

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**19084** *Pleno. Sentencia 129/2022, de 11 de octubre de 2022. Cuestión de inconstitucionalidad 1972-2022. Planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, respecto del artículo 1 de la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, de 2 de diciembre, de medidas urgentes de ordenación del empleo público en las administraciones canarias. Competencias sobre función pública: pérdida sobrevinida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, promovida respecto del precepto legal autonómico anulado por la STC 116/2022, de 27 de septiembre.*

ECLI:ES:TC:2022:129

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1972-2022, planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, el artículo 1 de la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, de 2 de diciembre, de medidas urgentes de ordenación del empleo público en las administraciones canarias. Han comparecido el Congreso de los Diputados y el Senado. Han formulado alegaciones el Gobierno de la Nación, el Parlamento y el Gobierno de Canarias y la fiscal general del estado. Ha sido ponente el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho.

**I. Antecedentes**

1. Por escrito registrado en este tribunal el día 22 de marzo de 2022, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, remitió, junto con las actuaciones correspondientes al procedimiento ordinario núm. 66-2021, el auto de 7 de marzo de 2022 por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 1 de la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, de 2 de diciembre, de medidas urgentes de ordenación del empleo público en las administraciones canarias, por posible vulneración de la competencia exclusiva del Estado sobre «las bases del [...] régimen estatutario de sus funcionarios» (art. 149.1.18 CE).

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

a) Doña Juana María Benítez Armas interpuso el 15 de marzo de 2021 recurso contencioso-administrativo contra la resolución de 5 de febrero de 2021 por la que se nombra personal funcionario de carrera en el cuerpo superior facultativo, escala de titulados sanitarios, especialidad veterinarios de agricultura (grupo A, subgrupo A1) en virtud de pruebas convocadas por resolución de 11 de abril de 2018, y se les adjudica puestos de trabajo con carácter provisional.

El recurso se fundamenta en el derecho de la recurrente a ser adscrita a un puesto de trabajo de manera definitiva, por lo que se solicita el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad respecto del artículo 1 de la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, de 2 de diciembre, por vulneración de los arts. 14, 23, 103.2 y 149.1.1 y 18 CE, y la subsiguiente anulación de la resolución impugnada declarando su derecho al destino adjudicado con carácter definitivo.

b) Tramitado íntegramente el recurso, una vez declarado concluso, por providencia de 10 de febrero de 2022 la Sala dio traslado a las partes y al Ministerio Fiscal para alegaciones sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad o sobre el fondo de esta.

c) En sus alegaciones, la representación de la recurrente solicitó el planteamiento de la cuestión, la administración canaria se opuso y el fiscal, de conformidad con sus instrucciones internas, entendió que se cumplían los requisitos procesales para plantearla.

d) Por auto de 7 de marzo la Sala promovió cuestión de inconstitucionalidad.

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

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

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

Seguidamente, el órgano judicial proponente examina el marco estatutario y legal de la función pública canaria. Señala que el art. 107 del Estatuto de Autonomía de Canarias atribuye a la comunidad autónoma la competencia de desarrollo legislativo y de

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

A continuación, el órgano judicial proponente de la cuestión reproduce parte de la argumentación de sus sentencias de 30 de noviembre de 2006 (recurso núm. 66-2005) –ratificada en casación por STS de 15 de diciembre de 2010 (recurso núm. 1182-2007)–, y de 19 de mayo de 2008 (recurso núm. 334-2006) –ratificada en casación por STS de 8 de marzo de 2011 (recurso núm. 3291-2008)–, en las que concluyó que goza de carácter básico la regla según la cual la asignación inicial de puestos de trabajo a los funcionarios de nuevo ingreso tendrá carácter definitivo. Según la interpretación del órgano judicial proponente, dicha regla está recogida expresamente en el art. 26.1 del Reglamento general de ingreso (en conexión con el art. 63 del mismo texto, que enumera taxativamente los supuestos en que puede utilizarse la adscripción provisional) y se deriva también de varios preceptos de la Ley 30/1984, ley básica en cuyo desarrollo se aprueba el mencionado reglamento. En este sentido, el auto de planteamiento señala que la regla de la adscripción definitiva del funcionario de nuevo ingreso derivaría de varios preceptos de la Ley 30/1984, a saber: (i) la caracterización del concurso –equiparable en términos de mérito y capacidad a los mecanismos de acceso a la función pública– como sistema ordinario de provisión de puestos de trabajo [art. 20.1 a)]; (ii) la previsión de que las plazas que se ofrezcan a los funcionarios de nuevo ingreso no precisarán haber sido previamente sacadas a concurso de méritos entre todos los funcionarios (art. 18.4); y (iii) el derecho a la promoción profesional de los funcionarios que hubieran accedido a un puesto de trabajo mediante un procedimiento que respete los principios de mérito y capacidad (art. 21), en conexión con la STS de 6 de marzo de 2001, que había aclarado que los puestos que se desempeñan en adscripción provisional no sirven a los efectos de la consolidación del grado personal, pues solo pueden hacerlo los puestos asignados con carácter definitivo a través de alguno de los procedimientos de provisión respetuosos con los principios de mérito y capacidad (concurso y libre designación con convocatoria pública). Según señala el auto de planteamiento, esta interpretación del alcance y contenido de la normativa básica estatal permitió al órgano judicial proponente de la cuestión anular dos preceptos del Decreto del Gobierno de Canarias 48/1998, de 17 de abril, por el que se regula la provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de la administración de la Comunidad Autónoma de Canarias.

El auto de planteamiento señala que la respuesta a esta jurisprudencia es la aprobación de una ley singular o ley medida, en el sentido dado a estas expresiones por la doctrina del Tribunal Constitucional: la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, de cuya constitucionalidad se duda. Indica que el núcleo de la controversia gira en torno al régimen de adscripción provisional diseñado para los funcionarios de nuevo ingreso que se incorporen con motivo de determinadas ofertas de empleo público, cuyo régimen jurídico se ve discriminado frente al de quienes ya ingresaron y frente al de quienes

ingresaren en el futuro. Y se extiende al apartado segundo del art. 1 (relativo a la convocatoria a término de concurso), «y por tanto a todo el artículo primero de la ley discutida», por su carácter accesorio respecto al apartado primero.

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

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

4. Por providencia de 28 de abril de 2022, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad planteada; reservar para sí, de conformidad con el artículo 10.1 c) LOTC, el conocimiento de la cuestión; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, al Gobierno y al fiscal general del Estado, así como al Gobierno y al Parlamento de Canarias, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes; comunicar la admisión a trámite a la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que el Tribunal resuelva definitivamente la cuestión; y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Canarias».

5. Por sendos escritos presentados en el Tribunal el 12 y el 10 de mayo de 2022, respectivamente, el Congreso de los Diputados y el Senado comunicaron los acuerdos adoptados por las mesas respectivas sobre personación en el presente proceso constitucional y ofrecimiento de colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Con fecha 25 de mayo de 2022 tuvo entrada en el registro general de este tribunal el escrito de alegaciones del abogado del Estado interesando la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

Recuerda la doctrina constitucional conforme a la cual la legislación básica (i) puede estar recogida en normas de carácter reglamentario y (ii) en materia de función pública, su alcance se extiende a la regulación de la provisión de puestos de trabajo en el marco del art. 103 CE. Indica que la disposición cuestionada configura a la adscripción provisional como forma de provisión de puestos de trabajo al personal de nuevo ingreso

y que, además, lo hace limitándose a unas determinadas ofertas de empleo (ley singular o de caso único), incurriendo en contradicción con la norma básica recogida en el art. 26 del Reglamento general de ingreso, que prevé la asignación definitiva del puesto de trabajo a los funcionarios de nuevo ingreso. Según el abogado del Estado, la previsión de que la asignación inicial ha de ser definitiva se fundamenta en los principios que deben regir la función pública según el art. 103 CE (igualdad, mérito y capacidad). Y recuerda que la Sala que plantea la cuestión ya ha dejado constancia de ello en las distintas resoluciones que ha dictado sobre esta materia, cuando la comunidad autónoma establecía normas semejantes a la ahora cuestionada, pero por vía de reglamento.

7. El 27 de mayo de 2022 tuvo entrada en el registro general de este tribunal escrito del secretario primero del Parlamento de Canarias por el que se comunica el acuerdo adoptado por la mesa de la Cámara de autorización de personación en el presente proceso constitucional y de asignación de la representación del Parlamento de Canarias ante el Tribunal Constitucional, así como de la dirección jurídica de la cuestión de inconstitucionalidad, al letrado-secretario general de la Cámara. En el mismo trámite, se registró escrito del letrado-secretario general del Parlamento de Canarias, en representación de este, por el que se personó en el proceso y formuló alegaciones, mediante las que interesa la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad. De forma sucinta, las alegaciones son las siguientes:

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

Sostiene el representante procesal del Parlamento de Canarias que el «hecho de que la norma atienda a una situación que se reputa como excepcional, no la transforma *per se* en una ley singular que pudiera ser reputada como inconstitucional». Lo que contiene el precepto cuestionado es una «medida excepcional para intentar remediar una situación igualmente excepcional», a saber, la «notable demora administrativa que ha ralentizado la puesta a disposición de los medios personales que de manera inaplazable requiere el funcionamiento de los servicios públicos». Esta situación sería consecuencia del «solapamiento de las ofertas públicas de empleo, la no terminación de los procesos selectivos de conformidad con las previsiones sobre su desarrollo y conclusión, así como la demora en la solución de los procedimientos de movilidad entre quienes previamente ya han accedido a la función pública», así como de «la necesidad de ejecutar la sentencia número 74, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 21 de febrero de 2018, en su sede de Las Palmas, que anuló la Orden de 12 de septiembre de 2016, por la que se aprobó la modificación conjunta de las relaciones de puestos de trabajo de los distintos departamentos y organismos autónomos del Gobierno de Canarias, lo que ha supuesto la necesidad de iniciar de nuevo todo el procedimiento de aprobación del catálogo de todas las plazas de la administración del Gobierno de Canarias».

Señala que, así entendida, esta singularidad de la norma no incurre en proscripción constitucional. Con cita de la STC 152/2017, de 21 de diciembre, sostiene que estamos ante una ley singular no autoaplicativa «dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional», cuyo canon de

constitucionalidad es el de la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación. Indica que en modo alguno se puede reprochar al legislador canario el hacer frente a una situación real que afecta a la organización de la función pública mediante una solución coyuntural. Señala que las normas aprobadas por el legislador pueden ser modificadas en cualquier momento y que, en consecuencia, la mera diferencia de trato en el tiempo por sucesivas opciones del legislador no supone una infracción de la igualdad.

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

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

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

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

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

promoción profesional, y el tiempo servido en puestos a los que el citado personal funcionario se haya adscrito provisionalmente se computará para la adquisición, reconocimiento y consolidación del grado personal».

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

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

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

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

8. El mismo día 27 de mayo de 2022 tuvo asimismo entrada en el registro general de este tribunal escrito del secretario del Gobierno de Canarias por el que se comunica el acuerdo, adoptado por dicho Gobierno, de personación y formulación de alegaciones en el presente proceso constitucional y de asignación de su representación y defensa ante el Tribunal Constitucional a la Viceconsejería de los Asuntos Jurídicos del Gobierno de Canarias. En el mismo trámite, se registró el escrito de alegaciones del letrado del servicio jurídico del Gobierno de Canarias interesando, también este caso, la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad. Las alegaciones formuladas son, expuestas brevemente, las siguientes:

a) Señala, en primer lugar, que el precepto cuestionado se fundamenta en la inaplazable necesidad de conciliar los intereses de quienes son ya funcionarios y los que acceden a la función pública canaria en virtud de las ofertas de empleo público a las que se refiere dicho precepto. La norma habilita a que, tras la conclusión del proceso

selectivo, a las personas aspirantes se les adjudique con carácter provisional (y no definitivo) un puesto de trabajo, pero evitando que se produzca ningún tipo de daño sustantivo a los derechos de los funcionarios de nuevo ingreso, ni en cuanto al régimen retributivo ni en cuanto al cómputo de la antigüedad y carrera administrativa.

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

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

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

Señala, por una parte, que dicho precepto salvaguarda expresamente los derechos tanto retributivos como de carrera administrativa del personal funcionario de nuevo ingreso. Recuerda que el art. 14 TRLEEP define los derechos individuales del personal empleado público, entre los que se encuentra el derecho a la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera, al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional, y a la progresión en la carrera profesional, extremos que no son vulnerados por la disposición cuestionada. Tampoco se vería afectado el apartado tercero del art. 70 del Reglamento general de ingreso, a cuyo tenor «los funcionarios consolidarán necesariamente como grado personal inicial el correspondiente al nivel del puesto de trabajo adjudicado tras la superación del proceso selectivo». Adicionalmente, señala que la experiencia adquirida en el puesto de trabajo podría ser alegada legítimamente como mérito en el futuro concurso para cubrir esa misma plaza. Y sostiene que la falta de convocatoria y resolución del concurso de traslado entre el personal funcionario de carrera previa a la oferta y adjudicación de destinos a los funcionarios de nuevo ingreso ha supuesto que a éstos se les hayan ofertado puestos con alta graduación a nivel de carrera administrativa, dentro del grupo y subgrupo al que accedieron.

De otro lado, resalta el limitado alcance temporal de la regulación contenida en la disposición cuestionada. En ella se establece que antes del 1 de julio de 2021 el Gobierno de Canarias habrá de convocar los correspondientes concursos de provisión de puestos, plazo que indica que ha sido cumplido. Concluye por ello que la ley cuestionada constituye una «ley acto», en el sentido de que su ámbito de aplicación personal y temporal no va más allá de regular y conciliar de forma necesaria y urgente los intereses en juego, en un contexto de notoria y extrema urgencia en la incorporación de los funcionarios de nuevo ingreso a los puestos vacantes. Según el letrado del

Gobierno de Canarias, el auto de planteamiento parece sostener que la adscripción provisional es una «forma de provisión» de puestos de trabajo, y mezcla los principios de mérito y capacidad en fases diferentes (la de acceso a la función pública y la de adjudicación de un puesto de trabajo una vez consumado el ingreso en la función pública). Mantiene que, a diferencia de lo afirmado en el auto de planteamiento, la adjudicación provisional no es una forma de provisión de puestos de trabajo.

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

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

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

9. Mediante escrito registrado el 14 de junio de 2022, la fiscal general del Estado interesa la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

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

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

funcionarios que accedieron a la función pública canaria antes de la entrada en vigor de la ley o accedan una vez la ley haya dejado de producir sus efectos.

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

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

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

Señala asimismo que la norma es proporcionada, pues responde al interés público de procurar cubrir la extrema necesidad de ocupación de los puestos de trabajo que existen en la administración canaria a través una medida idónea y necesaria –la incorporación de personal de nuevo ingreso– y el perjuicio que ocasiona la adjudicación con carácter provisional del puesto de trabajo para el derecho del art. 23.2 CE de los funcionarios de nuevo ingreso se ve justificado por la protección de la eficacia de la actuación administrativa (art. 103 CE). Además, tal perjuicio sería mínimo, pues el precepto cuestionado «establece una equiparación similar, cuando no idéntica, con la adjudicación definitiva del puesto de trabajo», al disponer que la antigüedad será computada desde la fecha de toma de posesión a todos los efectos, tanto retributivos como de promoción profesional, y se computará para la adquisición, reconocimiento y consolidación del grado personal. Indica que esta «excepción a la regla básica» no vacía de contenido los derechos derivados de la adscripción definitiva del puesto de trabajo, «por suponer una excepción al sistema ordinario de provisión del personal administrativo que responde a la urgencia de interés público [...] que justificaría que se altere el modo ordinario de provisión de las plazas de los funcionarios de nuevo ingreso». Por lo demás, la norma cuestionada sería respetuosa con lo previsto en el art. 83.1 TRLEEP, que permite que en caso de urgente e inaplazable necesidad los puestos de trabajo se provean con carácter provisional, debiendo procederse a su convocatoria pública dentro del plazo que señalen las normas que sean de aplicación.

d) En segundo lugar, la fiscal general del Estado expone las razones por las que considera que el precepto cuestionado es respetuoso con los derechos de los funcionarios públicos reconocidos en el art. 23.2 CE y enunciados en el art. 14 TRLEEP (derechos a la carrera profesional, promoción profesional y consolidación de grado). Tras recordar que el derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad es un derecho de configuración legal, refiere que los derechos reconocidos a los funcionarios con carácter básico por el art. 21 de la Ley 30/1984 (promoción profesional, carrera profesional y consolidación de grado personal) no se ven afectados por la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019. Y ello porque, aunque el Tribunal Supremo ha aclarado que los puestos que se desempeñan en adscripción provisional no sirven a los efectos de la consolidación del grado personal, la adscripción provisional del puesto de trabajo que configura el precepto cuestionado produce, debido a su redacción, «unos efectos jurídicos sobre los derechos a la promoción y carrera profesional y consolidación de grado de los funcionarios de nuevo ingreso propios de la adscripción definitiva».

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

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

Afirma asimismo que la norma supletoria prevista en el art. 26.1 del Reglamento general de ingreso «no hace sino recoger lo que es regla general en la legislación sobre la función pública y, en concreto, en la provisión de puestos de trabajo por concurso», con cita del art. 20 de la Ley 30/1984, el art. 63 del Reglamento y el art. 78.2 TRLEEP, que configuran al concurso como sistema normal de provisión de puestos de trabajo. Indica que no puede ignorarse la importancia del carácter de la adscripción para el funcionario de nuevo ingreso, dado que la disposición adicional novena TRLEEP dispone que «[l]a carrera profesional de los funcionarios de carrera se iniciará en el grado, nivel, categoría, escalón y otros conceptos análogos correspondientes a la plaza inicialmente asignada al funcionario tras la superación del correspondiente proceso selectivo, que tendrán la consideración de mínimos. A partir de aquellos, se producirán los ascensos que procedan según la modalidad de carrera aplicable en cada ámbito», lo que refrendaría el carácter básico del art. 26.1 del Reglamento general de ingreso.

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

consolidación de grado personal, antigüedad y derechos retributivos de los funcionarios de nuevo ingreso.

10. Mediante providencia de 11 de octubre de 2022, se señaló ese mismo día para la deliberación y votación de la presente sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del proceso y pretensiones de las partes.

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

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

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

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

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

2. El Gobierno de Canarias vendrá obligado a convocar los correspondientes concursos de provisión de puestos, en el ámbito de la administración general, a la finalización de los procesos selectivos de las ofertas públicas de empleo de los años indicados y, en todo caso, antes del día 1 de julio de 2021.»

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

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

## 2. Pérdida de objeto de la cuestión planteada.

Como se ha indicado, la presente cuestión de inconstitucionalidad se plantea en relación con el artículo 1 de la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, de 2 de diciembre, de medidas urgentes de ordenación del empleo público en las administraciones canarias, por posible vulneración de la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen estatutario de sus funcionarios (art. 149.1.18 CE). Dado que el segundo párrafo –incluyendo sus dos subapartados– de este precepto ya ha sido declarado inconstitucional y nulo por la STC 116/2022, de 27 de septiembre, la duda planteada por el órgano judicial ha quedado resuelta, por lo que la presente cuestión de inconstitucionalidad ha perdido su objeto, conforme a la reiterada doctrina de este tribunal [SSTC 47/2017, de 27 de abril, FJ 3 c); 49/2017, de 8 de mayo, FJ 4; 55/2017, de 11 de mayo, FJ 3 c); 60/2018, de 4 de junio, FJ 3, y 153/2019, de 25 de noviembre, FJ único b)].

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido declarar la pérdida sobrevenida de objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

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