria que contiene es muy amplia. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que, referido el precepto a los funcionarios de cualesquiera Cuerpos y Escalas, sería ilógico exigir del legislador una previsión casuística del contenido de los cursos o de los tipos de requisitos objetivos que pueden establecerse para esta promoción, dado que aquel contenido y estos requisitos habrán de variar sustancialmente en cada caso. Por ello no puede estimarse que este precepto vulnere la reserva constitucional de Ley relativa al Estatuto de los funcionarios públicos. Bien entendido que los requisitos que se establezcan deben ser objetivos, como la propia Ley ordena y en este sentido, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 23.2 y 103.3 de la C. E., fundarse exclusivamente en criterios de mérito y capacidad, evitando toda discriminación.

El art. 22.2 autoriza al Gobierno para fijar los criterios, requisitos y condiciones con arreglo a los cuales los funcionarios de la Administración del Estado podrán integrarse en otros Cuerpos y Escalas de su mismo grupo. De nuevo se remite la Ley incondicionalmente a la potestad reglamentaria, en un aspecto tan inherente al estatuto funcional como es el acceso a otro Cuerpo o Escala, aun dentro del mismo grupo, en aras de la promoción interna. Ni siquiera se prescriben en este caso aquellos criterios mínimos (reunir la titulación correspondiente, superar ciertas pruebas...) que en el art. 22.2 se señalan para la promoción a un Cuerpo o Escala de grupo superior, cuando lo cierto es que incluso dentro de un mismo grupo las titulaciones exigidas para el acceso a

cada Cuerpo o Escala pueden ser muy distintas, así como los requisitos de capacidad profesional o especialización necesarias en cada caso. Es evidente que la ausencia de todo criterio o indicación legal al respecto debe estimarse inconstitucional por infracción de la reserva constitucional de Ley.

El art. 27 de la Ley se refiere a la «racionalización de la estructura de Cuerpos y Escalas» y habilita al Gobierno tanto para convocar pruebas de selección y concursos unitarios a efectos, respectivamente, del ingreso en los distintos Cuerpos y Escalas y del traslado entre los mismos de funcionarios públicos (apartados 1 y 2), como para unificar y declarar a extinguir Cuerpos y Escalas (apartados 3 y 4). Las primeras autorizaciones así conferidas por la Ley (apartados 1 y 2) no contrarían el dictado de la Constitución en su art. 103.3, pues la decisión sobre la convocatoria de pruebas y concursos para el ingreso en Cuerpos o Escalas administrativas o para el traslado de quienes sean ya funcionarios entra, sin duda, en la función ejecutiva y de dirección de la Administración del Estado que al Gobierno le cumple (art. 97 de la Constitución), en el bien entendido de que estas autorizaciones legislativas para la convocatoria de pruebas y concursos unitarios no podrán afectar, so pena de contrariar la misma de las previsiones que se consideran, sino a Cuerpos homogéneos, que muestren afinidades bastantes como para justificar la adopción por el Gobierno de las medidas aquí contempladas. No existe, con esta advertencia, reproche de inconstitucionalidad que pueda consistentemente oponerse a los dos primeros apartados del artículo que se examina.

No puede decirse lo mismo, sin embargo, a propósito de los apartados 3 y 4 de este precepto legal. Se contiene en ellos una amplísima e indeterminada habilitación al Gobierno para unificar, y para declarar a extinguir, Cuerpos y Escalas que no se compadece con la reserva de Ley, aquí repetidamente tenida en cuenta (art. 103.3 de la Constitución), ni, incluso, con las mismas determinaciones de la propia Ley 30/1984, cuya Disposición adicional decimoquinta contiene ya una refundición o integración de Cuerpos funcionariales de alcance no diverso a la que, de conformidad con el apartado 3 de este art. 27, podría adoptar por sí el Gobierno. Medidas de esta intensidad, unificación y extinción, sobre Cuerpos y Escalas requieren, para su posible adopción por el Gobierno, de una predeterminación legislativa suficiente por medio de la cual se evite que resida en el Gobierno mismo, sin límites o con límites imprecisos, una potestad incondicionada para alterar la estructura en Cuerpos y Escalas de la Administración Pública. Esto es así porque, reiterando lo ya considerado a propósito del art. 22.2 de esta misma Ley, las medidas de unificación y de extinción aquí contempladas afectan, sin duda, al régimen estatutario de los funcionarios integrados en los Cuerpos y Escalas que se unifican o que se declaran a extinguir, con la consecuencia de que la Ley no podrá remitir íntegramente al Gobierno, o sin límites materiales bastantes, la definición de las circunstancias y condiciones que puedan justificar la adopción de estas decisiones.

Esa previa delimitación legislativa está ausente en el presente caso pues, aunque en el apartado 3 se indiquen, para la unificación de Cuerpos y Escalas, unos ciertos criterios

(la asignación de funciones «sustancialmente coincidentes en su contenido profesional y en su nivel técnico» y las «ventajas para la gestión de los servicios» que de la unificación se deriven), los mismos resultan insuficientes, con claridad, para condicionar efectivamente el ejercicio de la potestad reglamentaria, impidiendo, en la misma medida, el necesario control jurisdiccional.

La misma quiebra de la reserva de Ley se ha verificado en el apartado 4 del precepto, en el que la autorización al Gobierno para declarar a extinguir determinados Cuerpos o Escalas se acompaña del enunciado de una circunstancia habilitante («cuando lo exija el proceso general de racionalización») que, como es evidente, ningún límite jurídicamente cierto impone a la potestad reglamentaria. Otro tanto ha de decirse, apreciando la misma deslegalización contraria a la reserva constitucional, respecto de los dos últimos párrafos del art. 27, pues en ellos se contienen puras y simples remisiones al reglamento, vacías de todo vínculo sustantivo, para que, por el Gobierno, se determinen, respectivamente, los criterios, requisitos y condiciones para que los funcionarios de los Cuerpos o Escalas declarados a extinguir se integren en otros Cuerpos o Escalas declarados a extinguir se integren en otros Cuerpos o Escalas y para la designación, también por el Gobierno, de los puestos de trabajo que hayan de desempeñar tales funcionarios. Como las anteriores, estas medidas inciden, sin sombra de duda, en el régimen estatutario de los funcionarios públicos, no pudiendo ser adoptadas por el Gobierno sino sobre la base de una regulación legal sustantiva que el legislador, contrariando a la Constitución, renunció aquí a disponer. Por ello hay que declarar la disconformidad con el art. 103.3 de la Constitución de los apartados 3 y 4 del art. 27 de la Ley, preceptos que deben ser anulados.

Han sido también impugnados los apartados 2, 3, 4, 6, 7 y 8 de la Disposición adicional decimoquinta, observándose por los recurrentes, sin ulterior precisión, que en tales preceptos se contienen «autorizaciones al Gobierno que exceden de los límites propios de las facultades que constitucionalmente corresponden al ejecutivo». Alegato tan parcamente expuesto, ni es exactamente fiel al contenido de todos y cada uno de aquellos apartados de la Disposición adicional (pues al menos en los núms. 7 y 8 no se contienen lo que llaman los recurrentes «autorizaciones» al Gobierno y sí, estrictamente, normaciones legales directas), ni, en todo caso, puede ser acogido como tacha de inconstitucionalidad por infracción de la reserva de Ley que aquí se considera (art. 103.3 de la Constitución). Operada, en efecto, la refundición de Cuerpos y Escalas de funcionarios docentes por la propia Ley 30/1984 (apartado 1 de esta Disposición adicional, no impugnado), es claro que las remisiones a la potestad reglamentaria que se contienen en los apartados 2, 3 y 4 de la misma Disposición adicional se han llevado a cabo, o bien con el debido encuadramiento normativo de las funciones que al Gobierno corresponden (núms. 2 y 3), o bien en ámbitos que pueden, sin quiebra de la reserva que consideramos, ser atribuidos a la definición por reglamento, como ocurre con la previsión contenida en el apartado 4, a efectos de la denominación como «Catedráticos de Enseñanza Secundaria» (de los funcionarios del Cuerpo de Profesores de Enseñanza

Secundaria) a partir del grado de carrera que reglamentariamente se determine. Respecto de todas y cada una de estas intervenciones reglamentarias la Ley fija los límites y condiciones a que habrán de atenerse las determinaciones del Gobierno.

No son, pues, contrarias a la Constitución las normas contenidas en estos apartados de la Disposición adicional decimoquinta, como tampoco lo es, en fin, la recogida en su núm. 6, pues, en sí misma, esta genérica remisión al reglamento («El Gobierno desarrollará las normas básicas de la función pública establecidas en esta Disposición») no supone sino dar entrada a la potestad normativa gubernamental (art. 97 de la Constitución) para colaborar con la Ley en la ordenación del ámbito en cuestión. En tanto no se defiera al reglamento, y en los apartados impugnados no se ha hecho, lo que sólo a la Ley corresponde normar, nada hay en esta previsión legal, de conformidad con las consideraciones antes expuestas, que contradiga a la Constitución.

e) Una consideración separada, respecto del grupo de preceptos impugnados, merecen los arts. 3.2 d), 21.2 d) y 22.3.

Los dos primeros preceptos presentan, en efecto, una relación más cercana con el núcleo de la materia funcional reservada a la regulación por Ley y, en concreto con el estatuto de los funcionarios públicos en su aspecto o régimen retributivo, pues el art. 3.2 d) atribuye al Gobierno «fijar anualmente las normas y directrices para la aplicación del régimen retributivo» y el 21.2 d) establece «los criterios para el cómputo, a efectos de consolidación del grado personal, del tiempo en que los funcionarios permanezcan en cada uno de los supuestos de la situación de servicios especiales».

En cuanto a lo prevenido en la primera de estas Disposiciones [art. 3.2 d)] nada hay que objetar desde la defensa de la reserva legal que la Constitución establece, pues si bien es innegable que el «régimen retributivo de los funcionarios» interesa de modo directo a su Estatuto propio -de necesario establecimiento por Ley-, no lo es menos que en el precepto legal que se considera no se defiere al Gobierno sino la «aplicación», a través de «normas y directrices», de dicho régimen retributivo, objeto ya, por lo demás, de parcial regulación en el texto de la misma Ley 30/1984 (arts. 23 y 24). Como potestad de aplicación de normas legales ha de entenderse, pues, la así mencionada en este precepto y en estos términos, que no desbordan lo que corresponde a la potestad reglamentaria de conformidad con la misma Norma fundamental (art. 97), el art. 3.1 d) no puede considerarse que la contraviene.

El art. 21.2 d) faculta al Gobierno y a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas para establecer, previo informe del Consejo Superior de la Función Pública, los criterios para el cómputo del tiempo de permanencia de los funcionarios en situación de servicios especiales, a efectos de consolidación del grado personal. Ningún límite sustantivo señala el legislador a esta facultad del Gobierno y de los órganos ejecutivos autonómicos, en contraste con la regulación legal del sistema de promoción profesional de los funcionarios en situación de servicio activo. Las condiciones y efectos de la permanencia en situación de servicios especiales forman también parte, sin embargo,

del Estatuto de la Función Pública, por lo que la absoluta omisión legal de toda garantía de promoción profesional para los funcionarios que se hallen en dicha situación desconoce la reserva de Ley prevista en el art. 103.3 de la C. E. Por esta razón, el art. 21.2 d) examinado debe reputarse inconstitucional.

f) Finalmente, el art. 22.3 autoriza al Gobierno a establecer «los requisitos y condiciones para el acceso de los funcionarios españoles de los Organismos internacionales a los Cuerpos y Escalas correspondientes de la Administración del Estado». Se dice en el recurso que esto es materia propia de la Ley (art. 103 C. E.), a quien corresponde regular el acceso a la Función Pública, por lo que con ese precepto se ha operado una deslegalización excesiva.

Efectivamente, el contenido material del artículo en cuestión entraña una potestad gubernativa o reglamentaria para regular el acceso de funcionarios a los Cuerpos de la Administración del Estado. No desvirtúa esa realidad el argumento del Letrado del Estado de que se trata de personas ya funcionarios, aunque sin pertenencia a la burocracia estatal, porque es claro que sólo tienen la condición de funcionarios los que a ésta pertenezcan, cumpliendo los requisitos legales preestablecidos.

En ese sentido la vía de acceso -gubernativa- prevista en el artículo impugnado es un procedimiento extraño -extravagante-, personal y particularizado (supuesto el respeto a esos funcionarios españoles en el extranjero), fuera de los criterios generales establecidos en el art. 19 de la Ley, precepto al que no hace referencia alguna el art. 22.3, y que, consiguientemente, ha de provocar su declaración de inconstitucionalidad por desconocer la reserva constitucional del art. 103.3 de la C. E. que, como se ha repetido, limita a la Ley la competencia para regular el acceso a la Función Pública.

En suma, y por lo expuesto, procede estimar el motivo de inconstitucionalidad examinado en este fundamento jurídico, en lo que se refiere a los arts. 15.1 (en el inciso ya acotado), 21.2 d), 22.2 y 3 y 27.3 y 4, que se declararán inconstitucionales, desestimándose el motivo en cuanto al resto de los preceptos impugnados.

[...]

## FALLO

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

Ha decidido:

1.º Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los arts. 15.1 último inciso; 21.2.d), 22.2 y 3, 27.3 y 4, 29.2 I) y Disposición adicional novena, 1.4, en lo que se refiere, esta última, al Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado, todos ellos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, sobre reforma de la Función Pública.

2.º Que los arts. 3.2 h) y 21.1 f) de la misma Ley no son inconstitucionales,

interpretados en el sentido del fundamento jurídico 3.º, apartado d), de esta Sentencia.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a once de junio de mil novecientos ochenta y siete. Firmado: Francisco Tomás y Valiente.-Gloria Begué Cantón.-Ángel Latorre Segura.-Francisco Rubio Llorente.-Luis Díez-Picazo y Ponce de León.-Fernando García-Mon González-Regueral.-Carlos de la Vega Benayas.-Eugenio Díaz Eimil.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.-Jesús Leguina Villa.-Luis López Guerra.-Rubricado.

Voto particular

que formula el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer a la Sentencia de 11 de junio de 1987 en el Recurso de Inconstitucionalidad 763/84, al que se adhiere el Magistrado don Jesús Leguina Villa.

Disiento de la mayoría del Tribunal respecto a la declaración de inconstitucionalidad del artículo 29.2, letra l), de la Ley 30/1984. El texto aprobado por la mayoría parte de la premisa de que la letra l) del citado artículo no guarda relación con el resto de los apartados de ese mismo precepto legal y tiene los caracteres de una norma excepcional, en cuanto privilegia a determinadas organizaciones no estatales frente a otras y en cuanto, dentro de ese privilegio, distingue entre los sindicatos más representativos y los que no lo son; distinción que, sin más matizaciones, se considera «contraria a la Constitución, dada su incompatibilidad con sus arts. 14 y 28». A mi juicio en dicha regla legal no se produce lesión de esos principios constitucionales.

Debe recordarse que la jurisprudencia constitucional ha admitido la existencia de la figura de los sindicatos más representativos con su consecuencia de atribución a los mismos de determinadas prerrogativas en relación con la más eficaz defensa de los intereses de los trabajadores que se vería perjudicada por una atomización sindical - SSTC 53/1982, de 22 de julio ([RTC 1982\53](#)) y 65/1982, de 10 de noviembre ([RTC 1982\65](#))-. El Tribunal ha estimado así que no vulneran los arts. 14 y 28.1 de la Constitución las funciones y prerrogativas atribuidas con exclusividad a los sindicatos más representativos en materia de representación institucional (SSTC 53/1982 y 65/1982 ya citadas), negociación colectiva de eficacia general -SSTC 4/1983, de 28 de enero ([RTC 1983\4](#)); 12/1983, de 22 de febrero ([RTC 1983\12](#)), y 73/1984, de 27 de junio ([RTC 1984\73](#))-, doctrina confirmada con carácter más general en la STC 98/1985, de 29 de julio ([RTC 1985\98](#)), que expresamente ha reconocido como justificada la diferencia de trato en relación, entre otras, con la función de participar como interlocutores en la determinación de las condiciones de trabajo en las Administraciones Públicas a través de los oportunos procedimientos de consulta o negociación. Este Tribunal ha admitido así la especial relevancia de la mayor representatividad y la legitimidad constitucional de diferencia de trato, respecto a la atribución de funciones sindicales en el seno de la función pública. El problema que plantea el art. 29.2, letra l), de la Ley 30/1984, es si esa diferencia de trato está también

justificada respecto a la posibilidad de obtener la situación de servicios especiales el funcionario público que ejerza cargos representativos en el sindicato.

Para resolver la cuestión a la luz de una muy consolidada doctrina jurisprudencial debe valorarse el adecuado equilibrio entre dos principios constitucionales, cuya compatibilidad es preciso garantizar, el de libertad sindical e igualdad de trato de los sindicatos (art. 28.1, en relación con el 14 de la Constitución) y el de la promoción selectiva de sindicatos que enlaza con el art. 7 de la Constitución (STC 98/1985, de 29 de julio). A mi juicio las mismas razones que han permitido aceptar esa diferencia de trato entre sindicatos en un tema tan importante como el referente a los procedimientos de consulta y negociación, deben llevar también a admitir la legitimidad constitucional de la reserva respecto a los sindicatos más representativos de la facultad que concede el art. 29.2, letra l). Pero, además, existen otras razones adicionales que abundan en favor de la constitucionalidad de la norma legal.

Por una parte la regla del art. 29.2, letra l), de la Ley 30/1984, se ocupa de una materia que no forma parte estrictamente del contenido de la libertad sindical. Este Tribunal ha declarado ya que no cabe deducir «que la exención total de servicios, laborales o profesionales, esté comprendida en el ámbito de la libertad sindical y derechos anejos de los representantes -STC 72/1986 ([RTC 1986/72](#))-. No es un tema, por tanto, que afecte al núcleo de la libertad sindical; en todo caso, podría afectarlo en la medida que supusiera una distinción injustificada que favoreciera una especial opción sindical. Ello quiere decir que se trata de una concesión discrecional del legislador, y que la constitucionalidad debe ser analizada a la luz del principio de igualdad en la Ley consagrado en el art. 14 de la Constitución. Para ello es preciso indagar si la distinción de trato está dotada o no de una justificación objetiva y razonable, justificación que, al mismo tiempo, guarde la debida proporcionalidad entre la diferencia de trato que se efectúa y los objetivos que con ella se persiguen.

Al respecto ha de señalarse que no es igual la posición jurídica que en nuestro ordenamiento ostentan los sindicatos más representativos que los demás y que, en función de ello, las organizaciones sindicales más representativas tienen atribuidas funciones de relevancia pública, cuyos efectos alcanzan a toda la población asalariada, ya sea en régimen de empleo privado o en régimen de empleo público, de las que son ejemplo la participación institucional y la negociación colectiva de eficacia general. En virtud de ello existe alguna relación entre el supuesto de la letra l), y los demás supuestos incluidos en el art. 29.2 de la Ley 30/1984. En todos estos casos el legislador ha valorado como prioritaria la función o tarea que va a realizar el funcionario que se encuentre en situación administrativa de servicios especiales, respecto a las que, desempeñaría normalmente si estuviera en activo. En consideración de un interés público estimado como prevalente se ha posibilitado la realización de aquellas funciones públicas, y se han equiparado además a las mismas las funciones representativas realizadas dentro de los sindicatos cuya mayor representatividad les hace ser titulares de funciones sindicales de mayor relevancia pública. Implícitamente la

mayoría del Tribunal parece también afirmar que la diferencia injustificada de trato se daría no sólo entre los sindicatos, sino también entre los funcionarios en razón de su filiación sindical. Sin embargo, al reconocer el carácter excepcional de la medida, la mayoría del Tribunal es consciente de que por la propia naturaleza de la situación, sólo puede admitirse muy restrictivamente, y por ello sólo cuando el interés de la función sindical más representativa se entienda deba prevalecer sobre el interés de la tarea profesional del funcionario en activo. Por su propia naturaleza no se trata de una situación generalizable, ni, por ello puede entender como un derecho que estatutariamente corresponda a todo funcionario. La Ley ha tratado de evitar que cualquier funcionario pueda pretender, de forma indiscriminada, imponer a la Administración la carga de que le sea concedida la situación de servicios especiales, y al margen de la efectiva representatividad y de la entidad real del sindicato al que formalmente pretenda aquél dedicarse. También para evitar una generalización de la situación, la Ley ha reconocido esa posibilidad sólo a los funcionarios que ocupen puestos electivos en los sindicatos más representativos, y en razón de las funciones específicas de consulta y negociación que legalmente le son reconocidas. Se ha establecido así también con ello un límite objetivo que reduce sensiblemente los efectos colaterales perjudiciales que resultarían de la generalización de una situación especialmente onerosa para la Administración Pública afectada.

Partiendo de estas consideraciones el art. 29.2, letra l), de la Ley 30/1984, no conculca el principio de igualdad del art. 14 de la Constitución. Podría cuestionarse, en todo caso, la total exclusión de aquellas organizaciones que pudieran ser mayoritarias o realmente representativas en el ámbito de la función pública y que limitaran su radio de acción a este sector, puesto que se trata de facilidades concedidas a personas que prestan sus servicios para la Administración Pública. Pero no hay que olvidar que la ratio del precepto ahora impugnado no parece ser cabalmente contribuir al buen funcionamiento de la actividad sindical en el ámbito de la función pública, sino de permitir a las organizaciones más representativas, que han de acreditar una audiencia mínima en el conjunto de los sectores de actividad y ámbitos geográficos, el adecuado ejercicio de aquellas funciones que se derivan de su singular posición jurídica, relatadas en su mayor parte en el art. 6.3 de la Ley 11/1985, de Libertad Sindical ([RCL 1985\1980](#) y ApNDL 13091).

Por todo ello el precepto no es, a mi juicio, contrario a la Constitución ni incompatible con sus arts. 14 y 28.

Madrid, once de junio de 1987. Firmado: Miguel Rodríguez-Piñero.-Jesús Leguina Villa.-Rubricado.

## Tribunal Constitucional

(Pleno) Sentencia num. 388/1993 de 23 diciembre

[RTC\1993\388](#)



**Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno en relación con la Disposición Adicional tercera de la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 4/1993, de 10-3-1993, de Función Pública de dicha Comunidad Autónoma:** estimación e inconstitucionalidad de la citada disposición.FUNCIONARIOS PUBLICOS: COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS: Alcance: debe respetar las normas básicas estatales, que garantizan a todos los ciudadanos en cualquier lugar de España la vigencia del mérito y la capacidad como criterios en los cuales se concreta la igualdad para el acceso a la función pública, en la configuración que de este derecho fundamental ofrece el art. 23 CE: doctrina constitucional.COMPETENCIA DEL ESTADO: Exclusiva para establecer las bases de la función pública para todas las Administraciones Públicas: dichas bases están recogidas en la Ley 30/1984, de 2-8-1984, modificada por la Ley 23/1988, de 28-7-1988.ACCESO A LA FUNCION PUBLICA; Personal contratado administrativo o interino al servicio de las Comunidades Autónomas: las regulaciones singulares de las Comunidades Autónomas no pueden excluir los principios constitucionales que preservan el derecho fundamental al libre e igualitario acceso a la función pública.DERECHO FUNDAMENTAL A ACCEDER EN CONDICIONES DE IGUALDAD A LAS FUNCIONES Y CARGOS PUBLICOS: Alcance: derecho extensible, aunque quizá menos enérgicamente, a las fases posteriores de la relación funcional, especialmente a la promoción interna a un nivel superior: doctrina constitucional.CANTABRIA: FUNCIONARIOS PUBLICOS: Acceso a la función pública: Ley autonómica que atribuye la condición de funcionario de carrera a personal laboral fijo sin la titulación académica exigida para ello y con la consideración de «a extinguir»: inconstitucionalidad: precepto que se opone a la legislación básica estatal en materia de función pública, la cual requiere un título académico como criterio de integración de cuerpos, escalas y categorías de los funcionarios públicos y garantiza la promoción interna del personal: vulneración existente de los principios de mérito y capacidad en el acceso a la función pública.

**Jurisdicción:** Constitucional

Recurso de Inconstitucionalidad 2133/1993

**Ponente:** Don Rafael de Mendizábal Allende

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 Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2133/1993, promovido por el Abogado del Estado en representación del Presidente del Gobierno contra la Disposición adicional tercera de la Ley de Cantabria 4/1993, de 10 de marzo ([RCL 1993\1591](#) y [LCTB 1993\18](#)), de Función Pública de dicha Comunidad Autónoma. No ha comparecido en el proceso la Asamblea Regional de Cantabria ni tampoco su Consejo de Gobierno y ha sido Ponente el Magistrado don Rafael de Mendizábal Allende, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

[...]

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1.

En este recurso de inconstitucionalidad es su objeto el texto legal o vehículo formal como «signo sensible» a través del cual se manifiesta el mandato normativo [STC 11/1981 ([RTC 1981\11](#))] y, por tanto, en tal elemento objetivo aparece, como el primero de sus elementos, la Disposición adicional tercera de la Ley de Cantabria 4/1993, de 10 de marzo, reguladora de la Función Pública de su Administración que a la letra dice así:

«El personal laboral fijo, incorporado con la Disposición transitoria segunda como funcionario de carrera y que tenga reconocida por resolución judicial o por la Comisión de Interpretación del Convenio a la entrada en vigor de esta Ley la pertenencia a un grupo superior conforme a lo previsto en el II Convenio Colectivo de la Diputación Regional de Cantabria y que carezca de la titulación académica exigida para ello, se integrará, a título personal, en el grupo que le corresponda y con la consideración de *extinguir* .»

El otro elemento de la pretensión deducida por el Presidente del Gobierno de la Nación, su fundamento, esgrime una vulneración del orden constitucional de competencias. En definitiva, se le achaca que traspasa el límite de las normas básicas del Estado contenidas al respecto en la Ley 30/1984, sobre Medidas para la Reforma de la Función Pública (arts. 22.1 y 25), según la redacción que les diera otra, la 23/1988, de 28 de

julio. La reacción de las instituciones autonómicas a este ataque ha sido el silencio en el caso de la Asamblea Regional y la manifestación de «no oponerse al recurso de inconstitucionalidad por parte del Consejo de Gobierno, a la vista del dictamen emitido por la asesoría jurídica de la Comunidad Autónoma». Ni la una ni el otro se han personado en el proceso para defender la validez intrínseca del precepto en entredicho.

2.

Como punto de partida del discurso resulta como obvio que corresponde al Estado, dentro de sus competencias exclusivas, establecer las bases de la Función Pública para todas las Administraciones de tal naturaleza [art. 149.1 18.<sup>a</sup> CE ([RCL 1978\2836y ApNDL 2875](#))], que están recogidas en la Ley *ad hoc* reseñada más arriba. Un corolario de este principio, en el cual hemos hecho hincapié más de una vez, no puede ser otro sino aquel que mantenga la exigencia de que las Leyes autonómicas sobre la materia respeten esas normas básicas estatales [STC 302/1993 ([RTC 1993\302](#)), donde se recogen las anteriores], que en tal extremo garantizan además a todos los ciudadanos en cualquier lugar de España la vigencia del mérito y la capacidad como criterios en los cuales se concreta la igualdad para el acceso a la función pública, en la configuración que de este derecho fundamental ofrece la Constitución (art. 23).

Pues bien, una lectura atenta del precepto impugnado, donde se permite la creación de Cuerpos o Escalas a extinguir para acoger a funcionarios cuyo estatuto era hasta entonces laboral sin poseer la titulación académica exigible para cada nivel, muestra que está en franca y patente contradicción con dos normas básicas estatales (arts. 22.1 y 25 de la Ley de medidas ya mencionada), cuya calificación como tales se hace en el pórtico de la misma (art. 1). No es ya que *in claris non fit interpretatio*, sino que la mera yuxtaposición de textos muestra su incompatibilidad. En efecto, el sistema general parte de dos principios rectores al respecto, uno la consideración de los títulos académicos como criterio taxonómico para clasificar los Cuerpos, Escalas, clases y categorías de funcionarios (art. 25 de la Ley básica) y otro la exigencia de la promoción interna del personal se haga respetando esos títulos (art. 22.1). El desconocimiento de estos principios, como se ha hecho en la Disposición adicional tercera, menoscaba la capacidad como requisito absoluto para el desempeño de cada puesto de trabajo concreto y niega el mérito como elemento relativo de comparación y preferencia para el acceso o nombramiento. En definitiva dando igual trato a quienes tienen distintos merecimientos en el ámbito de Cantabria, rompe el régimen general aplicable a toda España, que está en el fundamento de lo básico.

Como hemos dicho en alguna ocasión, las regulaciones singulares para el personal interino o contratado al servicio de una Comunidad Autónoma no pueden llevar al olvido o a la exclusión de los principios constitucionales a los cuales se viene haciendo alusión que preservan el derecho fundamental al libre e igualitario acceso a la función pública, respeto que habrá de mantenerse -aun cuando quizá menos enérgicamente- en las fases ulteriores de la relación funcional como es la promoción interna a un nivel

superior [STC 27/1991 ([RTC 1991\27](#))]. Va de suyo que, visto lo dicho, ha de ser acogida la pretensión deducida por el Gobierno de la Nación y a la cual muestra su aquiescencia el Consejo de Gobierno de Cantabria.

## FALLO

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

Ha decidido:

Estimar el recurso promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación contra la Disposición adicional tercera de la Ley de Cantabria 4/1993, de 10 de marzo, y declarar la inconstitucionalidad y subsiguiente nulidad de este precepto.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y tres.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.-Luis López Guerra.-Fernando García-Mon y González-Regueral.-Eugenio Díaz Eimil.-Alvaro Rodríguez Bereijo.-José Vicente Gimeno Sendra.-José Gabaldón López.-Rafael de Mendizábal Allende.-Julio Diego González Campos.-Pedro Cruz Villalón.-Carles Viver Pi-Sunyer.-Firmado y rubricado.



### **3. TRIBUNAL SUPREMO – Personal Funcionario – Discrecionalidad técnica**

#### **Tribunal Supremo**

(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) Sentencia de 14 julio 2000

[RJ\2000\7714](#)



**TRIBUNAL DE CUENTAS:** personal: pruebas selectivas de ingreso en el Cuerpo de Auditores: impugnación resolución de Tribunal Calificador y del Pleno del Tribunal de Cuentas por las que fueron nombrados funcionarios de carrera los aspirantes aprobados: alegación de desviación de poder: examen: inexistencia; Impugnación basada en irregularidades cometidas por el Tribunal Calificador: examen: impropiedad. DESVIACION DE PODER: requisitos. FUNCION PUBLICA: Acceso: selección de personal: tribunales y comisiones: discrecionalidad técnica: control de actividad evaluatoria: supuestos básicos: inobservancia de elementos reglados y error ostensible o manifiesto, dejando fuera de este limitado control posible aquellas pretensiones de los interesados que sólo postulan una evaluación alternativa del órgano calificador.

**Jurisdicción:** Contencioso-Administrativa

Recurso contencioso-administrativo 258/1997

**Ponente:** Excmo Sr. Nicolás Maurandi Guillén

Es recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de doña Cristina P. C. contra Resolución de 20-3-1997, del pleno del Tribunal de Cuentas.

El TS **desestima** el recurso.

En la Villa de Madrid, a catorce de julio de dos mil.

Visto por la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los señores arriba anotados, el recurso contencioso-administrativo que con el número 258/1997 ante la misma pende de resolución, interpuesto por doña Cristina P. C., representada por el Procurador don José Ignacio N. A., frente a la Resolución de 20 de marzo de 1997 del Pleno del Tribunal de Cuentas.

Habiendo sido parte demandada el Abogado del Estado, en representación del Tribunal de Cuentas; y partes codemandadas don Fernando V. B., doña Elisa G. M., don Carlos G. P., don Santiago F. E., don José Luis C. C. y doña Ana F. D. A., representados por el Procurador don Manuel M. P. N.

## ANTECEDENTES DE HECHO

[...]

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO

La persona que actúa como recurrente en este proceso tomó parte en las pruebas selectivas de ingreso en el Cuerpo de Auditores del Tribunal de Cuentas que fueron convocadas por resolución de su Presidencia de 15 de diciembre de 1994, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» del día 24 inmediato posterior.

Según relata en su demanda, aprobó los tres primeros ejercicios y no logró superar el cuarto. También hace constar en dicha demanda que los aprobados en el tercer ejercicio fueron un número inferior al de plazas convocadas (20 aprobados, de los que 3 correspondían al turno de promoción interna y los otros 17 al turno libre; frente a las 24 plazas convocadas). Y expresa igualmente en la demanda que en ese cuarto ejercicio fue calificada con la puntuación final de 16,18 puntos.

El presente recurso contencioso-administrativo se dirige directamente contra la resolución de 20 de marzo de 1997 del Pleno del Tribunal de Cuentas.

Esta resolución desestimó los recursos ordinarios que la aquí recurrente y otra persona habían planteado contra la resolución de 22 de noviembre de 1996 del Tribunal calificador de las pruebas, que publicó la relación de aspirantes que habían aprobado el cuarto ejercicio; y contra la resolución de 20 de diciembre de 1996, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que fueron nombrados funcionarios de carrera los aspirantes aprobados.

En la demanda se formula como primera petición la de que se anulen y dejen sin efecto las resoluciones administrativas que acaban de mencionarse. Y en segundo lugar se pide, consignándolo como una consecuencia de lo anterior, que se «declare la nulidad del proceso selectivo».

Para fundar tales pretensiones se sostiene, primero, que el proceso selectivo objeto de la actual controversia judicial incurrió en el vicio de desviación de poder.

Y seguidamente se denuncian estos otros vicios o irregularidades: que no se respetó el procedimiento establecido en las bases de la convocatoria, en orden a la calificación del cuarto ejercicio de la oposición; y que la decisión del Tribunal calificador está incurso en causa de nulidad por ausencia absoluta de motivación.

### SEGUNDO

La desviación de poder denunciada como primer motivo de impugnación carece de fundamento.

La apreciación de este vicio tiene lugar, como es sabido, cuando consta que la actuación administrativa ha sido dirigida hacia un fin distinto de aquel concreto interés público para el que está legalmente prevista, y que por ello constituye uno de los presupuestos de su validez.

Y para esa constatación, como viene a apuntar la parte actora, no es necesaria una prueba plena. En cuanto a ese apartamiento del interés público legitimador de la concreta actuación de que se trate, basta con la existencia de hechos o elementos que permitan formar la convicción de que dicho apartamiento puede ser aceptado como un resultado de alta probabilidad.

En el proceso selectivo que aquí se está enjuiciando no son de apreciar hechos que justifiquen aceptar, como algo razonablemente probable, que tuvo lugar ese apartamiento o separación del concreto interés público que había de ser perseguido en tales pruebas selectivas. Hay un primer dato que ya es bastante significativo. Según admite la propia parte demandante, en el tercer ejercicio, superado también por ella, fueron aprobados menos aspirantes que plazas había convocadas (20 frente a 24); lo cual revela que la eliminación de dicha demandante, en el siguiente y cuarto ejercicio, no pudo tener como móvil asegurar la plaza o el aprobado a otro de los aspirantes.

Y esa constatación de que no tuvo lugar la desviación de poder denunciada ya sería una razón poderosa para rechazar este primer motivo de impugnación.

### TERCERO

Pero es que, con independencia de esa constatación de que el resultado del proceso selectivo no respondió a una finalidad espúrea, los hechos aducidos para apoyar la pretendida desviación tampoco resultan convincentes, y, por otra parte, hay otros hechos y otras razones que desmienten a aquéllos, o les privan de la interesada significación que ha querido atribuirles la parte actora.

En relación con lo que acaba de decirse merece subrayarse lo siguiente:

—a) No es de compartir que se modificara el temario del programa, adaptándolo en gran medida al de ingreso en el Cuerpo de Inspectores de Finanzas, sólo para la convocatoria aquí discutida, y con la finalidad de favorecer a uno de los aspirantes (el señor V.).

Es razonable la explicación ofrecida de que el cambio respondió al propósito de potenciar el aumento del número de aspirantes con las personas que opositaban a otro Cuerpo en el que son similares los conocimientos exigibles. Y dicho propósito justificado, tanto por razones de interés general (acentuar la concurrencia de aspirantes), como de legítima conveniencia de los opositores (aumentarles las posibilidades de lograr un aprovechamiento en su esfuerzo).

Además, el contraste de temarios de los programas que rigieron en las Convocatorias de 1993, 1994 y 1997 no permite coincidir con la denuncia que les viene a dirigir la actora: que la convocatoria de 1994 se alteró sólo para favorecer a un aspirante, y que en la

siguiente se volvió de nuevo al sistema anterior. Los temarios de 1993 y 1997 presentan acusadas diferencias, lo que descarta que la alteración de 1994 fuera una puntual y excepcional modificación, e inspirada sólo por el deseo de atender la singular situación de unas determinadas personas.

–b) También es injustificado el reproche de falta de imparcialidad que se dirige a las pruebas que aquí se están enjuiciando, y que pretende derivarse del parentesco o la proximidad amistosa de quienes aprobaron con algunos miembros del Tribunal de Cuentas.

La composición del Tribunal Calificador de las pruebas está reglada, y en una considerable parte se integra por personas que no son miembros del Tribunal de Cuentas. Esto hace que haya de partirse de la presunción tanto de su validez como de su imparcialidad; y, de otro lado, la vía para combatir la posible falta de imparcialidad era la recusación de los miembros del Tribunal Calificador, que, teniéndola a su alcance, no fue realizada por la parte demandante.

–c) Ninguna prueba se ha ofrecido sobre los signos de aquiescencia que se atribuyen a los miembros del Tribunal calificador en relación a la exposición realizada por la demandante durante su cuarto ejercicio, ni sobre la felicitación que se dice realizó el Presidente de dicho Tribunal Calificador.

–d) La parte codemandada ha alegado, sin que haya sido eficazmente desvirtuado de contrario, que algunos de los opositores que resultaron aprobados también superaron las oposiciones del Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado; y, por lo que se refiere en concreto al señor V. B., que era el único que poseía dos licenciaturas –en Derecho y en Ciencias Económicas y Empresariales–, y que durante sus estudios universitarios había obtenido muy altas calificaciones académicas en las materias propias del programa de las pruebas selectivas al Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal de Cuentas.

Estos hechos, como se dice, no han sido combatidos eficazmente de contrario, y contribuyen a considerar que el resultado de la oposición no fue algo anómalo, sino el reflejo de la mejor capacitación técnica demostrada por quienes superaron las controvertidas pruebas.

#### CUARTO

Las irregularidades que se denuncian en relación a la actuación seguida por el Tribunal Calificador durante la calificación del cuarto ejercicio son igualmente infundadas, y no permiten compartir el resultado invalidante que de ellas pretende derivarse.

Las razones que llevan a la anterior conclusión son éstas:

–1) La función de los tribunales calificadores en los procesos selectivos de acceso a la función pública es ofrecer, al órgano administrativo que ha de decidir esa selección, aquellos conocimientos que no posee este último, pero sí resultan necesarios para realizar la tarea de evaluación profesional que constituye el elemento central de tales

procesos selectivos.

–2) El órgano administrativo a quien corresponde decidir el proceso selectivo, en la motivación de la resolución final que ha de dictar para ponerle fin, y por lo que hace a esa tarea de evaluación, no puede hacer otra cosa que recoger el dictamen del tribunal calificador.

–3) Ese carácter de órganos especializados en específicos saberes que corresponde a los tribunales calificadores ha determinado la aceptación, en su actuación evaluadora, de un amplio margen de apreciación, esto es, de eso que doctrinalmente se ha venido en llamar discrecionalidad técnica.

Esa discrecionalidad técnica reduce las posibilidades del control de dicha actividad evaluadora, que prácticamente estarán constituidas por estos dos básicos supuestos: el de la inobservancia de los elementos reglados –cuando éstos existan–, y el del error ostensible o manifiesto; y, consiguientemente, deja fuera de ese limitado control posible a aquellas pretensiones de los interesados que sólo postulan una evaluación alternativa a la del órgano calificador, pero moviéndose también dentro de ese aceptado espacio de libre apreciación, y no estén sustentadas con un posible error manifiesto.

–4) Lo anterior explica que las normas reguladoras de la actuación de esos órganos calificadores sólo exijan a éstos formalizar sus dictámenes o calificaciones mediante la expresión de la puntuación que exteriorice su juicio técnico. Y que tal puntuación sea bastante para que pueda ser considerada formalmente correcta dicha actuación de evaluación técnica.

Y cuando tales normas no exijan más que dicha puntuación, el órgano calificador cumplirá con limitarse a exteriorizarla, y no podrá reprochársele, desde un punto de vista formal, el que no la haya acompañado de una explicación o motivación complementaria.

–5) Del artículo 54.2 de la [Ley 30/1992, de 26 de noviembre \( RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246\)](#), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no se deriva otra cosa diferente de lo antes expresado.

En cuanto a la motivación de los actos de los procesos selectivos, remite expresamente a «lo que dispongan las normas que regulen sus convocatorias», lo que supone que la validez de la actuación de los tribunales calificadores habrá de ser medida según lo establecido en dichas normas.

Y por lo que se refiere a esa acreditación de fundamentos que expresamente establece, no está referida a los dictámenes de tribunal calificador, sino a la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento de selección.

–6) La omisión, por parte de las normas directamente reguladoras de la actuación de tales órganos calificadores, de la necesidad de que éstos motiven sus evaluaciones no debe excluir, ciertamente, la posibilidad de su exigencia; pero sí lleva aparejada esta

consecuencia: será el interesado quien tendrá la carga de reclamarla.

Y lo anterior significa que el órgano de selección cumplirá en principio con expresar la puntuación que exteriorice su calificación, y sólo le será reprochable formalmente el vicio de falta de motivación cuando, a pesar de haberse reclamado expresamente por el interesado, no atienda esta petición.

–7) En el caso enjuiciado, las normas reguladoras de la actuación del Tribunal Calificador, constituidas por las bases de la convocatoria, no le exigían una expresa motivación de sus calificaciones, por lo que la sola expresión de las puntuaciones era suficiente para tenerlas formalmente por válidas.

De otro lado, la parte actora tampoco le reclamó que explicara las concretas razones de la puntuación asignada. Se limitó a pedirle, primero, una genérica revisión de la calificación, y, segundo, el detalle de la puntuación otorgada a cada uno de los temas desarrollados en el cuarto ejercicio; pero no que se le explicaran las concretas razones de la puntuación asignada.

Por tanto, no es de apreciar en la actuación del Tribunal Calificador una falta de motivación con entidad invalidante.

–8) Por lo que hace en concreto a esa falta de consignación, también denunciada, de la puntuación independiente que fue asignada a cada uno de los temas del ejercicio controvertido, hay que decir que las bases de la convocatoria no exigían detallar todo el proceso seguido hasta llegar a la puntuación final.

Además, el conocimiento de la puntuación parcial asignada a cada uno de los temas expuestos sólo tendría interés en el caso, diferente al aquí enjuiciado, de que la razón de no alcanzar el aprobado se hubiera debido al hecho de haber sido calificado con cero puntos en alguno de los temas, y ello a pesar de haber de haberse alcanzado en la puntuación global el mínimo exigible.

Y ambas circunstancias traen consigo que esa falta del detalle de la puntuación obtenida en cada uno de los temas expuestos, en el ejercicio controvertido, tampoco pueda tener la eficacia invalidante pretendida por la parte actora.

## QUINTO

Procede según lo antes razonado la desestimación del recurso contencioso-administrativo, y no median circunstancias para hacer un pronunciamiento sobre costas.

## FALLAMOS

1.–Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por doña Cristina P. C. frente a la resolución de 20 de marzo de 1997 del Pleno del Tribunal de Cuentas, al ser conforme a Derecho este acto administrativo en lo que aquí se ha discutido.

2.–No hacer especial pronunciamiento sobre costas.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACION.** –Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr.

Magistrado Ponente de la misma, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal, el mismo día de su fecha, lo que certifico.



#### **4.TRIBUNAL CONSTITUCIONAL – Personal funcionario – Discrecionalidad**

### **Tribunal Constitucional**

(Sala Primera) Sentencia num. 34/1995 de 6 febrero

[RTC\1995\34](#)



**DERECHO FUNDAMENTAL A LA IGUALDAD ANTE LA LEY:** En la aplicación de la Ley por Jueces y Tribunales: cambio de criterio: no es posible alegar como término de comparación una sentencia dictada con posterioridad a la que se impugna: doctrina constitucional. **DERECHO FUNDAMENTAL A OBTENER LA TUTELA EFECTIVA DE JUECES Y TRIBUNALES:** Alcance: control judicial de la discrecionalidad: ámbito de discrecionalidad técnica en oposiciones y concursos: la modulación de la plenitud de conocimiento jurisdiccional sólo se justifica en una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa apoyada en la especialización e imparcialidad de los órganos para calificar: presunción «iuris tantum»; Jurisdicción y Proceso Contencioso-Administrativo: procedimiento en materia de personal: prueba de acceso a oficial de la Administración de Justicia: no cabe revisar la estimación de méritos y capacidades hecha por el órgano calificador del concurso: solicitud de calificación para preguntas tipo test: improcedencia: sustitución del criterio del órgano calificador por el del órgano judicial.

**Jurisdicción:** Constitucional

Recurso de Amparo 3488/1993

**Ponente:** Don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer

Recurso de amparo formulado contra Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 8 octubre 1993, en proceso sobre pruebas de acceso al Cuerpo de Oficiales de la Administración de Justicia. Vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad ante la Ley y a obtener la tutela efectiva de Jueces y Tribunales: inexistencia: **denegación de amparo.**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende y don Pedro Cruz Villalón, Magistrados, ha pronunciado

## EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3488/1993, promovido por doña María Dolores G.O., representada por el Procurador de los Tribunales don Agustín Sanz Arroyo, asistida del Letrado señor Cano Lorenzo, sobre Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 8 de octubre de 1993 ([RJ 1993\7228](#)), en proceso sobre pruebas de acceso al Cuerpo de Oficiales de la Administración de Justicia. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Presidente don Miguel Rodríguez Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. ANTECEDENTES

[...]

#### II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1.

La argumentación desarrollada en la demanda y escritos posteriores evidencia que el presente recurso de amparo se dirige sola y exclusivamente contra la Sentencia dictada por la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el 8 de octubre de 1993, que revocó la dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Murcia, Sala de lo Contencioso, en la que estimando la demanda interpuesta, se declaraba su derecho a ser incluida en la relación definitiva de aspirantes que superaron las pruebas selectivas para el ingreso en el Cuerpo de Oficiales de la Administración de Justicia convocadas por Orden Ministerial de 30 de diciembre de 1988. En efecto, a la sentencia del Tribunal Supremo citada le serían imputables la hipotética vulneración de los arts. 14 y 24.1 CE, y en este solo objeto ha de centrarse el análisis de la resolución de este Tribunal.

Sostiene en primer lugar la actora que la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de octubre de 1993 ha vulnerado el derecho a la igualdad en la aplicación de la Ley consagrado en el art. 14 CE, por haberle dispensado un trato desigual respecto de otros individuos, concurrentes como ella a las mismas pruebas.

Sin embargo, es claro que esta alegación no puede prosperar. Una reiterada doctrina de este Tribunal ha mantenido que el principio de igualdad en la aplicación de la Ley exige que las resoluciones judiciales no se aparten de la doctrina jurisprudencial sin una adecuada fundamentación y que deseche toda posibilidad de que se haya elaborado una solución individualizada para un caso concreto, al margen de criterios interpretativos abstractos y generales. Pero este enunciado, lógicamente, no ampara el pretendido derecho a una respuesta judicial idéntica en todos los casos, con independencia de las vicisitudes que hayan podido tener lugar en un proceso concreto, que pueden no haberse

dado en otro.

En el caso, la desigualdad que la recurrente denuncia no se ha producido porque la Sala Tercera del Tribunal Supremo se haya apartado, de forma injustificada, de la doctrina consolidada sentada en resoluciones anteriores; al contrario, la lectura de la resolución impugnada muestra el apego de ésta a una doctrina ya clásica. El verdadero problema es que, respecto de la reclamación de la demandante de amparo, el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse en apelación, mientras que en los casos que aporta como término de comparación, ese pronunciamiento no se produjo porque el Letrado del Estado se abstuvo de apelar la resolución dictada en la instancia por el Tribunal Superior de Justicia. Lógicamente, el impacto que una resolución dictada en vía de recurso puede ejercer sobre la resolución impugnada es cuestión que ni siquiera se aproxima al contenido del derecho a la igualdad en la aplicación de la Ley tal como se ha descrito; es una consecuencia inevitable de la propia dinámica de los recursos que, como tal, no sólo no lleva aparejada ninguna arbitrariedad, sino que ha sido establecida en garantía de una mejor tutela judicial.

No puede alterar las conclusiones que se acaban de enunciar el hecho de que, posteriormente, en Sentencia de 29 de julio de 1994, la misma Sala y Sección del Tribunal Supremo hayan resuelto una cuestión análoga a la ahora planteada, desestimando el recurso interpuesto por la Abogacía del Estado, ya que, como ponen de manifiesto tanto el Ministerio Fiscal como el Abogado del Estado, no es posible alegar como término de comparación, en un supuesto en que se invoca la igualdad en la aplicación de la Ley, una sentencia dictada con posterioridad a la que se impugna (STC 100/1988 [[RTC 1988\100](#)], fundamento jurídico 4.º). El juicio de igualdad sólo puede realizarse sobre la comparación, entre la sentencia impugnada y las precedentes resoluciones del mismo órgano judicial en casos sustancialmente iguales, únicas respecto de las cuales se halla vedada la divergencia de pronunciamiento, injustificada y arbitraria, por parte del órgano judicial; supuesto este que, por las razones expuestas, no ha concurrido en el caso. Todo lo cual obliga a desestimar este primer motivo de amparo.

2.

Considera asimismo la demandante que la resolución impugnada vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, por constituir la culminación de un recurso que era improcedente *ab initio*, al tratarse en su reclamación de una materia de personal que, expresamente, queda excluida del ámbito del recurso de apelación en virtud de lo dispuesto en el art. 94 LJCA. Sin embargo, concurren en este supuesto circunstancias que fuerzan a desechar el motivo de impugnación alegado.

La primera de ellas, que la propia exclusión de la materia de personal del ámbito del recurso de apelación contenida en el citado precepto de la LJCA está concebida en términos tales que no autorizan a deducir sin más que el recurso fuera abiertamente improcedente. El acceso al recurso es, pues, una cuestión de legalidad ordinaria cuya

interpretación incumbe a los Tribunales ordinarios, sin que pueda este Tribunal revisar las conclusiones a que aquéllos han llegado en uso de las competencias que constitucionalmente tienen reconocidas (art. 117 CE).

La segunda, que, aunque es cierto que la recurrente alegó desde el primer momento que el recurso era improcedente, y así lo puso de manifiesto en el recurso de súplica interpuesto contra la resolución por la que el Tribunal Supremo declaraba admitido a trámite el recurso de apelación, es lo cierto que, en el escrito de oposición al referido recurso, omitió toda argumentación sobre la procedencia de éste. No cabe duda de que el Tribunal Supremo guardó silencio en relación con los argumentos de la parte, puesto que el recurso de súplica no obtuvo respuesta alguna, pero puede entenderse salvada esta omisión con la propia continuación del trámite de recurso, muestra inequívoca del rechazo judicial a las alegaciones expuestas por la hoy demandante a través de una desestimación tácita que salva la posible invocación de un defecto de incongruencia omisiva con relevancia constitucional (por todas, 53/1991 [[RTC 1991\53](#)], fundamento jurídico 2.º). A la vista de lo dicho no cabe concluir de otro modo respecto de la propia sentencia dictada en apelación, máxime cuando, ya se ha visto con anterioridad, las alegaciones de la parte en el escrito de oposición al referido recurso se abstuvieron de reproducir las verdades en el de súplica, sobre la improcedencia de la apelación por razón de la materia litigiosa, con lo que el silencio judicial venía justificado, adicionalmente, por la falta de planteamiento de la cuestión que ahora se invoca por parte de quien debía y podía hacerlo. Por todo lo anterior procede la desestimación de este segundo motivo del recurso de amparo.

3.

El último motivo en que se basa el presente recurso de amparo denuncia la eventual vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva provocada por la sentencia del Tribunal Supremo, al desechar la pretensión ejercitada (sostiene la actora que por la negativa judicial a conocer del fondo del asunto), justificada por una argumentación que llevaba al máximo las consecuencias de la doctrina sobre la discrecionalidad técnica. En opinión de la Sala sentenciadora, la esfera de libre apreciación «que el Tribunal u órgano calificador de la prueba selectiva tiene al controlar el valor intrínseco de las respuestas dadas por los partícipes en la prueba, y la imposibilidad de que ese control sea constituido (sic) bien por la Administración al resolver los recursos, o incluso por los Tribunales de Justicia. Doctrina que se vería desbordada si se admitiera que, a través de una prueba pericial, se pudiera impedir ese control del órgano calificador, que quedaría sustituido por el del perito y por la apreciación del órgano judicial al valorar la pericial». Tal es, en síntesis, el argumento que justifica que el Tribunal Supremo se abstenga de conocer de la cuestión planteada, y revoque la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, que sí lo hizo y emitió fallo favorable a las pretensiones de la actora.

Antes de pasar a conocer de la cuestión así planteada, sería conveniente realizar una

breve síntesis del marco normativo y de la doctrina de este Tribunal en puntos cruciales para su adecuada resolución. La primera observación que hay que hacer es que el reconocimiento de la sumisión de la Administración a la Ley y al Derecho, que la Constitución eleva a núcleo central que preside el obrar administrativo (art. 103.1 CE), equivale a una prohibición generalizada de áreas de inmunidad en esta parcela del ordenamiento jurídico, conectándose de este modo la garantía de sumisión a la norma con la interdicción de arbitrariedad en el obrar de los poderes públicos (art. 9) y la primacía de la Ley, como postulado básico de un Estado de Derecho (art. 1 CE). Corolario inevitable de este marco normativo en que la Constitución encaja la actuación administrativa es, a su vez, la sujeción de los actos de ésta al control de los Tribunales de Justicia (art. 106.1 CE).

Siendo los anteriores preceptos los presupuestos de la declaración contenida en el art. 106.1 CE, es claro que, del conjunto que se acaba de describir, se desprende un diseño constitucional de control máximo de la actividad administrativa, en la que, salvo exclusión legal expresa y fundada en motivos suficientes -que en todo caso corresponde valorar a este Tribunal- no se produzcan exenciones en la regla general de sujeción de aquélla al control y fiscalización de los Tribunales de Justicia. Que esto es así se desprende de una jurisprudencia reiterada de este Tribunal, que se ha ocupado de mantener que si bien la Constitución no ha definido cuáles han de ser «los instrumentos procesales que hagan posible ese control jurisdiccional», sí ha afirmado, en cambio, la necesidad de que dichos mecanismos «han de articularse de tal modo que aseguren, sin inmunidades de poder, una fiscalización plena del ejercicio de las atribuciones administrativas» (STC 238/1992 [[RTC 1992\238](#)]. AATC 34/1984 y 731/1985).

En este marco general, la doctrina de este Tribunal ha tenido ocasión, sin embargo, de introducir matices. Entre ellos se encuentra, por lo que ahora nos interesa, la legitimidad del respeto a lo que se ha llamado «discrecionalidad técnica» de los órganos de la Administración, en cuanto promueven y aplican criterios resultantes de los concretos conocimientos especializados, requeridos por la naturaleza de la actividad desplegada por el órgano administrativo. Con referencia a ella, se ha afirmado que, aun en estos supuestos, las modulaciones que encuentra la plenitud de conocimiento jurisdiccional sólo se justifican en «una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación». Una presunción *iuris tantum*, por cierto, de ahí que siempre quepa desvirtuarla «si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado», entre otros motivos, por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega (STC 353/1993, fundamento jurídico 3.º). Esto es, el recurso interpretativo de que se habla, en cuanto recorta las facultades de control del Juez, sólo puede considerarse compatible con el diseño constitucional antes descrito en la medida en que contribuya a salvaguardar el ámbito de competencia legalmente atribuido a la Administración,

eliminando posibles controles alternativos, no fundados en la estricta aplicación de la Ley, de parte de los órganos judiciales. En palabras de la STC 353/1993, así sucede «en cuestiones que han de resolverse por un juicio fundado en elementos de carácter exclusivamente técnico ... que en cuanto tal escapa al control jurídico, que es el único que pueden ejercer los órganos jurisdiccionales y que, naturalmente, deberán ejercerlo en la medida en que dicho juicio técnico afecte al marco legal en que se encuadra, es decir, sobre las cuestiones de legalidad que se planteen en el caso, utilizando al efecto todas las posibilidades que se han ido incorporando a nuestro acervo jurídico» (fundamento jurídico 3.º).

4.

A la luz de esta doctrina no puede considerarse que la Sala Tercera del Tribunal Supremo haya vulnerado el art. 24 CE en su resolución hoy impugnada. Ha de tenerse presente que la actora solicitaba del órgano judicial un doble pronunciamiento: Que se declarase el error cometido en la redacción de la pregunta y en la selección de la respuesta acertada por la Comisión calificadora y, en segundo lugar, que se declarase su derecho a ser integrada en la lista de aspirantes que habían superado las pruebas a las que se contrae el presente recurso, estando este último supeditado al primero citado.

La Sala, como se ha expuesto con anterioridad, desestimó la demanda no sólo con fundamento en la acrítica invocación de la discrecionalidad técnica de la Comisión, sin mayores precisiones, sino valorando la naturaleza de la actividad de control que la actora requería del órgano judicial. En efecto, ésta alegó y probó el error en la redacción de la pregunta y la Sala, legítimamente, lo consideró existente, pero, salvando esta correcta premisa, la actora no se limitó a solicitar la anulación de aquélla, sino que, yendo más allá, y partiendo del nuevo marco que señalaba la redacción errónea de la pregunta, implicaba, en un terreno siempre discutible y susceptible de interpretaciones alternativas como lo es el del Derecho, que la Sala tomase partido por la interpretación sostenida por la actora en cuanto a la respuesta posiblemente más acertada, en detrimento de la que en su momento seleccionó la Comisión calificadora, computando como válida la respuesta por ella elegida, y diferenciándola del régimen de calificación por el que se rigieron los demás opositores. Esta solicitud, a la que debía ceñirse la resolución judicial en aras del principio de congruencia, excedía con mucho del control jurídico que incumbe realizar a Jueces y Tribunales en virtud de lo antes expuesto, pues traía consigo la sustitución del criterio del órgano judicial al del órgano calificador. Por ello no puede considerarse contraria al art. 24 CE una resolución judicial que, consciente de ello y expresándose en esos términos, se abstiene de realizar un control de esa naturaleza. Todo lo cual conduce a desestimar, también en este punto, la demanda de amparo.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional POR LA AUTORIDAD

QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo.

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

Dada en Madrid, a seis de febrero de mil novecientos noventa y cinco.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.-Fernando García-Mon y González-Regueral.-Carlos de la Vega Benayas.-Vicente Gimeno Sendra.-Rafael de Mendizábal Allende.-Pedro Cruz Villalón.



**5.TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA – Personal funcionario – Promoción interna**

**Tribunal Superior de Justicia**

**de Cataluña, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) Sentencia num. 591/2009 de 6 julio**

[JUR\2009\425699](#)



Personal al servicio de la Administración General del Estado.Seguridad pública y privada.

**Jurisdicción:** Contencioso-Administrativa

Recurso contencioso-administrativo 1104/2005

**Ponente:** Ilma. Sra. María Abelleira Rodríguez

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Recurso nº 1104/2005

Parte actora: Estanislao

Parte demandada: MINISTERIO DEL INTERIOR D.G.P.

SENTENCIA nº 591/2009

Ilmos. Sres.:

PRESIDENTE

D. EDUARDO BARRACHINA JUAN

MAGISTRADOS

DÑA. MARÍA FERNANDA NAVARRO DE ZULOAGA

DÑA. MARÍA ABELLEIRA RODRÍGUEZ

En Barcelona, a seis de julio de dos mil nueve.

VISTO POR LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA (SECCION CUARTA), constituida como figura al margen, ha pronunciado EN NOMBRE DE S.M. EL REY la

siguiente sentencia para la resolución del presente recurso contencioso administrativo, interpuesto por D. Estanislao, en su propia representación y defensa, contra la Administración demandada MINISTERIO DEL INTERIOR D.G.P., actuando en nombre y representación de la misma el Abogado del Estado.

Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D/D<sup>a</sup>. MARÍA ABELLEIRA RODRÍGUEZ, quien expresa el parecer de la Sala.

#### ANTECEDENTES DE HECHO

[...]

#### FUNDAMENTOS DE DERECHO

##### PRIMERO

El presente recurso contencioso-administrativo con num 1104/2005 se dirige contra la Resolución de la Dirección General de la Policía, de fecha 6.9.2005, por la que se desestimó la petición efectuada por D. Estanislao , funcionario del Cuerpo Nacional de Policía con destino en Barcelona, para que se le abonaran las retribuciones básicas y complementarias correspondientes a la categoría de Inspector, Grupo A, Escala Ejecutiva, durante el periodo formativo, módulo de formación práctica, para ascenso a la misma, procedente de la de Subinspector.

Suplica la actora en su demanda que tras los tramites pertinentes se dicte Sentencia por la que se estime el recurso, se declare no ajustados los actos impugnados, y reconozca y declare el derecho a percibir el sueldo y pagas extraordinarias correspondientes al Grupo A durante el periodo de prácticas del curso de ascenso a la Escala Ejecutiva de C.N.P. por promoción interna, septiembre de 2004 a 30 de marzo de 2005 .

##### SEGUNDO

Así el Real Decreto 456/1986, de 10 de febrero , por el que se regulan las Retribuciones de los Funcionarios en Prácticas, establece, en su artículo 1, que «Quienes, a partir de la entrada en vigor del presente Real Decreto , se encuentren en período de prácticas o desarrollando cursos selectivos de los previstos en el artículo 22 del Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre , serán nombrados funcionarios en prácticas, y percibirán una retribución equivalente al sueldo y pagas extraordinarias correspondientes al grupo en el que esté clasificado el cuerpo o escala en el que aspiren a ingresar.

No obstante, si las prácticas se realizan desempeñando un puesto de trabajo, el importe anterior se incrementará en las retribuciones complementarias correspondientes a dicho puesto».

Este Reglamento distingue dos supuestos, a saber: primero, el de aquellos sujetos que acceden con carácter inicial a la Función Pública, supuesto al que se refiere su artículo 1 ; y, segundo, el de aquellos sujetos que ya están prestando servicios remunerados a la

Administración ya sea como funcionarios de carrera o interinos, contratados administrativos o como personal laboral. En este último supuesto, que es al que se contrae el presente asunto, el artículo 2 comienza por establecer que los funcionarios en prácticas que reúnan las antedichas características no podrán percibir remuneración alguna por el puesto de trabajo de origen, sí bien, se añade a continuación, a los efectos retributivos que regula el citado Real Decreto, que los mismos deberán optar entre: a) percibir una remuneración por igual importe de la que les correspondería en el puesto de trabajo de origen; o, b) la que proceda conforme a las normas señaladas en el artículo anterior.

Vemos, pues, que la norma es de gran claridad y ampararía en principio la pretensión del actor, dado su carácter general para toda la Administración Estatal, prueba de lo cual es que el propio Ministerio del Interior aplica tal norma, en su artº 1º, a los aspirantes por oposición libre, cual admite la propia resolución recurrida.

### TERCERO

Ahora bien a ello opone la demandada los términos del RD 614/95, de 21 de abril, que aprueba el Reglamento de procesos selectivos y de formación en dicho Cuerpo Nacional, por cuanto no reconoce el carácter de funcionarios en prácticas a estos aspirantes, diferencia de los provenientes de oposición libre, en que así se determina expresamente (artº 9 del mismo), siendo además diferente para unos y otros dicho periodo formativo.

Frente a lo anterior debe señalarse, de entrada, que, si bien es cierto que el RD 614/95 en ningún momento los llama Inspectores en prácticas, también lo es que en ningún pasaje de tales preceptos les niega expresamente esta condición. Y si a ello se une que la realidad es que los actores ejercieron como Inspectores en prácticas, tal y como expresamente se reconoce - ramo de prueba del actor - en el certificado expedido, donde el recurrente llevó a cabo dicho módulo práctico para ascenso, resulta a todas luces lógico y procedente reconocer el derecho de los recurrentes a percibir los conceptos diferenciales que reclaman.

El criterio contrario haría de peor condición a los aspirantes por promoción interna, lo que es irrazonable e incluso discriminatorio, respecto a los de acceso libre, sin que el mero dato de realizar, en principio, el módulo práctico en el puesto que venían desempeñando pueda alterar lo anterior, vista además la muy semejante regulación de la fase formativa (cursos y módulos prácticos) entre uno y otro sistema de acceso a dicha categoría de Inspector, cual resulta de lo dispuesto en los artículos 22, 20.3, 17.3, 10.2 y 3.4 del citado Reglamento de selección y formación.

### CUARTO

Procede por lo expuesto la estimación del recurso actor, reconociendo, como situación

jurídica individualizada, el derecho a percibir en periodo de módulo práctico de formación en el puesto las retribuciones básicas y complementarias de la categoría de Inspector a la que aspiraba, Grupo A, descontando las percibidas durante dicho periodo . Y ello por cuanto de la prueba se deduce y no es controvertido su realización.

#### QUINTO

No se aprecia la concurrencia de ninguno de los motivos contemplados en el artículo 139.1 LJCA de 1998 , a efectos de una particular condena al abono de las costas originadas en el presente procedimiento.

#### F A L L A M O S

##### PRIMERO

Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Estanislao contra la Resolución de la Dirección General de la Policía - D.G.P.- (Mº del Interior) de 6.9.2005, que se anula por ser contraria a Derecho.

##### SEGUNDO

Reconocer el derecho del actor a percibir las retribuciones básicas y complementarias correspondientes al puesto de trabajo desarrollado como Inspector en fase formativa en los términos contenidos en el fundamento jurídico cuarto de esta sentencia.

##### TERCERO

Sin costas.

No cabe recurso de casación ordinario.

Notifíquese la presente resolución a las partes en la forma prevenida por la Ley.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio de la misma a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN .- Dada, leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente que la suscribe, estando la Sala celebrando audiencia pública el día 17 de julio de 2009, fecha en que ha sido firmada la sentencia por todos los Sres. Magistrados que formaron Tribunal en la misma, de lo que yo el Secretario, Doy fe.

**6.TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA – Personal funcionario – Promoción y antigüedad**

**Tribunal Superior de Justicia**

de La Rioja, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) Sentencia num.  
72/2012 de 22 febrero

[JUR\2012\107006](#)



**FUNCION PUBLICA:** Acceso: promoción interna e integración: requisitos: haber prestado hasta el 1 de enero de 2009 al menos 10 años de servicios efectivos en la subescala de Auxiliar: vulneración de los principios de mérito y capacidad para el acceso a la función pública: inexistencia: nulidad improcedente.

**Jurisdicción:** Contencioso-Administrativa

Recurso de Apelación 165/2011

**Ponente:** Ilmo. Sr. D. Luis Loma-Osorio Faurie

**T.S.J.LA RIOJA SALA CON/AD**

**LOGROÑO 00072/2012**

[Descargar el archivo adjunto original](#)

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA RIOJA**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**Rollo de Apelación nº: 165/2011**

Ilustrísimos señores:

**Presidente:**

**Don Jesús Miguel Escanilla Pallás**

**Magistrados:**

**Don Alejandro Valentín Sastre**

**Don Luis Loma Osorio Faurie**

**SENTENCIA N° 72/2012**

En la ciudad de Logroño, a 22 de febrero de 2012.

Vistos los autos correspondientes al RECURSO DE APELACIÓN sustanciado ante esta Sala bajo el nº 165/2011, a instancia del EXCMO. AYUNTAMIENTO DE

CALAHORRA, representado y defendido por la Letrada Consistorial D<sup>a</sup> María Cruz Díez Acha, y de D. Augusto , defendido por el Letrado D. Víctor Superviola González, siendo apelada D<sup>a</sup>. Marisol , representada y defendida por el Letrado D. Javier del Hoyo Martínez, contra la Sentencia nº 278/2011 dictada el 13 de octubre de 2011 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Logroño .

## I.- ANTECEDENTES DE HECHO

[...]

## II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO

Es objeto de impugnación en el presente recurso de apelación la Sentencia nº 278/2011 dictada, el 13 de octubre de 2011, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Logroño en autos de procedimiento abreviado nº 107/2011-C y acumulado, en la que recayó el siguiente Fallo: "Debo estimar y estimo el presente recurso contencioso administrativo promovido por la representación procesal de D<sup>a</sup> Marisol frente al acto administrativo referenciado en el primero de los antecedentes fácticos de esta resolución que se anula por ser disconforme a derecho, declarando la nulidad de la base 2.1 por el que se exige "haber prestado hasta el 1 de enero de 2009 al menos 10 años de servicios efectivos en la subescala de Auxiliar". Sin hacer expreso pronunciamiento sobre costas".

La actuación impugnada en el recurso contencioso-administrativo fue el Acuerdo de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Calahorra de fecha 17 de enero de 2011, por el que se aprueban las bases y convocatoria de pruebas selectivas para la provisión mediante promoción interna de once plazas de Administrativo de Administración General. Concretamente se impugnaba la base 2 -" *Condiciones de los aspirantes* "-, apartado 2.1 : "*Para tomar parte en la oposición será necesario: ... f) Ostentar la condición de funcionario de carrera del Excmo. Ayuntamiento de Calahorra como funcionario de carrera en el Grupo C2 a que se refiere el art. 76 de la Ley 7/2007 , de la escala de Administración General Subescala Auxiliar, debiendo haber prestado hasta el 1 de enero de 2009 al menos diez años de servicios efectivos en la señalada subescala*". En la demanda que dio lugar al P.A. nº 220/2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Logroño, acumulado posteriormente al P.A.107/2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1, la actora, funcionaria de carrera perteneciente al "Grupo C2 de la Escala de Administración Especial, Subescala Técnica, Clase Auxiliar Administrativo", impugnaba que se exigiera la condición de pertenencia a ese mismo Grupo, pero de la "Escala de Administración General Subescala Auxiliar". Mientras que en la otra demanda impugnaba la exigencia de "al menos diez años de servicios efectivos hasta el 1 de enero de 2009" en dicha

Escala.

La Sentencia dictada en la instancia, razonándolo cumplidamente en su fundamento jurídico primero y parte del segundo, desestima la alegación previa de inadmisibilidad del recurso, planteada por ambos codemandados, por falta de legitimación activa de la actora, porque en su opinión, al ser ésta funcionaria de carrera de la Escala de Administración Especial, Subescala Técnica, Clase Auxiliar Administrativo, y exigir las Bases la pertenencia a la Escala de Administración General, carece de interés legítimo.

En su fundamento jurídico segundo, tras de exponer el régimen jurídico aplicable a los funcionarios, y particularmente a los de las Entidades Locales, razona que el [artículo 18 del EBEP](#) se encuentra pendiente de desarrollo normativo, y al establecer una antigüedad mínima de dos años en el inferior Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, deja la antigüedad máxima exigible pendiente de determinarse por la normativa de desarrollo, para concluir: "En el presente caso, las condiciones de los aspirantes son entre otros según la base 2.1 en el apartado c) *"poseer el título de bachiller, Formación profesional de segundo grado o equivalente, o alternativamente poseer una antigüedad de 10 años en el Cuerpo o escala del grupo C2 a que pertenezcan el día de la finalización del plazo de presentación de solicitudes"*. Pero se añade el requisito de *"ostentar la condición de funcionario de carrera del Excmo. Ayuntamiento de Calahorra como funcionario de carrera en el Grupo C2 a que se refiere el artículo 76 de la Ley 7/2007, de la escala de Administración general Subescala Auxiliar, debiendo haber prestado hasta el 1 de enero de 2009 al menos 10 años de servicios efectivos en la referida subescala"*. Este último requisito es el que (ha) de considerarse nulo por suponer restricción no contemplada por la normativa de aplicación, impone una condición que lleva a impedir el derecho a la promoción de funcionarios municipales que ostentando la titulación requerida conforme al apartado c) de la base 2.1 anteriormente transcrito, vulnera los principios constitucionales de igualdad merito y capacidad, viniendo en la práctica a suponer un procedimiento "ad hoc" a fin de que solo determinados funcionarios puedan promocionar, excluyendo a aquellos otros que reuniendo los requisitos de titulación y antigüedad y demás requisitos generales no cumplan con dicha antigüedad específica en una subescala concreta y a una fecha determinada".

El funcionario codemandado insiste en su escrito de apelación en que la Sentencia debió inadmitir el recurso sin entrar a valorare los requisitos de la convocatoria, por carecer la recurrente de interés legítimo, ya que "una cosa es que tenga interés en presentarse a dichas plazas y otra que pueda presentarse", al pertenecer ella a la Administración Especial y las convocadas a la Administración General.

Pero tal alegación ha de ser rechazada por los propios fundamentos de la sentencia apelada. Precisamente la exigencia del requisito de que sólo puedan aspirar a las plazas convocadas quienes pertenezcan a la escala de Administración General es uno de los aspectos de las Bases de la convocatoria que la recurrente impugnaba.

Y, por otro lado, alega que no se puede tratar de cambiar unos requisitos que derivan de la negociación colectiva, concretada en el Acuerdo 2008-2011 del Personal del Excmo. Ayuntamiento de Calahorra, que no fue impugnado por la recurrente, basándose en un artículo del EBEP pendiente de desarrollo.

La representación letrada del Ayuntamiento de Calahorra argumenta, en su recurso de apelación, en síntesis: que el [artículo 56.3](#) del EBEP permite integrar y completar la previsión contenida en el artículo 18.2 y 4 del propio Estatuto; que en el artículo 11 del Acuerdo para el personal funcionario del Ayuntamiento de Calahorra para los años 2008 a 2011, suscrito en la Mesa General de Negociación, ya se preveía el requisito de los diez años de antigüedad para la promoción interna, y que el [artículo 18.2](#) del EBEP, con la expresión "tener una antigüedad de al menos dos años de servicio efectivo en el inferior subgrupo", establece un límite que opera por debajo pero no por arriba, pues el techo quedas pendiente de la concreción reglamentaria, que aquí se ha realizado mediante negociación colectiva.

## SEGUNDO

La [Ley 7/2007, de 12 de abril](#), del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), regula en su artículo 18 la "Promoción interna de los funcionarios de carrera", disponiendo en el apartado 2 que *"Los funcionarios deberán poseer los requisitos exigidos para el ingreso, tener una antigüedad de, al menos, dos años de servicio activo en el inferior Subgrupo, o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo y superar las correspondientes pruebas selectivas"*. La expresión "al menos", no deja lugar a duda alguna de que hace referencia a un límite mínimo de antigüedad en el servicio activo, que no se puede sobrepasar por debajo, pero que permite la exigencia, para poder acceder a la promoción interna, de una antigüedad superior a los dos años en el servicio activo.

El artículo 37 del mismo EBEP, bajo el epígrafe "*Materias objeto de negociación*", establece en su apartado 1 que *"Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes: ... c) Las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos. ...f) Los criterios generales de los planes y fondos para la formación y la promoción interna"*.

La negociación colectiva en el ámbito de la correspondiente Mesa General de Negociación constituye, por tanto, un instrumento adecuado para complementar, sin contravenirlas, las previsiones legales en materia de promoción interna.

El [artículo 38](#) del EBEP, bajo el epígrafe "*Pactos y Acuerdos*", establece:

*"1. En el seno de las Mesas de Negociación correspondientes, los representantes de las Administraciones Públicas podrán concertar Pactos y Acuerdos con la representación*

*de las Organizaciones Sindicales legitimadas a tales efectos, para la determinación de condiciones de trabajo de los funcionarios de dichas Administraciones.*

*2. Los Pactos se celebrarán sobre materias que se correspondan estrictamente con el ámbito competencial del órgano administrativo que lo suscriba y se aplicarán directamente al personal del ámbito correspondiente.*

*... 6. Los Pactos celebrados y los Acuerdos, una vez ratificados, deberán ser remitidos a la Oficina Pública que cada Administración competente determine y la Autoridad respectiva ordenará su publicación en el Boletín Oficial que corresponda en función del ámbito territorial" .*

Pues bien, consta en el expediente administrativo el Acuerdo para el personal funcionario del Ayuntamiento de Calahorra (La Rioja) para los años 2008 a 2011, suscrito el 25 de junio de 2009 por la representación de la Corporación y por las organizaciones sindicales, en el seno de la Mesa General de Negociación, depositado y publicado en el B.O.R. (nº 136, de 2/11/2009) por Resolución de la Dirección General de Trabajo, Industria y Comercio de 14 de octubre de 2009, cuyo artículo 11 es del siguiente tenor literal:

*"Artículo 11.- Promoción*

*Se reconoce y ampara el derecho de promoción profesional de los trabajadores municipales establecido en el EBEP y en el resto de la normativa vigente.*

*Durante la vigencia de este convenio para aquellos trabajadores de este Ayuntamiento con más de 10 años de antigüedad en este Ayuntamiento de entre los auxiliares administrativos existirá un plan de promoción al grupo inmediatamente superior para el año 2009. Así mismo aquellos trabajadores del grupo D/C2 (excluidos los auxiliares administrativos) y el grupo E dispondrán de un programa de promoción similar que les afectará a la vez durante los años 2010 y 2011, siendo los que se encuentren dentro del 50% más antiguo los que promocionen el primer año. La citada condición de más de 10 años de antigüedad podrá ser excluida, siempre y cuando el trabajador disponga de la antigüedad de más de 5 años y tenga la titulación necesaria para la superior categoría profesional. Para la aplicación de este plan el Ayuntamiento adoptará las medidas presupuestarias precisas para su cumplimiento.*

*Exceptuando lo anterior, como norma general se reservará el 50 % de las plazas convocadas para la promoción interna, salvo en aquellos supuestos en que alguna norma legal establezca un régimen de reserva diferente, o bien que por el número o especiales características de las plazas convocadas no se considere viable la aplicación del porcentaje de reserva máximo establecido. Cuando la convocatoria tenga prevista una sola plaza, se ofertará primera a promoción interna y si quedará vacante se podrá ofertar en convocatoria libre.*

*Como criterios generales en materia de promoción se aplicarán los siguientes:*

*- La Promoción deberá ser instrumento para incrementar la capacidad de trabajo de*

*todos los empleados públicos del Ayuntamiento de Calahorra y, en definitiva, sus niveles de motivación e integración.*

*- La Promoción se deberá basar en el esfuerzo e historial profesional, la propia carrera administrativa, así como en la formación y cualificación adquiridas.*

*- En las pruebas selectivas se establecerán sistemas de evaluación objetivos y predeterminados, de forma que se garantice la máxima imparcialidad en los nombramientos, en cuanto no se oponga a lo establecido en la normativa aplicable.*

*- Podrá suprimirse alguna de las pruebas de aptitud, en función de los conocimientos ya demostrados.*

*- Se garantiza la posibilidad de acceso por promoción interna a todos los cuerpos o escalas desde el Grupo inmediatamente inferior del área de actividad correspondiente, y se efectuará por el sistema de concurso-oposición.*

*- Las partes acuerdan que el Ayuntamiento de Calahorra, durante la vigencia del presente Acuerdo, estudiará una modificación de la Estructura de los Servicios Municipales (organigrama), según la cual se realizará la promoción profesional con los siguientes criterios:*

*a) Las relaciones de puestos de trabajo tenderán a especificar para cada puesto de trabajo, el área funcional o de actividad a la que aquél se adscribe.*

*b) En los concursos se valorará, según la naturaleza del puesto de trabajo, la cualificación y experiencia en el área funcional o de actividad a la que esté adscrito el puesto.*

*c) Una permanencia mínima en los puestos se valorará positivamente".*

Partiendo de la fuerza vinculante del referido Acuerdo, *ex artículo 37.1 de la Constitución Española*, y *artículos 38 del EBEP y 82.3 del Estatuto de los Trabajadores*, aprobado por *Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo*, el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Calahorra de fecha 17 de enero de 2011, por el que se aprueban las Bases y la Convocatoria de pruebas selectivas para la provisión, en turno de promoción interna, por sistema de concurso-oposición, de once plazas de Administrativo de la escala de Administración General, Subescala Administrativa, Grupo C1, no hace sino cumplir lo acordado al respecto en la Mesa General de Negociación cuando en la base 2.1 exige que para tomar parte en la oposición sea necesario *"..f) Ostentar la condición de funcionario de carrera del Excmo. Ayuntamiento de Calahorra como funcionario de carrera en el Grupo C2 a que se refiere el art. 76 de la Ley 7/2007, de la escala de Administración General Subescala Auxiliar, debiendo haber prestado hasta el 1 de enero de 2009 al menos diez años de servicios efectivos en la señalada subescala"*.

Sin que se oponga a este criterio, como ya se ha explicado, que el umbral mínimo de antigüedad en el servicio activo en el inferior Subgrupo, se establezca con carácter general para todas las Administraciones públicas, sin posibilidad de reducción pero sí de

aumento, en dos años.

Cierto es que la Disposición adicional vigésima segunda de la [Ley 30/1984, de 2 de agosto](#), de Medidas para la Reforma de la Función Pública, añadida por el [artículo 61](#) de la [Ley 42/1994, de 30 de diciembre](#), estableció: *"El acceso a Cuerpos o Escalas del grupo C podrá llevarse a cabo a través de la promoción interna desde Cuerpos o Escalas del grupo D del área de actividad o funcional correspondiente, cuando éstas existan, y se efectuará por el sistema de concurso-oposición, con valoración en la fase de concurso de los méritos relacionados con la carrera y los puestos desempeñados, el nivel de formación y la antigüedad.*

*A estos efectos se requerirá la titulación establecida en el artículo 25 de esta Ley o una antigüedad de diez años en un Cuerpo o Escala del grupo D, o de cinco años y la superación de un curso específico de formación al que se accederá por criterios objetivos.*

*La presente disposición tiene el carácter de base del régimen estatutario de los funcionarios públicos, dictada al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución".*

Pero también lo es que esta norma básica, además de hacer referencia a requisitos entre los que menciona la antigüedad de diez años en el grupo inferior, no se opone a que dicha antigüedad se exija en el presente caso, en la base 2.1 f), con anterioridad al 1 de enero de 2009, pues el Acuerdo suscrito entre el Ayuntamiento y las organizaciones sindicales el 25 de junio de 2009, establece en el artículo 3 su vigencia desde el 1 de enero de 2008 hasta cuatro años después.

Y tampoco vulnera la cuestionada base de la convocatoria el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos ( art. 23.2 C.E .), ni los principios de mérito y capacidad para el acceso a la función pública ( art. 103.3 C.E .).

Por todo lo expuesto, procede la estimación de los recursos de apelación interpuestos, la revocación de la sentencia recurrida, y la desestimación del recurso contencioso-administrativo, por ser la actuación administrativa impugnada ajustada a Derecho.

### TERCERO

Conforme a lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no procede efectuar pronunciamiento condenatorio en costas.

**VISTOS** los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación.

### FALLAMOS

Que estimamos los recursos de apelación interpuestos y, en consecuencia, revocamos la sentencia recurrida y desestimamos del recurso contencioso-administrativo, por ser la actuación administrativa impugnada ajustada a Derecho. Sin condena en costas.

Así por esta nuestra Sentencia -de la que se llevará literal testimonio a los autos- y

definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado-Ponente, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que como Secretario de la misma, doy fe.

## **7.TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA – Personal Funcionario – Carrera y Promoción**

### **Tribunal Superior de Justicia**

de Cataluña, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) Sentencia num. 994/2005 de 17 octubre

[RJCA\2006\197](#)



**FUNCION PUBLICA:** Administración local: régimen jurídico: de los funcionarios de carrera: retribuciones: acuerdo municipal por el que se establece un aumento en la retribución de los funcionarios de la corporación local: contravención de los límites fijados por el gobierno central en la ley de presupuestos: infracción del principio de jerarquía normativa: nulidad procedente; promoción interna: vulneración de los principios de igualdad, mérito y capacidad: nulidad procedente; consolidación de grado: modificación del tiempo exigido: nulidad procedente.

**Jurisdicción:** Contencioso-Administrativa

Recurso contencioso-administrativo 620/2001

**Ponente:** Ilma. Sra. María Abelleira Rodríguez

El TSJ de Cataluña **estima** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Delegación de Gobierno de Cataluña contra un Acuerdo del ayuntamiento de Mora d'Ebre de 18-12-2000, por el que se aprobó el pacto regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario al servicio de la corporación.

En Barcelona, a diecisiete de octubre de dos mil cinco.

Vistopor la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección Cuarta), constituida como figura al margen, ha pronunciado EN NOMBRE DE SM EL REY la siguiente sentencia para la resolución del presente recurso Contencioso-Administrativo, interpuesto por Delegación del Gobierno en Cataluña, representado y asistido por el Abogado del Estado, contra la Administración demandada Ajuntament de Mora D'Ebre y FSP.UGT FSP-UGT., actuando en nombre y representación de la misma el Procurador D. Jorge Rodríguez Simón.

Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D/Dª. María Abelleira Rodríguez, quien expresa el parecer de la Sala.

## ANTECEDENTES DE HECHO

[...]

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO

La Delegación del Gobierno en Cataluña impugna el Acuerdo del Ayuntamiento de Mora d'Ebre, aprobado por el Pleno de 18 de diciembre de 2000, por el que se aprobó el Pacto regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario al servicio de dicha Corporación durante el período 2000-2003, en particular, contra los artículos 6.2, 8 y 35, referentes a promoción profesional e incrementos retributivos de los funcionarios públicos.

Solicita el dictado de una Sentencia estimatoria por la que se anule el Acuerdo de la Corporación, por el que se aprueba el Pacto de Condiciones de Trabajo de los funcionarios Públicos a su servicio para el período 2000-2003, en concreto sus artículos 6.2, 8.5 a 8.7 y 9.

Mantiene el Abogado del Estado como fundamento a su demanda:

a.– ilegalidad del art. 9 del Pacto regulador al preverse en el mismo un incremento retributivo superior al previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, contraviniendo en consecuencia lo dispuesto en el art. 154 [TRDLVRL de 18 de abril de 1986](#). El Ayuntamiento de Mora d'Ebre contempla la fijación del aumento retributivo de sus empleados con relación al aumento del IPC que se produzca a nivel nacional y con independencia del límite máximo fijado por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada uno de los ejercicios, lo que supone una infracción del art. 145 citado;

b.– el art. 6.2 del Pacto impugnado es contrario a Derecho, por cuanto vulnera lo dispuesto en los arts. 92.3, 100 y 101 de la [LBRL de 2 de abril de 1985](#). Señala que al menos un 25% de las vacantes que se produzcan en la plantilla serán proveídas por funcionarios o trabajadores al servicio del Ayuntamiento a través del mecanismo de promoción interna, sin contemplar ninguna excepción en función de la clase de puesto de trabajo de que se trate ni permitir la participación de funcionarios al servicio de otras Administraciones Públicas;

c.– los arts. 8.5 a 8.7 del Pacto es contrario a lo dispuesto en el art. 21 de la [LMRFP de 2 de agosto de 1984](#). Las Corporaciones Locales no pueden establecer un serie de normas particulares en materia de adquisición del grado personal, puesto que el art. 21 citado tiene carácter básico.

### SEGUNDO

La Corporación demandada se opone a la demanda y solicita su desestimación, con declaración de validez y adecuación a derecho del Acuerdo Impugnado.

Mantiene que:

1. El art.9 del Pacto no supone ningún peligro ni para los intereses generales ni para el principio de legalidad presupuestaria ni de coordinación financiera. Se parte de la aplicación para los años 2002 y 2003 del incremento señalado por la LPGE, pero en previsión de que pudiera cambiar el marco normativo de aplicación la parte convienen en aplicar un incremento distinto.

2. El art. 6.2 recoge una declaración de intenciones del Ayuntamiento dirigida a facilitar que la promoción de dicho personal pero siempre en las plazas que sea posible.

3. Tampoco vulnera la legalidad el pacto sobre el grado personal. No se pretende modificar las normas básicas sobre esta materia. Las partes acuerdan mejorar el grado en función del tiempo y dentro de los límites correspondientes a cada Cuerpo o Escala.

### TERCERO

Para comenzar, siguiendo orden impugnatorio, debemos referirnos al artículo 9 del Pacto Regulator de las Condiciones de Trabajo de los funcionarios del Ayuntamiento de Mora d'Ebre que establece:

«Els salaris i tots els conceptes econòmics d'aquest pacte s'incrementaran anualment en l'estipulat en les taules de la funció pública de l'Estat.

Si a nivell de Catalunya es fixa un marc diferent d'augment salarial que tingui en compte l'IPC nacional. Aquest serà d'aplicació als funcionaris de l'Ajuntament de Móra d'Ebre».

Y, a partir de aquí y como marco, el artículo 24 de la [Ley 30/1984, de 2 de agosto](#), que es básico y por lo tanto dictado al amparo del artículo 149.1.18 de la [Constitución](#), y, en consecuencia, aplicable al personal de todas las Administraciones Públicas (artículo 1.3 de la misma Ley), establece que las cuantías de las retribuciones básicas serán iguales en todas las Administraciones Públicas para cada uno de los grupos en que se clasifican los Cuerpos, Escalas, Categorías o Clases de funcionarios.

Asimismo en el apartado segundo establece que la cuantía de las retribuciones básicas, de los complementos de destino asignados a cada puesto de trabajo y de los complementos específicos y de productividad, en su caso, deberá reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado y figurar en los Presupuestos de las demás Administraciones Públicas, lo cual por lo demás también incide en la competencia exclusiva del Estado para las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, de modo que el establecimiento por parte del Estado –y con carácter general– de límites a las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas, sea o no funcionario, tiene la finalidad de reducir el déficit público, determinante en la plena participación de los Estados miembros en la Unión Europea (art. 149.1.13 de la CE).

Como ya citamos en multiples ocasiones por esta Sala, la [Sentencia del Tribunal](#)

[Supremo, de 19 de octubre de 1999](#), nos recuerda que el Tribunal Constitucional, ha mantenido al respecto los siguientes criterios:

«La imposición de topes máximos al incremento del volumen global de las retribuciones por todos los conceptos de los empleados públicos, constituye una medida económica general de carácter presupuestario, dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público, de tal modo que dicha decisión coyuntural y de eficacia limitada en el tiempo, resulta constitucionalmente justificada en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público ([STC núm. 63/86](#) F.J. 11).

La fijación de techos salariales encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general, se fundamenta en el artículo 149.1.13 de la [Constitución](#) ([SSTC 96/90](#), [237/92](#) y [171/96](#)) reiterando esta última que el establecimiento de un límite porcentual máximo para el incremento de remuneraciones de los funcionarios públicos, está encaminado a la consecución de la estabilidad económica y a la gradual recuperación del equilibrio presupuestario».

Y, añade el Tribunal Supremo que «Además de la referida jurisprudencia constitucional y de los criterios legales anteriormente examinados, procede significar que en el ámbito de la ordenación local y respetando el principio de autonomía local, las disposiciones legales aplicables en dicho régimen se someten, en todo caso, a la ordenación general de la actividad económica, como resulta de lo previsto en el artículo 90.1, regla segunda, de la [Ley 7/1985, de 2 de abril](#), de Bases del Estatuto de Régimen Local, así como de las previsiones contenidas en el artículo 93 de dicho cuerpo legal que, en todo caso, establece que las retribuciones básicas tendrán la misma estructura e idéntica cuantía que las establecidas con carácter general para toda la función pública y reflejarán su cuantía en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública, como reconoce el apartado tercero del artículo 93.

También el [Real Decreto Legislativo 781/1986](#), que contiene el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, al hablar de las plantillas, en el citado artículo 126.1 ya alude a que habrán de responder en el ámbito de la clasificación reservada a funcionarios, personal laboral y eventual y a su aprobación anual, a los principios enunciados en el artículo 90.1 de la Ley 7/1985, de 7 de abril, en el apartado cuarto de dicho precepto se establece que la relación de puestos de trabajo tiene, en todo caso, el contenido previsto en la legislación básica sobre función pública y se ha de confeccionar con arreglo a las normas previstas en el artículo 90.2 de la Ley 7/1985.

Finalmente, el artículo 153.3 del invocado Real Decreto Legislativo, establece que la cuantía de las retribuciones de los funcionarios de la Administración local se regirán por lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley 7/1985, de 2 de abril y el artículo 154, apartado primero de dicho Real Decreto Legislativo 781/1986, establece que es la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada año la que ha de fijar los límites al

incremento de las retribuciones o gastos de personal de las corporaciones locales».

En consecuencia, la jurisprudencia citada que interpreta y aplica la normativa indicada prohíbe tanto que se sobrepase el límite fijado en la Ley de presupuestos como incremento retributivo global de los funcionarios públicos de la administración local como que los conceptos retributivos de estos funcionarios puedan diferir de los fijados con carácter general en la legislación de la función pública y que deben aplicarse a todos los funcionarios públicos, sean estatales, autonómicos o locales. Por tanto, se trata de una competencia exclusiva del Estado, que ha de fijar el incremento retributivo para todos los funcionarios Públicos, sin que hasta el momento las Comunidades Autónomas puedan establecer al respecto previsión alguna. Es el Estado el que dicta la normativa básica de aplicación a todos los funcionarios de la Administración, en las que se determina la cuantía de las retribuciones igual para todas las Administraciones, y, por tanto la Generalitat de Catalunya no puede adoptar ninguna norma que suponga la vulneración de aquel marco básico por cuanto está sometido a él.

No es posible acoger la motivación de la Administración demandada relativa a la posibilidad de cambio del marco normativo de aplicación por cuanto el Acuerdo se ha de atener a la normativa vigente en el momento de su aprobación, observándola y respetándola en cuanto la misma ha de servir de base para todas las Administraciones Públicas que determinen sus Presupuestos. Catalunya, en cuanto también Administración Públicas, en estos momentos, también se encuentra sometida a la normativa básica establecida en el art. 24.2 de la [Ley de 2 de agosto de 1984](#) dictada al amparo del reparto competencial que se reserva el Estado en el art. 149.1.18. No sirve que la actora se remita a previsiones legales que pueda establecer Catalunya, en cuanto que la misma carece de competencia al respecto de la presente materia y el presente Pacto no se las puede atribuir ni tan solo como mera hipótesis.

A la vista de los anteriores argumentos se ha de estimar la pretensión de impugnación actora, referida a este artículo 9, por cuanto la misma vulnera la previsión básica del art. 24.2 en cuanto que el límite del incremento retributivo de los funcionarios se debe determinar y referenciar en las respectivas Leyes de Presupuesto anuales del Estado, único con capacidad para ello.

#### CUARTO

La Administración del Estado aduce también la ilegalidad del artículo 6.2 párrafos segundo y tercero, que establecen:

«En les places que sigui possible de les vacants produïdes a la plantilla, l'Ajuntament facilitarà la convocatòria a través de la promoció interna, intentant que el 25% de les places que surtin a concurs siguin proveïdes per funcionaris o treballadors de l'Ajuntament.

El procediment de selecció consistirà en:

Concurs de mèrits: els representants del personal participaran en l'elaboració dels barems de puntuació de mèrits a través de la Comissió de Seguiment o amb la seva absència a través dels delegats de personal, es tindrà, en compte, entre altres aspectes, tenir un grau determinat, la valoració del treball fet en altres llocs, els cursos de formació i perfeccionament superats i l'antiguitat».

En este punto el marco básico está establecido en el art. 22.1 de la [Ley de 2 de agosto de 1984](#) que establece «Las Administraciones Públicas facilitarán la promoción interna consistente en el ascenso desde Cuerpos o Escalas de grupo inferior a otros correspondientes de grupo superior. Los funcionarios deberán para ello poseer la titulación exigida y reunir los requisitos y superar las pruebas que para cada caso establezca el Ministerio de la Presidencia o el órgano competente de las demás Administraciones Públicas. En las respectivas convocatorias podrán reservarse para este tipo de promoción hasta un 50 por 100 de las vacantes convocadas».

Efectivamente la redacción dada al artículo en cuestión no puede más que tildarse de desafortunada puesto que evita cualquier concreción y determinación ajustada al marco legal, permitiendo con ello interpretaciones contrarias tanto al marco básico citado como a la propia normativa local que ha de servir de base a toda regulación de las Corporaciones locales. Por ello, esta Sala ha de proceder a estimar el motivo impugnatorio por cuanto el redactado del precepto vulnera de forma clara los principios que deben presidir la selección de los funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas, igualdad, merito y capacidad. Si bien es cierto también que ello deberá concretarse con posterioridad en cada convocatoria, no puede admitirse un marco local que ampare la indeterminación tal que permita la promoción interna sin respetar requisitos, pruebas y límites. No puede el Ayuntamiento limitar la promoción a funcionarios de otras Administraciones públicas que podrán concurrir en condiciones de igualdad que los propios del Ayuntamiento, no puede cubrir las vacantes sin respetar requisitos y formalidades de cada puesto concreto, etcétera.

En consecuencia, este motivo de impugnación ha de ser aceptado.

## QUINTO

Se impugnan, por último, los arts. 8.5 a 8.7 del Pacto, relativo a consolidación de grado, que establece concretamente:

«Tot funcionari que presti els seus serveis a l'Ajuntament de Mora d'Ebre durant 6 anys consolidarà automàticament el seu grau personal sigui el que sigui. Cada 4 anys pujarà automàticament un grau segons la taula Annex 3, i automàticament el grau anterior.

El primer canvi de grau es farà al mes de gener del any 2002.

Per assolir el següents canvis de grau serà necessari un decret d'Alcaldia, en el que es consideraran les sancions i expedients per faltes molt greus que puguin comportar la denegació».

A estos efectos, conviene en primer lugar recordar que en los artículos 21 de la [Ley 30/1984, de 2 de agosto](#), de Medidas para la Reforma de la Función Pública, es donde, en esencia, se contiene la regulación en nuestro Derecho, de la promoción profesional y la promoción interna de los funcionarios al servicio de la Administración Pública. Por otra parte, el art. 80 del [Decret 1/97](#) de también establece la normativa aplicable en materia de adquisición y consolidación de grado.

Este precepto impugnado también con una redacción criticable establece un sistema distinto al general de consolidación de grado sin tener en cuenta que existen limitaciones relativas a los intervalos correspondientes al Cuerpo o Escala del funcionario. Por otra parte, también modifica el tiempo exigido para la consolidación de grado tanto inicialmente como con posterioridad sin tener en cuenta en este último caso el concreto puesto de trabajo que se desempeña que es el que ha de servir de referencia en la atribución y consolidación de grado. No podemos obviar que pueden producirse supuestos en los que con este redactado se vulnere la normativa general y básica de todo funcionario Público.

Por todo ello, también este precepto debe ser anulado.

#### SEXTO

Que por todo lo dicho procede la desestimación del recurso, sin que al amparo del art. 139 de la [LJCA](#), proceda imponer las costas causadas en este proceso a ninguna de las partes.

#### FALLAMOS

1º

Desestimarel recurso Contencioso-Administrativo núm. 620/01 interpuesto por la Delegación del Gobierno de Cataluña contra el Acuerdo plenario de Ayuntamiento de Mora d'Ebre, arriba indicado.

2º

Anular los artículos 9, 6.2 y 8.5 a 8.7 del Pacto regulador de las Condiciones de Trabajo de los funcionarios al servicio de dicha Corporación local, por no ser conformes con la normativa básica en materia del estatuto de todo funcionario Público.

3º

Sin imponer las costas.

Notifíquese la presente resolución a las partes en la forma prevenida por la Ley.

Así por esta nuestra sentencia, de la se llevará testimonio de la misma a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. Eduardo Barrachina Juan.– María Luisa Pérez Borrat.– María Abelleira Rodríguez.

**PUBLICACIÓN.** –Dada, leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente que la suscribe, estando la Sala celebrando audiencia pública el día 4 de noviembre de 2005, fecha en que ha sido firmada la sentencia por todos los Sres. Magistrados que formaron Tribunal en la misma, de lo que yo el Secretario, Doy fe.