

STC 238/2015, de 19 de noviembre de 2015

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4681-2015 interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el art. 4 de la Ley 9/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley 7/2007, de la Agencia Tributaria de Cataluña, para la ordenación de los cuerpos tributarios de adscripción exclusiva a la Agencia, por cuanto añade a esta última las disposiciones adicionales vigésima primera y vigésima segunda. Han comparecido y formulado alegaciones la Generalitat y el Parlamento de Cataluña, representados por sus respectivos Letrados. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 31 de julio de 2015, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 4 de la Ley 9/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley 7/2007, de la Agencia Tributaria de Cataluña, para la ordenación de los cuerpos tributarios de adscripción exclusiva a la Agencia, por cuanto añade a esta última las disposiciones adicionales vigésima primera y vigésima segunda. El Abogado del Estado invocó los arts. 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a fin de que se acordase la suspensión de los preceptos impugnados.

El Abogado del Estado comienza transcribiendo la disposición adicional vigésima primera de la Ley 7/2007, de la Agencia Tributaria de Cataluña, incorporada por el impugnado art. 4 de la Ley 9/2015, cuyo texto es:

“Vigésima primera. Integración voluntaria en el Cuerpo Superior de Inspectores Tributarios de la Generalidad de Cataluña

1. Pueden optar por integrarse en el Cuerpo Superior de Inspectores Tributarios de la Generalidad de Cataluña, mediante convocatorias específicas, los funcionarios que tengan asignadas funciones sustancialmente coincidentes con las propias del Cuerpo y que tengan destino definitivo en el ámbito territorial de Cataluña o que en el momento de la convocatoria presten servicios en la Administración de la Generalidad o en los entes del sector público que de ella dependen, si pertenecen a cuerpos y escalas del subgrupo A1 de otras administraciones públicas.

2. Antes del 30 de junio de 2021 deben realizarse las convocatorias necesarias, hasta un máximo de cuatro, para el proceso de integración a que se refiere el apartado 1. Las convocatorias han de determinar los requisitos específicos de participación, el procedimiento a seguir, la tabla de homologaciones que debe aplicarse y los puestos de trabajo que deben adjudicarse, y han de prever una lista de reserva para que aquellos funcionarios que, a pesar de cumplir los requisitos exigidos por la convocatoria, no hayan podido integrarse en el Cuerpo, por insuficiencia del número de plazas convocadas, puedan integrarse en el mismo más adelante, en ocasión de vacante, sin tener que concurrir a una nueva convocatoria. La resolución de integración, que corresponde al presidente o presidenta de la Agencia Tributaria de Cataluña, conlleva la adjudicación del correspondiente puesto de trabajo.”

Y señala a continuación que la Disposición Adicional vigésimo segunda recoge un contenido idéntico pero referido al Cuerpo de Gestión Tributaria de Cataluña.

Acto seguido razona que “se trata de una Ley que tiene por objeto articular un nuevo procedimiento de acceso a la función pública autonómica”, pues “las nuevas DA 21 y 22 de la Ley 7/2007 permiten integrarse en cuerpos de la Administración autonómica a funcionarios que no pertenecen a dicha Administración”.

Centrada así la cuestión, el Abogado del Estado expone la síntesis de la doctrina constitucional sobre la igualdad en el acceso a la función pública que realiza la STC 111/2014, de 26 de junio. Destaca que, según tal doctrina, el art. 23.2 CE consagra un derecho de configuración legal, de tal modo que compete al legislador establecer las condiciones de acceso a la función pública, pero respetando los principios de igualdad (art. 23.2 CE), mérito y capacidad (art. 103.3 CE). Y que de ahí se desprende que “el art. 23.2, en relación con el 103.3 CE, instituye un derecho de acceso en condiciones de igualdad, al que se opone la integración automática de determinados grupos en la función pública (STC 302/1993, de 21 de octubre), así como, en principio y salvo excepciones, las llamadas ‘pruebas restringidas’ para el acceso a la función pública (SSTC 27/1991, de 14 de febrero; 151/1992, de 19 de octubre; 4/1993, de 14 de enero; 60/1994, de 28 de febrero; 16/1998, de 26 de enero; o 12/1999, de 11 de febrero)”. (FJ 2)

De otro lado, apela a que el régimen de acceso a la función pública establecido por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público (en adelante, LEEP), tiene carácter básico ex art. 149.1.18 CE. Resalta en concreto que, recapitulando la doctrina constitucional sobre este punto, en la STC 111/2014 (FJ 3) se afirma que “este Tribunal ha analizado extensamente sus precedentes normativos (art. 19 y disposición transitoria sexta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública), señalando el carácter materialmente básico tanto de la regla que garantiza que las convocatorias tienen que ser con carácter general abiertas o libres, rechazando los llamados turnos u oposiciones restringidas, como de las excepciones a dicha regla general, que participan de la misma naturaleza básica (STC 174/1998, de 23 de julio, FJ 4, y las allí citadas; en el mismo sentido, STC 38/2004, de 11 de marzo, FJ 3). Las mismas razones abonan el carácter materialmente básico de las vigentes normas de la Ley del estatuto básico del empleado público, según hemos confirmado en la STC 113/2010, de 24 de noviembre, FJ 3”.

Llegado a este punto, alega que los preceptos impugnados son inconstitucionales por dos motivos. De un lado, expone que el proceso de integración regulado en las disposiciones adicionales vigésima primera y vigésima segunda de la Ley 7/2007 infringe el principio de igualdad en el acceso a la función pública, ya que veda la participación a todo ciudadano que no sea funcionario de otra Administración pública y tenga destino definitivo en el ámbito territorial de Cataluña, o en el momento de la convocatoria preste servicios en la Administración de la Generalidad o en sus organismos dependientes, lo que, al excluir al resto de ciudadanos,

implica una infracción directa del art. 23.2 CE y, por desconocer los arts. 55.1 y 61.1 LEEP, una infracción mediata del art. 149.1.18 CE.

De otro, argumenta que este proceso de integración es automático, pues sin la superación de ninguna prueba selectiva y sin la consideración siquiera de un concurso de méritos permite el acceso a quienes cumplan los requisitos previstos en la convocatoria. Imputa esta inconstitucionalidad a aquel inciso del apartado 2 de ambas disposiciones adicionales según el cual las convocatorias “han de prever una lista de reserva para que aquellos funcionarios que, a pesar de cumplir los requisitos exigidos por la convocatoria, no hayan podido integrarse en el Cuerpo, por insuficiencia del número de plazas convocadas, puedan integrarse en el mismo más adelante, en ocasión de vacante”. Esta integración automática, a juicio del Abogado del Estado, infringe directamente el art. 103.3 CE y, por desconocer los arts. 61.1 y 61.6 LEEP, el art. 149.1.18 CE.

2. Mediante providencia de 10 de septiembre de 2015 el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno y, en su representación y defensa, por el Abogado del Estado, contra el art. 4 de la Ley 9/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley 7/2007, de la Agencia Tributaria de Cataluña, para la ordenación de los cuerpos tributarios de adscripción exclusiva a la Agencia, por cuanto añade a esta última las disposiciones adicionales vigésima primera y vigésima segunda; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como a la Generalitat y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 de la Constitución, lo que, conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, desde la fecha de interposición del recurso — 31 de julio de 2015— para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros, lo que se comunicará a los Presidentes de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña; y publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de Cataluña”.

3. Mediante escrito registrado el día 23 de septiembre de 2015 el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el sentido de darse por

personada en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Idéntica comunicación efectuó el Presidente del Congreso de los Diputados el 24 de septiembre de 2015.

4. Por escrito registrado el día 8 de octubre de 2015 el Abogado de la Generalitat de Cataluña, en la representación que le es propia, solicitó la íntegra desestimación del recurso. Destina su primera alegación a precisar que el objeto del recurso alcanza al art. 4 de la Ley 9/2015, de modificación de la Ley 7/2007, de la Agencia Tributaria de Cataluña, solamente en cuanto añade a ésta las disposiciones adicionales vigésima primera y vigésima segunda.

En la segunda, rubricada “sentido de la reforma introducida por la Ley 9/2015”, sostiene que la Generalitat es competente ex art. 136 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) para ordenar y organizar la función pública catalana, en el marco de lo previsto en la LEEP. Añade que “mediante la modificación de la ley 7/2007, que ocho años antes había creado la Agencia Tributaria de Cataluña, se pretende renovar el modelo de la estructura organizativa de la Agencia”. En concreto, afirma que para “poder dar una respuesta ágil y eficaz al incremento significativo del volumen de trabajo y a las necesidades cambiantes de la Agencia, en la Ley se regula un régimen transitorio de acceso a los cuerpos tributarios y se prevé que miembros de otras Administraciones Públicas puedan pasar a ejercer las funciones de los cuerpos tributarios de adscripción exclusiva en la Agencia”.

Argumenta, en tercer lugar, que “el planteamiento del recurso parte de y se fundamenta en un error conceptual, cual es la consideración del proceso de integración de funcionarios de otras Administraciones en la Agencia Tributaria de Cataluña como un proceso de acceso a la función pública”. Más precisamente, razona que “el recurso parte de un error conceptual al referirse indistintamente e incluso equiparar el acceso a la función pública en general, o el acceso a la condición de funcionario, con el acceso a un puesto de trabajo de la Agencia de una persona que ya ha adquirido la condición de funcionario de carrera, previa superación de los correspondientes procesos selectivos, y que presta sus servicios como tal en un cuerpo de otra Administración que tiene asignadas funciones sustancialmente coincidentes a las del puesto en que se integra”. A su juicio, por tanto, no estamos ante una regulación legal que establece un procedimiento de acceso a la función pública, sino ante una regulación transitoria para la provisión de unos puestos de trabajo mediante movilidad interadministrativa. Y en este sentido destaca que “el [estatuto básico del empleado público], por su parte, tampoco prohíbe esta incorporación voluntaria o trasvase de una Administración a otra, sino que la prevé de forma

genérica, en su art. 84 relativo a la movilidad interadministrativa, como una de las medidas orientadas a lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y a garantizar la eficacia del servicio”.

Por su parte, en la cuarta alegación expone que, al tratarse de un supuesto de regulación de provisión de puestos de trabajo mediante un procedimiento de movilidad interadministrativa, no son de aplicación las SSTC 302/1993 y 111/2014, ni tampoco los arts. 55 y 61.1 LEEP, unas y otros invocadas en el recurso para fundar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas. Añade, además, que “la integración voluntaria en la Agencia Tributaria de Cataluña, a que se refieren las disposiciones adicionales 21 y 22 , no se trata de un procedimiento de provisión inédito o inusual en los textos legales autonómicos sobre función pública. En este sentido cabe recordar que tanto la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, como la Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana, prevén sistemas de integración derivados de procedimientos de movilidad interadministrativa o de concurso de méritos”.

La quinta y última de las alegaciones se centra, en su parte inicial, en que “las disposiciones recurridas respetan absolutamente el principio de igualdad previsto en el art. 103.3 CE y recogido en el art. 78.1 del EBEP, relativo a los principios y procedimientos de provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de carrera, en tanto que tratan de igual forma a todas las personas funcionarias a las cuales van dirigidos los procesos de integración voluntaria. Desde la perspectiva del principio de igualdad, en el recurso se cuestiona que el proceso de integración ... se limite a aquellos ‘que tengan destino definitivo en el ámbito territorial de Cataluña o que en el momento de la convocatoria presten servicio a la Administración catalana’... A nuestro entender, cabe considerar que dicha limitación está justificada por razones de eficiencia en el funcionamiento de la Administración Pública y de facilidad de adaptación al servicio público que voluntariamente se pretende ejercer, derivadas de un conocimiento de la realidad cultural, lingüística, social y económica, y de la estructura y organización de la Administración tributaria de Cataluña”.

También argumenta, en un momento posterior, que “la afirmación de integración automática y sin previsión de realización de pruebas selectivas o valoración de los méritos es una presunción apriorística y gratuita, dado que todavía no se ha realizado ninguna convocatoria del proceso de integración ... Es evidente que la convocatoria podrá determinar la necesidad de

superación de alguna prueba, de realización de algún sistema de evaluación de las competencias profesionales, así como la acreditación de los conocimientos necesarios de lengua catalana (si no se acreditaron documentalmente), y otros aspectos del procedimiento a seguir que implicarán una valoración de méritos adecuadamente baremada. La previsión de existencia de listas de reserva en función de las plazas ofertadas y las puntuaciones obtenidas por los solicitantes es una prueba evidente de que los méritos y capacidades han de ser valorados y puntuados”.

5. Las alegaciones del Parlamento de Cataluña en las que solicita la desestimación del recurso se registraron el día 8 de octubre de 2015. El Letrado del Parlamento de Cataluña utiliza los mismos argumentos, y en gran medida el mismo modo de presentarlos, que el Abogado de la Generalitat de Cataluña.

Luego de delimitar el objeto del recurso en idénticos términos, en una segunda alegación, rubricada “las previsiones de las DA 21 y DA 22 contienen un supuesto de movilidad funcional entre administraciones y no un sistema de ingreso ex novo a la función pública”, afirma que “el recurso parte de un error conceptual al referirse indistintamente e incluso equiparar el acceso a la función pública en general, o el acceso a la condición de funcionario, con el acceso de una persona que ya ha adquirido la condición de funcionaria de carrera (previa superación de los correspondientes procesos selectivos) a un cuerpo de otra Administración que tenga asignadas funciones sustancialmente coincidentes con las de su cuerpo de origen”.

Por otro lado, la tercera y última alegación expone, de un lado, que “las disposiciones recurridas respetan absolutamente el principio de igualdad previsto en el art. 103.3 CE en tanto que tratan de igual forma a todas las personas a las cuales van dirigidas los procesos de integración voluntaria. Desde la perspectiva del principio de igualdad, únicamente podría cuestionarse la limitación de las convocatorias a los funcionarios .pertenecientes a cuerpos y escalas del subgrupo A1 o A2 de otras Administraciones públicas destinados definitivamente al territorio de Cataluña. Aunque se puede considerar plenamente justificada esta limitación por razones de eficiencia en el funcionamiento de la Administración pública y de facilidad de adaptación, derivadas de un conocimiento de la realidad cultural, lingüística, social y económica, y de la estructura y organización de la Administración tributaria de Cataluña”. Y de otro, con el fin de rechazar que se trate de un caso de integración automática, destaca que “es evidente que la convocatoria .podría determinar la necesidad de superación de alguna prueba, de realización de alguna entrevista o evaluación de competencias profesionales, así

como la acreditación de los conocimientos necesarios de lengua catalana (si no se acredita documentalmente), y otros aspectos del procedimiento a seguir que implicaran una valoración de méritos adecuadamente baremada”.

6. Próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de los preceptos impugnados, el Pleno, mediante providencia de 9 de octubre de 2015, acordó oír a las partes personadas —Abogado del Estado y representaciones legales de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña— para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

7. El Abogado del Estado, en escrito registrado el 21 de octubre de 2015, instó el mantenimiento de la suspensión. Por su parte, las representaciones legales de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña solicitaron, mediante sendos escritos registrados el 23 de octubre de 2015, el levantamiento de la suspensión.

8. Mediante providencia de 18 de noviembre de 2015 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el artículo 4 de la Ley 9/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley 7/2007, de la Agencia Tributaria de Cataluña, para la ordenación de los cuerpos tributarios de adscripción exclusiva a la Agencia, por cuanto añade a esta última las disposiciones adicionales vigésima primera y vigésima segunda, cuya redacción es la siguiente:

“Vigésima primera. Integración voluntaria en el Cuerpo Superior de Inspectores Tributarios de la Generalidad de Cataluña

1. Pueden optar por integrarse en el Cuerpo Superior de Inspectores Tributarios de la Generalidad de Cataluña, mediante convocatorias específicas, los funcionarios que tengan asignadas funciones sustancialmente coincidentes con las propias del Cuerpo y que tengan destino definitivo en el ámbito territorial de Cataluña o que en el momento de la convocatoria

presten servicios en la Administración de la Generalidad o en los entes del sector público que de ella dependen, si pertenecen a cuerpos y escalas del subgrupo A1 de otras administraciones públicas.

2. Antes del 30 de junio de 2021 deben realizarse las convocatorias necesarias, hasta un máximo de cuatro, para el proceso de integración a que se refiere el apartado 1. Las convocatorias han de determinar los requisitos específicos de participación, el procedimiento a seguir, la tabla de homologaciones que debe aplicarse y los puestos de trabajo que deben adjudicarse, y han de prever una lista de reserva para que aquellos funcionarios que, a pesar de cumplir los requisitos exigidos por la convocatoria, no hayan podido integrarse en el Cuerpo, por insuficiencia del número de plazas convocadas, puedan integrarse en el mismo más adelante, en ocasión de vacante, sin tener que concurrir a una nueva convocatoria. La resolución de integración, que corresponde al presidente o presidenta de la Agencia Tributaria de Cataluña, conlleva la adjudicación del correspondiente puesto de trabajo.”

“Vigésima segunda. Integración voluntaria en el Cuerpo Técnico de Gestores Tributarios de la Generalidad de Cataluña

1. Pueden optar por integrarse en el Cuerpo Técnico de Gestores Tributarios de la Generalidad de Cataluña, mediante convocatorias específicas, los funcionarios que tengan asignadas funciones sustancialmente coincidentes con las propias del Cuerpo y que tengan destino definitivo en el ámbito territorial de Cataluña o que en el momento de la convocatoria presten servicios en la Administración de la Generalidad o en los entes del sector público que de ella dependen, si pertenecen a cuerpos y escalas del subgrupo A2 de otras administraciones públicas.

2. Antes del 30 de junio de 2021 deben realizarse las convocatorias necesarias, hasta un máximo de cuatro, para el proceso de integración a que se refiere el apartado 1. Las convocatorias han de determinar los requisitos específicos de participación, el procedimiento a seguir, la tabla de homologaciones que debe aplicarse y los puestos de trabajo que deben adjudicarse, y han de prever una lista de reserva para que aquellos funcionarios que, a pesar de cumplir los requisitos exigidos por la convocatoria, no hayan podido integrarse en el Cuerpo, por insuficiencia del número de plazas convocadas, puedan integrarse en el mismo más adelante, en ocasión de vacante, sin tener que concurrir a una nueva convocatoria. La resolución

de integración, que corresponde al presidente o presidenta de la Agencia Tributaria de Cataluña, conlleva la adjudicación del correspondiente puesto de trabajo.”

Son dos las impugnaciones que articula el Abogado del Estado respecto de estas disposiciones legales. De un lado, alega que ambos preceptos, al regular sendos procedimientos restringidos de acceso a la función pública, vulneran las normas constitucionales que establecen el derecho fundamental de todos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (arts. 23.2 y 103.3 CE) y, además, infringen el art. 149.1.18 CE, por no haberse respetado los requisitos de acceso a la función pública establecidos con carácter básico en los arts. 55.1 y 61.1 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público (LEEP). De otro, sostiene que el inciso “han de prever una lista de reserva para que aquellos funcionarios que, a pesar de cumplir los requisitos exigidos por la convocatoria, no hayan podido integrarse en el Cuerpo, por insuficiencia del número de plazas convocadas, puedan integrarse en el mismo más adelante, en ocasión de vacante, sin tener que concurrir a una nueva convocatoria”, que aparece recogido en el apartado 2 de ambos preceptos, lesiona el art. 103.3 CE y, por ser incompatible con los arts. 61.1 y 61.6 LEEP, el art. 149.1.18 CE.

Los Letrados de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña, del modo que consta en los antecedentes, se oponen a los motivos impugnatorios que sustentan este recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, solicitan su desestimación íntegra.

2. Con carácter previo al análisis de las cuestiones planteadas, y dado que algunas de las impugnaciones formuladas en el escrito de demanda se fundan en que los preceptos legales recurridos contradicen distintos artículos de la normativa básica estatal aprobada mediante la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público, se hace necesario poner de relieve que los arts. 55.1, 61 y disposición transitoria segunda LEEP han sido derogados en virtud 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, que se ha publicado en el “BOE” del 31 de octubre de 2015 y, según su disposición final única, entró en vigor al día siguiente.

Esta norma contempla una regulación idéntica a la que aquélla establecía, que se encuentra en los arts. 55.1, 61 y disposición transitoria segunda del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público. Deriva de todo ello que, debido a nuestra reiterada

doctrina sobre el *ius superveniens* en relación al parámetro de control a utilizar en los recursos de inconstitucionalidad cuando tienen contenido competencial (por todas, STC 202/2015, de 24 de diciembre, FJ 2), sean estos últimos los preceptos a tener en cuenta para realizar el enjuiciamiento de las impugnaciones que invocan la vulneración de la legislación básica dictada al amparo del art. 149.1.18 CE.

3. Por lo que hace a la primera de las impugnaciones, existe una consolidada doctrina de este Tribunal acerca del acceso a la función pública mediante pruebas restringidas y su compatibilidad con las normas constitucionales, tanto desde la perspectiva del derecho fundamental a la igualdad en dicho acceso (art. 23.2 en relación al art. 103.3 CE) como desde la consideración de la competencia estatal básica sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE).

La mayor claridad en la exposición de esta doctrina constitucional requiere comenzar por la dimensión competencial. La STC 111/2014, de 26 de junio, examinó, en cuanto a su carácter básico ex art. 149.1.18 CE, el régimen de acceso a la función pública establecido por la Ley del estatuto básico del empleado público. Centró su atención precisamente en que “el art. 55.1 LEEP califica como rectores del derecho al acceso al empleo público en general los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad”, y en que “el art. 61 determina además el carácter abierto de los procesos selectivos, que garantizarán la libre concurrencia, sin perjuicio de lo establecido para la promoción interna y de las medidas de discriminación positiva”. También tuvo en cuenta que completaba “el bloque normativo la disposición transitoria segunda, que se ocupa del personal laboral fijo que desempeña funciones o puestos clasificados como propios de personal funcionario”, permitiendo a este tipo de personal “participar en los procesos selectivos de promoción interna convocados por el sistema de concurso-oposición, de forma independiente o conjunta con los procesos selectivos de libre concurrencia, en aquellos Cuerpos y Escalas a los que figuren adscritos las funciones o los puestos que desempeñe”.

La STC 111/2014, delimitado así el conjunto normativo relevante, declaró que “el antedicho régimen de acceso a la función pública es formalmente básico (disposición final primera LEEP). Este Tribunal ha analizado extensamente sus precedentes normativos (art. 19 y disposición transitoria sexta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública), señalando el carácter materialmente básico tanto de la regla que

garantiza que las convocatorias tienen que ser con carácter general abiertas o libres, rechazando los llamados turnos u oposiciones restringidas, como de las excepciones a dicha regla general, que participan de la misma naturaleza básica (STC 174/1998, de 23 de julio, FJ 4, y las allí citadas; en el mismo sentido, STC 38/2004, de 11 de marzo, FJ 3). Las mismas razones abonan el carácter materialmente básico de las vigentes normas de la Ley del estatuto básico del empleado público, según hemos confirmado en la STC 113/2010, de 24 de noviembre, FJ 3”.

El 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, se ha publicado en el “BOE” del 31 de octubre de 2015 y como ya hemos indicado, según su disposición final única, entró en vigor al día siguiente. Esta norma, en virtud de su disposición derogatoria única, ha derogado la LEEP, sustituyéndola por una regulación idéntica a la que ésta establecía, que se encuentra en los arts. 55.1, 61 y disposición transitoria segunda del texto refundido. Esta identidad determina, por las mismas razones indicadas en nuestra STC 111/2014, que los preceptos señalados del texto refundido deban considerarse formal y materialmente básicos.

En conclusión, según la doctrina constitucional indicada, encaja en las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos la norma estatal que prevé que la adquisición de tal condición se verificará mediante convocatorias abiertas. Encajan también, por implicar una modulación de dicha norma, las excepciones que eventualmente se puedan prever a tal regla general. De este modo, el legislador autonómico no actuará dentro de sus competencias si regula supuestos de acceso a la función pública en que la participación no sea libre más allá de aquellos que encuentren amparo en la normativa básica. Así lo ha declarado este Tribunal a la vista tanto del régimen básico previsto en la Ley 30/1984 (por todas, SSTC 151/1992, de 19 de octubre, FJ 3, y 302/1993, de 21 de octubre, FJ 3) como del regulado en la LEEP (STC 111/2014, de 26 de junio, FJ 3), debiendo extender ahora esta declaración al previsto en el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público y actualmente vigente.

4. Ahora bien, abandonando ya la perspectiva competencial y adentrándonos en la dimensión sustantiva, los supuestos de adquisición de la condición de funcionario de carrera en que se exceptúe la regla del carácter abierto, aun cuando estén contemplados en la normativa básica, podrán ser contrarios a la Constitución si desconocen el derecho fundamental de acceder en condiciones de igualdad a la función pública ex art. 23.2 CE. En este sentido resulta muy elocuente el pronunciamiento de la STC 151/1992, de 19 de octubre, FJ 3, según la cual “el

derecho a la igualdad en el acceso a la función pública supone una limitación fundamental a la práctica de las pruebas restringidas para el acceso a la función pública, las cuales, en general, han de considerarse como un procedimiento proscrito por el referido precepto constitucional (STC 27/1991, fundamento jurídico 5º.c). Por ello mismo, en fin, la admisibilidad de estas pruebas, aun cuando el legislador estatal para casos singulares las haya previsto, debe ser verdaderamente excepcional y objeto de una interpretación restrictiva (por ejemplo, ATC 13/1983, fundamento jurídico 2)”.

Sobre las razones que pueden justificar, sin lesión del art. 23.2 CE, las pruebas restringidas para el acceso a la función pública, el Tribunal ha resuelto de un modo reiterado [SSTC 27/1991, de 14 de febrero, FJ 5 c); 60/1994, de 28 de febrero, FJ 5; 16/1998, de 26 de enero, FJ 5; y 12/1999, de 11 de febrero, FJ 3; 126/2008, de 27 de octubre, FJ 3, y 130/2009, de 1 de junio, FJ 3] que “no cabe excluir que, en determinados casos excepcionales, la diferencia de trato establecida en la Ley en favor de unos y en perjuicio de otros pueda considerarse como razonable, proporcionada y no arbitraria a los efectos de la desigualdad de trato que establece, siempre que dicha diferenciación se demuestre como un medio excepcional y adecuado para resolver una situación también excepcional, expresamente prevista en una norma con rango de Ley y con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, entre las que se integra también la propia eficacia de la Administración Pública”.

5. Preciado el canon de control de constitucionalidad aplicable, estamos ya en condiciones de resolver sobre la primera impugnación, relativa a la compatibilidad de los procesos de integración regulados en las disposiciones objeto del recurso con los arts. 23.2 y 149.1.18 CE. El punto de partida de nuestro razonamiento no puede ser otro que analizar si los preceptos impugnados regulan un supuesto de acceso a la función pública y, en tal caso, si tal acceso se verifica mediante una prueba restringida.

a) Observa este Tribunal, en cuanto a lo primero, que el proceso de integración reglamentado en las disposiciones recurridas se configura como una modalidad de acceso a un cuerpo de funcionarios públicos de la Administración de la Generalitat de Cataluña. Son varias las razones que justifican esta conclusión.

Las partes recurridas sostienen que el proceso de integración en los cuerpos de adscripción exclusiva a la Agencia Tributaria de Cataluña articulado en las disposiciones

impugnadas, en lugar de ser un mecanismo de acceso a la función pública, es un sistema de provisión de puestos de trabajo, concretamente un supuesto de movilidad interadministrativa admitido por el art. 84 LEEP. Las partes recurridas afirman que no puede ser un supuesto de acceso a la función pública porque sus destinatarios ya han adquirido la condición de funcionarios de carrera, mediante procedimientos plenamente respetuosos con los principios de mérito y capacidad, en las administraciones públicas de origen.

No cabe acoger este argumento porque resulta evidente que también quienes ya han adquirido la condición de funcionario de carrera mediante su integración en un determinado cuerpo de una Administración pública pueden optar, mediante su participación en los procedimientos previstos al efecto, a acceder de nuevo a la función pública, esta vez integrándose en otro cuerpo funcional de la misma o de otra Administración pública.

Excluyendo ese argumento esgrimido por las partes recurridas, procede analizar las disposiciones impugnadas al efecto de determinar si en realidad los procesos de integración voluntaria que regulan son supuestos de acceso a la función pública o, por el contrario, mecanismos de provisión de puestos de trabajo. Hay dos razones que nos conducen a considerar que son lo primero.

De un lado, la dicción del precepto así lo atestigua. Nuestro sistema de función pública se caracteriza porque la adquisición de la condición de funcionario de carrera se verifica mediante la integración en uno de los cuerpos de las Administraciones públicas, mientras que, una vez adquirida tal condición, la evolución dentro de la carrera administrativa se produce mediante la obtención, a través de los mecanismos de provisión legalmente previstos, de distintos puestos de trabajo. Basta con atender a que el proceso regulado en las disposiciones impugnadas está orientado a producir la integración de los seleccionados en un cuerpo de la Generalitat de Cataluña para concluir, conforme a la estructura y configuración característica de nuestro sistema de función pública, que se trata de un supuesto de acceso a la función pública y no un procedimiento de provisión de puestos de trabajo.

De otro lado, la articulación de este proceso de integración, en particular en cuanto al ámbito subjetivo de sus destinatarios, confirma de un modo indubitado que estamos ante un proceso de acceso a la función pública. Los destinatarios de dicho proceso son los funcionarios “que tengan destino definitivo en el ámbito territorial de Cataluña o que en el momento de la

convocatoria presten servicios en la Administración de la Generalidad o en los entes del sector público que de ella dependen, si pertenecen a cuerpos y escalas del subgrupo A1 de otras administraciones públicas”. Por tanto, podrán participar en estos procesos los funcionarios de otras Administraciones públicas (estatal o locales) “que en el momento de la convocatoria presten servicios en la Administración de la Generalidad o en los entes del sector público que de ella dependen”. En otras palabras, estos procesos están abiertos también a los funcionarios de otras administraciones públicas que ya ocupen puestos de trabajo en la Administración de la Generalitat o en los entes del sector público que de ella dependen, entre ellos en la Agencia Tributaria de Cataluña. Por todo ello, el proceso de integración voluntaria que enjuiciamos necesariamente determina que los seleccionados no solo prestarán servicios en la Administración de la Generalitat o en los entes del sector público que de ella dependen, pues en el caso reseñado ya lo hacían antes, sino que además los prestarán como pertenecientes a un cuerpo funcional de dicha Administración autonómica. No estamos, por tanto, ante la mera provisión de un puesto de trabajo sino que se trata de un verdadero acceso a la función pública, mediante la integración en un cuerpo funcional de la Generalitat de Cataluña.

Las representaciones de las partes recurridas alegan que tanto la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la función pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, como la Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la función pública valenciana, prevén sistemas de integración similares. Este Tribunal, debido a la configuración del recurso de inconstitucionalidad como justicia rogada, no puede enjuiciar la constitucionalidad del régimen jurídico de normas que no han sido objeto de este concreto proceso.

b) Avanzando más en el razonamiento, este Tribunal aprecia, respecto a la segunda cuestión que nos hemos propuesto examinar en este fundamento jurídico, que el sistema de acceso a la función pública que prevén los preceptos impugnados no es un mecanismo abierto a todos los sujetos que, cumpliendo los requisitos generales establecidos al efecto en la respectiva convocatoria, deseen participar en él, pues el apartado 1 de ambas disposiciones adicionales reduce el ámbito subjetivo de los potenciales candidatos en dos sentidos.

En efecto, según la norma recurrida, solo son admitidos a tomar parte en el proceso de integración quienes ya sean funcionarios de otras administraciones públicas y, además de ello, “tengan destino definitivo en el ámbito territorial de Cataluña o que en el momento de la

convocatoria presten servicios en la Administración de la Generalidad o en los entes del sector público que de ella dependen”.

Quedan excluidos, en consecuencia, los sujetos que no reúnan cumulativamente estas dos condiciones. De este modo, tendrán vedada la participación en este proceso de integración quienes, aunque tengan la titulación requerida y satisfagan el resto de exigencias específicas de la convocatoria, no sean funcionarios de una Administración pública distinta de la propia de la Generalitat de Cataluña. Resultan excluidos de participar, en virtud de esta primera exigencia, todo aquel que no sea funcionario y también los que, siendo funcionarios, lo son de algún cuerpo de la Administración de la Generalitat de Cataluña.

Esta previsión reductora, por sí sola, ya convertiría en prueba restringida este proceso de acceso a la función pública. Pero el conjunto de los admitidos a participar se recorta aún más. Quedan también fuera de poder concurrir a este sistema de acceso a la función pública algunos funcionarios de una de dichas Administraciones públicas distintas de la Generalitat de Cataluña, a pesar de que realicen funciones sustancialmente coincidentes con las propias del Cuerpo al que se pretende acceder; concretamente aquellos que no tengan destino definitivo en el ámbito territorial de Cataluña ni presten al tiempo de la convocatoria, en virtud de alguna técnica de movilidad funcional, sus servicios en la Administración de la Generalitat o en los entes del sector público que de ella dependen.

De este análisis se desprende que el sistema de acceso a la función pública en que consiste el proceso de integración reglamentado en las disposiciones impugnadas está vedado a varias categorías de personas que cumplen con los requisitos legales establecidos para la realización de los principios de mérito y capacidad, con lo que corresponde calificarla de “prueba restringida” de acceso a la función pública.

6. Una vez establecido que las disposiciones impugnadas regulan sendas “pruebas restringidas” de acceso a la función pública, procede proyectar sobre ellas la doctrina constitucional reseñada en los fundamentos jurídicos segundo y tercero. Hay razones para comenzar por la dimensión competencial, pues si el legislador catalán no fuera competente para prever una “prueba restringida” no tendría sentido pronunciarse acerca de si la contemplada en el caso concreto responde a los criterios que, según nuestra doctrina, la convierte

excepcionalmente en respetuosa del derecho fundamental a la igualdad en el acceso a los cargos y funciones públicas.

Como adelantamos en el fundamento jurídico segundo, es constante la doctrina constitucional (por todas, STC 174/1998, de 23 de julio, y STC 111/2014, de 26 de junio) que afirma que la competencia básica estatal sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE) comprende la fijación del principio de igualdad como elemento esencial del acceso a dicha condición, de modo tal que los arts. 55.1 y 61 del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público que establecen este principio en la actualidad son formal y materialmente básicos. Estas mismas resoluciones del Tribunal Constitucional, en los términos que igualmente se han indicado en el fundamento jurídico segundo, declaran que dicha competencia estatal básica alcanza también a la determinación de qué modulaciones admite tal principio en cada momento.

El legislador básico que aprobó la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, incluyó, en aras de regularizar la situación de precariedad surgida de la necesidad de dotar de personal a las administraciones públicas de las Comunidades Autónomas que se acababan de crear, una modalidad de “prueba restringida” en el apartado 4 de la disposición transitoria sexta, según el que “los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán convocar pruebas específicas para el personal que, al amparo de lo establecido en disposiciones de carácter general promulgadas por las correspondientes Comunidades Autónomas tuviesen, con anterioridad al 15 de marzo de 1984, condición de contratados administrativos, en expectativa de acceso a su respectiva Función Pública. Se considerarán incluidos en el presente precepto los contratados mediante convocatorias públicas con anterioridad al 15 de marzo de 1984”.

De este modo, las “pruebas restringidas” para el acceso a la función pública autonómica traídas ante este Tribunal por motivos competenciales (por todas, SSTC 151/1992, de 19 de octubre, FJ 3; y 302/1993, de 21 de octubre, FJ 3) han sido enjuiciadas conforme a tal parámetro de constitucionalidad, determinando si la regulación de la ley autonómica respondía al supuesto general previsto como norma básica en dicha disposición estatal.

Ahora bien, en los recursos de inconstitucionalidad de signo competencial el marco constitucional de reparto de atribuciones a tener en cuenta es el delimitado “por las normas del

bloque de la constitucionalidad vigentes en el momento de dictar Sentencia” (por todas STC 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2, y la doctrina allí citada). En la actualidad, junto a la disposición transitoria sexta de la Ley 30/1984, que nunca fue formalmente derogada, el legislador básico contempla otro supuesto posible de modulación del principio de igualdad en el acceso a la función pública en la disposición transitoria segunda del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público cuya redacción es la siguiente:

“El personal laboral fijo que a la entrada en vigor del presente Estatuto esté desempeñando funciones de personal funcionario, o pase a desempeñarlos en virtud de pruebas de selección o promoción convocadas antes de dicha fecha, podrán seguir desempeñándolos.

Asimismo, podrá participar en los procesos selectivos de promoción interna convocados por el sistema de concurso-oposición, de forma independiente o conjunta con los procesos selectivos de libre concurrencia, en aquellos Cuerpos y Escalas a los que figuren adscritos las funciones o los puestos que desempeñe, siempre que posea la titulación necesaria y reúna los restantes requisitos exigidos, valorándose a estos efectos como mérito los servicios efectivos prestados como personal laboral fijo y las pruebas selectivas superadas para acceder a esta condición.”

De todo ello resulta que el legislador básico establece el carácter abierto de los procesos selectivos de acceso a la función pública (art. 61.1 del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público) y prevé, como únicas modulaciones del mismo, aparte “de lo establecido para la promoción interna y de las medidas de discriminación positiva previstas en este Estatuto” (art. 61.1 del texto refundido), solo dos supuestos excepcionales, que son los regulados en la disposición transitoria sexta de la Ley 30/1984 y en la disposición transitoria segunda del texto refundido.

7. Llegados a este punto, y dado que para constatar la existencia de una inconstitucionalidad mediata o indirecta como la que aquí se suscita es necesario, además de que la norma estatal infringida por la Ley autonómica sea una norma básica en sentido material y formal, “que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa” (por todas, SSTC 210/2014, de 18 de diciembre, FJ 4, y 200/2015, de 24 de septiembre, FJ 4), procede analizar en este momento si los preceptos

autonómicos impugnados contradicen las normas básicas indicadas de un modo efectivo e insalvable por vía interpretativa.

No estamos ante un supuesto de promoción interna, pues los destinatarios del proceso han de “pertenece[r] a cuerpos y escalas del subgrupo A1 de otras administraciones públicas” (disposición adicional vigésima primera) o “pertenece[r] a cuerpos y escalas del subgrupo A2 de otras administraciones públicas” (disposición adicional vigésima segunda), esto es, pertenecer a cuerpos del mismo subgrupo que el cuerpo al que proceden a integrarse. Resulta evidente que tampoco es un caso de discriminación positiva, pues no se determina ningún grupo en situación desfavorable que requiera un mejor trato que el resto de posibles participantes.

De otro lado, los destinatarios de los procesos de integración regulados en las dos disposiciones impugnadas son funcionarios de carrera, no contratados administrativos y tampoco personal laboral, por lo que tales procesos no pueden hallar cobertura ni en la disposición transitoria sexta de la Ley 30/1984 (contratados administrativos) ni en la disposición transitoria segunda del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público (personal laboral).

En conclusión, las disposiciones autonómicas impugnadas regulan sendas “pruebas restringidas” de acceso a la función pública, que son supuestos que exceptúan el carácter abierto de los procesos selectivos de acceso a la función pública establecido como norma básica por el art. 61.1 del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público. Y lo hacen sin que encuentren apoyo en ninguna de las previsiones normativas mediante las que el legislador básico modula dicha regla básica. Todo ello conduce a resolver que las disposiciones impugnadas, por contradecir de un modo efectivo e insalvable por vía interpretativa la normativa básica estatal de acceso a la función pública, concretamente el art. 61.1 del texto refundido, vulneran la competencia atribuida al Estado sobre el régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18 CE).

8. Los razonamientos expuestos conducen a que declaremos la inconstitucionalidad y nulidad de ambos preceptos impugnados, en la medida que disciplinan sendos supuestos de “pruebas restringidas” de acceso a la función pública sin cobertura en la normativa básica estatal, declaración que se proyecta no solo sobre su apartado primero sino también respecto de su apartado segundo, pues la regulación de éste, en la medida que se refiere a las circunstancias

de las convocatorias llamadas a regir tales procesos, es meramente accesoria del mecanismo de “prueba restringida” establecido en el apartado primero.

Declarada la inconstitucionalidad y nulidad de los dos apartados de las disposiciones adicionales impugnadas, resulta innecesario resolver acerca de las otras alegaciones formuladas en el escrito de interposición del presente recurso de inconstitucionalidad.

9. Tras el enjuiciamiento definitivo de la ley recurrida, verificado dentro del plazo de cinco meses contemplado en el art. 161.2 CE, huelga cualquier pronunciamiento sobre el levantamiento o el mantenimiento de su suspensión (SSTC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 6, y 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 6).

F A L L O

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

Ha decidido

Estimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 4681-2015 y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 4 de la Ley 9/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley 7/2007, de la Agencia Tributaria de Cataluña, para la ordenación de los cuerpos tributarios de adscripción exclusiva a la Agencia, por cuanto añade a esta última las disposiciones adicionales vigésima primera y vigésima segunda.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a diecinueve de noviembre de dos mil quince.