

L'ACCÉS A LA FUNCIO PÚBLICA AUTONÒMICA DEL PERSONAL INTERÍ I CONTRACTAT ADMINISTRATIU: L'ABSÈNCIA DE PROVES ESPECÍFIQUES (COMENTARI A LA SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 302/1993, DE 21 D'OCTUBRE)

Alba Nogueira López
Àrea de Dret Administratiu
de la Universitat de Santiago de Compostel·la

I. Introducció

La Sentència del Tribunal Constitucional 302/1993, de 21 d'octubre de 1993,¹ tracta la qüestió de l'accés a la funció pública, concretament l'abast dels art. 23.2 i 103.3 de la Constitució com a límits a la regulació del sistema de selecció de personal i del que, *ex art.* 149.1.18 de la Constitució, es pot considerar com a bàsic a la Llei de mesures per a la reforma de la funció pública.

II. Breu repàs del tractament constitucional de la funció pública

La Constitució espanyola tracta, des de perspectives diferents, la funció pública. Des del punt de vista competencial, l'art. 149.1.18 assigna a l'Estat «Les bases del règim jurídic de les Administracions Públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris [...]». Per tant, correspon a l'Estat l'elaboració de la legislació bàsica en matèria de funció pública. Com ha estat indicat «la dificultat no radica aquí a establir els contorns de la matèria, sinó a delimitar l'extensió de l'àmbit de les competències reconegudes a l'Estat en la Constitució i la corresponent extensió de les competències previstes estatutàriament, dins dels límits constitucionalment establerts, a favor de la comunitat autònoma».² És per això que la delimitació de l'abast de les competències estatals, i del que es consideren bases de la regulació del règim estatutari dels funcionaris, ha estat objecte —i ho continua essent, tal com mostra la Sentència de què parlem— de conflictes competencials que revesteixen una gran casuística.

D'altra banda, l'art. 23.2 indica que els ciutadans «tenen també el dret d'accedir en condicions d'igualtat a les funcions i als càrrecs públics, amb els requisits que les

1. «Recursos d'inconstitucionalitat 38/1989 i 39/1989 (acumulats) promoguts pel Govern de l'Estat contra els ap. 2.2 i 2.3 de la disposició transitòria sisena de la Llei 6/1985, de 28 de novembre, d'ordenació de la funció pública de la Junta d'Andalusia, que s'hi han introduït mitjançant les lleis del Parlament d'Andalusia 6/1988, de 17 d'octubre i 7/1988, de 2 de novembre (BOE de 9 de novembre de 1993).

2. García Llover, E., «Comentario al artículo 28.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia», dins *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*, dirigit per J. L. Carro Fernández-Valmayor, MAP, Madrid, 1991, pàg. 505.

lleis assenyalin». Si bé en un primer moment autors com Garrido Falla van indicar que aquest article solament es referia als càrrecs públics de tipus polític perquè que a l'iter parlamentari de l'avantprojecte de la Constitució s'havia suprimit la referència als principis de mèrit i capacitat que hi figuraven, l'aplicació posterior de la Constitució i de la jurisprudència del Tribunal Constitucional han establert la subjecció de la funció pública a aquest principi d'igualtat i a la reserva de llei que l'art. 23 estableix.³ De fet, la STC 302/1993, de 21 d'octubre, que és objecte del nostre comentari, centra part del raonament jurídic — tot i que no la decisió del Tribunal — en aquest principi d'igualtat en l'accés a les funcions públiques i en la reserva de llei esmentada.

Finalment, aquest article és complementat pel 103.3: «La llei regularà l'estatut dels funcionaris públics, l'accés a la funció pública d'acord amb els principis del mèrit i de la capacitat, les peculiaritats de l'execució del seu dret a la sindicació, el sistema d'incompatibilitats i les garanties per a la imparcialitat en l'exercici de les seves funcions.» Tal com veiem, i en relació amb la qüestió de l'accés a la funció pública que motiva la STC 302/1993, la Constitució vincula aquest accés als principis de mèrit i capacitat i el fa objecte d'una reserva legal. Tant en la Sentència que ens ocupa com en d'altres d'anteriors sobre l'accés a la funció pública, un punt amb especial controvèrsia ha estat la delimitació sobre què es considera mèrit i com es valora la capacitat.

III. L'accés a la funció pública i la Llei de mesures per a la reforma de la funció pública

La Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública (LMRFP), és en gran manera una llei bàsica promulgada a l'empara de l'art. 149.1.18 de la Constitució. La Llei neix, com consta en la seva exposició de motius, amb una certa vocació de provisionalitat, ja que «l'horitzó de qualsevol canvi en la legislació funcional ha de venir establert per les bases del règim estatutari dels funcionaris públics». Això no obstant, i malgrat que el que es pretén és una reforma en certa manera parcial, s'assumeix el risc de dictar aquesta Llei amb un «objectiu principal [...] de suprimir els obstacles que una legislació vella, anterior a la Constitució, oposa al desplegament de l'Estat autònom» (exposició de motius).

La Llei 30/1984 rep, des de la seva promulgació, nombroses crítiques. En aquest sentit, la doctrina hi esgrimeix en contra l'absència d'«un model general de funció pública» i l'extensió donada a la normació bàsica de l'Estat «per la qual cosa no es veu en què pot consistir realment el que el legislador diu que és el seu objectiu principal».⁴ Alhora, es critica «el vici desregulador massa evident»⁵ d'aquesta Llei, la generalització del sistema laboral d'ocupació pública i l'«ampliació de la discrecionalitat política».⁶

3. Vide, en aquest sentit, García-Trevijano, E., «Consideraciones en torno al derecho de igualdad en el acceso a la función pública», *RAP*, núm. 121, 1990, pàg. 248 i ss.

Pulido Quecedo, M., *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1992.

4. «Fernández, T. R., «La Ley de medidas de la función pública: su incidencia en la estructuración del personal de las comunidades autónomas», dins *Jornadas de Estudio sobre Administración y Función Pública en el Estado Autonomo*, IVAP, Zarautz, 1986, pàg. 39.9

5. Parada Vázquez, R., *Derecho administrativo. Organización y empleo público*, Marcial Pons, Madrid, 1990, pàg. 386.

6. Parada Vázquez, R., *op. cit.*, pàg. 361. Vide també Fernández, T. R., *op. cit.*, pàg. 36-37.

El Tribunal Constitucional, per mitjà de la Sentència 99/1987, d'11 de juny, va declarar incompatibles amb el disseny constitucional de la funció pública determinats preceptes de la Llei.⁷

Pel que fa al cas que comentem, la LMRFP conté tres preceptes que constitueixen el nucli de suport del recurs d'inconstitucionalitat promogut. En concret, en matèria de selecció del personal, la Llei 30/1984 preveu que es faci d'acord amb l'oferta d'ocupació pública i mitjançant els sistemes de concurs, oposició o concurs-oposició lliure «en els quals es garanteixin en qualsevol cas els principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat» (art. 19). A més, la Llei pretén acabar amb el sistema de contractes administratius per evitar l'accés a la funció pública per aquesta via (*vide* disposició addicional quarta). Ambdós preceptes tenen el caràcter de bàsics, com indica l'art. 1.3.

Malgrat això, la Llei també inclou un matís al que hem assenyalat anteriorment. La disposició transitòria sisena, núm. 4, estableix que «els consells de govern de les Comunitats Autònomes podran convocar proves específiques per al personal que, a l'empara del que s'estableix en disposicions de caràcter general promulgades per les comunitats autònomes corresponents, tinguessin, amb anterioritat al 15 de març de 1984, condició de contractats administratius en expectativa d'accés a la funció pública corresponent [...]». Aquest precepte, a diferència dels dos anteriors, no figura en la llista —d'altra banda exhaustiva— de l'art. 1.3 de la Llei del que es consideren bases del règim estatutari dels funcionaris públics. Com assenyalen els antecedents de la Sentència que comentem, aquesta excepció es justifica «en las dificultades que ha supuesto la puesta en funcionamiento de las organizaciones autonómicas, las cuales se han nutrido en un primer momento de contratados administrativos a todos los niveles, para poder disponer de personal con urgencia. Unos contratados que han desempeñado tareas administrativas y a los que debe permitirse su pronta integración en las Administraciones autonómicas, si bien con unos límites que aseguren que no se desvirtúe la finalidad de la Ley 30/1984». La determinació de si aquesta disposició té caràcter bàsic, i del seu abast concret, forma el nucli de la STC 302/1993, de 21 d'octubre, que comentem.

IV. El recurs en qüestió

Els recursos d'inconstitucionalitat acumulats 38 i 39/1989, promoguts per l'advocat de l'Estat, en representació del president del Govern, es plantegen contra els apartats 2.2 i 2.3 de la disposició transitòria sisena de la Llei d'ordenació de la funció pública d'Andalusia (Llei 6/1985, de 28 de novembre).⁸

Aquests dos epígrafs de la disposició transitòria sisena de la Llei de funció pública andalusa es refereixen, respectivament, al personal interí (apartat 2.2)⁹ i als contrac-

7. Fonamentalment, els relacionats amb la generalització citada del sistema laboral d'ocupació pública i la vulneració de la reserva de llei, prevista per l'art. 103.3 de la Constitució, en determinats aspectes de la Llei. Aquesta Sentència ha donat lloc a la Llei 23/1988, de 28 de juliol, de modificació de la Llei de mesures per a la reforma de la funció pública.

8. Que han estat introduïts per les lleis 6/1988, de 17 d'octubre, i 7/1988, de 2 de novembre.

9. Art. 2.2: «El personal que presta o hagi prestat serveis a l'Administració pública de la Junta d'Andalusia mitjançant una relació jurídic-administrativa de caràcter transitori i no permanent i que va accedir a aquesta prestació de servei a través de la superació de proves selectives convocades per la Junta

tats administratius (apartat 2.3).¹⁰ Ambdós apartats estableixen una integració automàtica, sense cap prova selectiva, com a funcionaris de carrera del personal citat anteriorment. Es té en compte, doncs, l'excepcional situació d'aquest personal i es dóna una solució que respon a l'expectativa d'estabilitat professional d'aquest col·lectiu. Amb tot, aquesta regulació no es fa per mitjà de l'instrument, també de caràcter excepcional, que ofereix la disposició transitòria sisena, núm. 4, de la LMRFP: la convocatòria d'unes proves específiques i restringides per a aquest personal, sinó que es produeix la integració de manera automàtica.

a) *Les al·legacions de l'advocat de l'Estat*

Els preceptes citats són la causa del recurs d'inconstitucionalitat promogut pel Govern central. L'advocat de l'Estat centra el recurs fonamentalment entorn de dues al·legacions:

— La primera és que en les disposicions esmentades la Llei andalusa constitueix una violació de la necessitat de fer «proves específiques» per a la integració d'aquest personal (disposició transitòria sisena, núm. 4, de la LMRFP).

— En segon lloc, l'advocat de l'Estat argumenta que una interpretació sistemàtica de la LMRFP obliga a considerar l'esmentada disposició transitòria sisena, núm. 4, com una norma bàsica, encara que no figuri a la llista de normes bàsiques que la mateixa Llei inclou. Això ha de ser així, ja que en un sentit formal «sembla obvi que una excepció a una norma bàsica és també en si mateixa bàsica» i, com hem vist, aquesta disposició fa aquest paper en relació amb l'art. 19, que preveu els sistemes d'accés a la funció pública i, també, que aquest accés es faci d'acord amb els principis d'igualtat, mèrit i capacitat. En un sentit material, l'advocat de l'Estat considera que aquesta disposició és bàsica ja que «fa referència a una competència de les comunitats autònomes que estableix i habilita, fixant-li uns límits expressos».

Com podem observar, l'advocat de l'Estat centra les al·legacions exclusivament entorn de la violació d'una norma que considera bàsica i, per tant, de la manca d'atribució competencial de la Comunitat Autònoma d'Andalusia per regular la matèria d'una manera diferent de la prevista a la llei estatal. Aquestes al·legacions confirmen un cert canvi de l'argumentació de l'advocat de l'Estat que s'opera a partir de la STC 151/1992. Des d'aquesta Sentència, en els casos d'accés a la funció pública mitjançant torns restringits, la representació estatal ha deixat de fonamentar les al·legacions en els possibles danys als principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat, per situar el problema en la violació de la normativa bàsica estatal per part de les comunitats autònomes.

D'acord amb el que s'exposa, se sol·licita la declaració d'inconstitucionalitat perquè el Govern central considera evident que es vulnera el bloc de constitucionalitat en

d'Andalusia i publicades en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, adquirirà automàticament, a l'entrada en vigor d'aquesta Llei, la condició de funcionari de la Junta d'Andalusia [...].»

10. Apartat 2.3: «El personal administratiu afectat pel Decret 153/1982, de 22 de desembre, i que actualment es troba prestant els seus serveis actius a la Junta d'Andalusia, adquirirà automàticament, a l'entrada en vigor d'aquesta Llei, la categoria de funcionari de carrera de l'Administració a la Comunitat Autònoma Andalusia [...].»

eliminar la necessitat de proves d'accés en contra del que preveu l'art. 19 de la Llei 30/1984.

b) *Les al·legacions de la Junta d'Andalusia i del Parlament d'Andalusia*

El lletrat de la Junta d'Andalusia al·lega en primer lloc que la Llei de funció pública andalusa, en la redacció originària, també preveia la necessitat d'unes proves d'accés, que van ser convocades en una ocasió, i que van ser objecte de diversos recursos contenciosos administratius, per la qual cosa l'Audiència Territorial de Sevilla va elevar una qüestió d'inconstitucionalitat,¹¹ sense que s'hagi convocat cap més oposició. En aquest sentit la representació del Parlament d'Andalusia repeteix l'argument «que les esmentades proves van ser convocades al seu dia i paral·litzades més tard» i que calia respondre a aquest col·lectiu per garantir-ne l'estabilitat professional i la seguretat.

Quant al caràcter bàsic de la disposició transitòria sisena núm. 4, s'argumenta que la Llei 30/1984 en el repàs del que considera bàsic no introdueix el precepte discutit «malgrat que inclou altres disposicions transitòries».

Alhora afirma que «la disposició transitòria sisena núm. 4 no seria una excepció al que disposa l'art. 19, sinó una delimitació de la seva eficàcia en el temps», de la qual es podria derivar «la seva inaplicació en situacions jurídiques administratives de caràcter provisional existents en el moment de la seva entrada en vigor i que tinguessin una expectativa de consolidació». De manera que el personal contractat i interí estaria exclòs de l'àmbit d'aplicació de l'art. 19 i la disposició transitòria sisena núm. 4 no tindria consideració de norma bàsica i quedaria aquesta qüestió a la lliure disposició de les comunitats autònomes.

També en el sentit de negar el caràcter bàsic d'aquesta disposició s'al·leguen raons d'equitat a causa de «l'expectativa de consolidació» que té aquest personal. Per aquest motiu es justificaria excloure de l'àmbit del que és bàsic la disposició transitòria sisena, núm. 4.

Com a conclusió de tot el que s'ha dit anteriorment, el lletrat de la Junta d'Andalusia considera que aquesta disposició «ha de interpretar-se sistemàticament amb la resta de la Llei i entendre que exclou qualsevol efecte retroactiu de l'art. 19, fins i tot en el grau més petit».

A continuació s'examina l'adequació de la Llei andalusa, que decideix la integració automàtica d'aquest personal, als art. 103.3 (reserva de llei, principis de mèrit i capacitat) i 23.2 (principi d'igualtat en l'accés a funcions públiques) de la Constitució espanyola.

Quant al primer dels articles, l'art. 103.3 CE, el lletrat considera que se satisfà la reserva material de llei exigida, ja que els dos preceptes objecte de recurs van ser aprovats mitjançant lleis del Parlament d'Andalusia. També al·lega que els principis de mèrit i capacitat són respectats ja que «res impideix que el legislador valori directament els mèrits concorrents en una determinada situació i, tenint-los en compte, estableixi com a conseqüència jurídica l'accés a la funció pública» i, d'acord amb això, «ha d'entendre's com a una decisió legítima del legislador andalús considerar que la permanència durant un període tan llarg de temps al servei de la Administració és una manifestació

11. Qüestió d'inconstitucionalitat núm. 1359/86.

de capacitat per a l'exercici de la funció pública i representa un mèrit suficient en aquest cas».

En relació amb el cas concret dels interins, i per mitjà de l'argument que la decisió d'integració automàtica respecta els principis de mèrit i capacitat, la representació del Parlament d'Andalusia explica que la filosofia de la disposició transitòria sisena, núm. 4, i la del precepte objecte de recurs no és la mateixa, ja que «la primera tracta de buscar una solució al problema del personal que havia estat incorporat a la Administració pública autonòmica sense cap tipus de selecció», «no obstant això, el precepte recorregut de la Llei andalusa fa referència als qui van superar proves selectives convocades per la Junta d'Andalusia i publicades en el *Diari Oficial* [...] I no tindria cap mena de sentit entendre que persones que ja han accedit a la funció pública autonòmica a través de proves selectives siguin ara obligades a la realització d'altres proves. Des d'un punt de vista de justícia material i d'equitat, aquesta exigència seria molt perjudicial per a aquestes persones».

Com indica el Tribunal Constitucional, la defensa dels dos recursos d'inconstitucionalitat és pràcticament idèntica, excepte pel que fa a aquest punt, en el qual la Junta d'Andalusia diferencia la situació dels contractats administratius, que han de poder accedir a l'Administració autonòmica sobre la base de l'únic mèrit de l'antiguitat i per la capacitat demostrada en l'exercici de la seva feina, i la dels interins, que sumen, a l'antiguitat, un accés a l'Administració autonòmica mitjançant proves selectives.

Finalment, el lletrat de la Junta d'Andalusia analitza l'adequació, pel seu caràcter de lleis singulars, d'aquestes dues lleis —que aproven els preceptes qüestionats— al principi d'igualtat. Basa l'argumentació, dirigida a afirmar la constitucionalitat de la norma impugnada, en la doctrina jurisprudencial establerta a la STC 166/86. El lletrat de la Junta d'Andalusia conclou que es donen tots els motius necessaris perquè una llei singular sigui considerada constitucional, els quals són fixats per aquesta Sentència: a) «La singularitat de la situació resulta immediatament dels fets»; b) L'«*excepcionalitat exorbitant a la potestat executiva*» i c) La «*raonabilitat i proporcionalitat de la norma*».

Tot això indueix el lletrat a concloure que és necessari mantenir «la constitucionalitat de la Llei impugnada, ja que es mou en un àmbit no reglat per les bases dictades per l'Estat, i perquè està d'acord amb els principis constitucionals d'igualtat, capacitat i mèrit, donada la potestat del legislador autonòmic per resoldre situacions excepcionals».

V. Els fonaments jurídics de la Sentència

El Ple del Tribunal Constitucional respon a la part fonamental de les alegacions i porta a col·locació la jurisprudència sobrevinguda i posterior a les alegacions de les parts, que és rellevant per a l'assumpte, i també reitera el que és la doctrina establerta pel Tribunal Constitucional en matèria d'accés a la funció pública i mitjançant oposicions o torns restringits.

Destaca, en primer lloc, que les oposicions convocades i no celebrades a causa de la interposició de diversos recursos contenciosos administratius i una qüestió d'inconstitucionalitat (promoguda per la Sala del Contenciós Administratiu del Tribunal Su-

perior de Justícia d'Andalusia), cosa en la qual s'escuda la Junta d'Andalusia per justificar la necessitat d'integració automàtica, van ser objecte de la STC 27/1991. Aquesta Sentència desestima la qüestió d'inconstitucionalitat per considerar que «*la previsión legal de pruebas específicas para consolidar una situación precaria precedente no lesiona aquí los art. 23.2 y 103.3 de la Constitución ya que viene derivada de un proceso único e irrepetible*». ¹² Afegeix a més que les proves específiques citades no comporten una reserva *ad personam* de funcions públiques per a persones individualment considerades, sinó que es refereixen a un col·lectiu definit de manera general i abstracta i d'acord amb criteris objectius.

Ara bé, es matisa l'abast d'aquestes afirmacions dient que «*esa situación transitoria y excepcional sólo puede coexistir con el sistema común de convocatoria libre por una sola vez*» i això sense oblidar el respecte als principis de mèrit i capacitat (FJ 2). Per tant, el Tribunal Constitucional admet la constitucionalitat de la realització de proves específiques per a persones dins dels límits indicats anteriorment.

Quant a la qüestió de la valoració de l'antiguitat com a mèrit preferent, o fins i tot exclusiu, tant per a l'accés com per a la promoció a la funció pública, el Tribunal Constitucional reitera la seva jurisprudència constant en la matèria. ¹³ N'admet, per tant, la valoració com a mèrit, sempre sobre la base del respecte als principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat. D'aquesta manera, s'assenyala que ja a la STC 67/1989 es va establir que l'antiguitat no pot ser objecte d'una «desproporcionada valoració», i tenir-la en compte tant a la fase de concurs com d'oposició i influir d'una manera decisiva en el resultat final (FJ 2).

Finalment, el Tribunal Constitucional tracta el problema del caràcter bàsic de la disposició transitòria sisena, núm. 4, de la LMRFP i recorda que aquest debat ja es va resoldre a la STC 151/1992, quan es va analitzar la Llei de la funció pública canària. El Tribunal Constitucional va manifestar, en aquell moment, que l'art. 19.1 de la Llei estatal «*define como básico el rechazo de los llamados turnos y oposiciones restringidas*». Tanmateix, també és cert que la Llei fixa algunes excepcions a aquest principi, com la mateixa disposició transitòria sisena núm. 4, que permet fer proves específiques per als contractats administratius fins a una data determinada, «*de tal manera que la convocatoria autonómica de pruebas restringidas dentro de estos límites se produce dentro de su ámbito competencial, mientras, si se produjera al margen o traspasando la citada disposición transitoria se «vulneraría la norma general, de carácter básico, contenida en el art. 19.1»*». En suma, la normativa bàsica ha d'integrar els dos preceptes (FJ 2).

VI. L'abast de la Sentència

a) La decisió

El Tribunal Constitucional decideix estimar els recursos interposats i, en conseqüència, declarar inconstitucionals —i, per tant, nuls— els apartats 2.2 i 2.3 de la disposició transitòria sisena de la Llei 6/1985, de 28 de novembre, d'ordenació de la funció pública de la Junta d'Andalusia. Aquesta declaració d'inconstitucionalitat és el

12. La rodona és nostra.

13. «STC 50/1986, 82/1987 i 67/1989».

resultat de criteris diversos per als contractats administratius i el personal funcionari interí. Tanmateix, com a tret comú a les dues categories de personal, el Tribunal Constitucional centra la declaració d'inconstitucionalitat en la violació de la normativa bàsica en matèria de funció pública, per considerar que, després d'aquesta inconstitucionalitat-anul·lació, es fa innecessari pronunciar-se sobre la lesió de drets fonamentals (ex art. 23.2 i 103.3 de la Constitució espanyola).

Respecte al personal contractat administratiu, el Tribunal Constitucional resol que el manament d'integració automàtica ultrapassa clarament els límits imposats per la disposició transitòria sisena de la LMRFP, que permet convocar proves específiques en certs casos i amb determinades limitacions temporals, que com s'ha exposat, té caràcter bàsic. Com que la norma autonòmica que disposa la integració no està coberta per cap competència, ja que sobrepassa les normes bàsiques estatals, cal considerar-la inconstitucional.

Quant al personal funcionari interí, la declaració d'inconstitucionalitat del precepte autonòmic gira entorn de la falta de cobertura competencial de la integració, però des d'una perspectiva diferent. En aquest cas, el Tribunal Constitucional argumenta que la lletra de la norma estatal no recull el supòsit del personal interí a l'hora d'establir excepcions a les formes d'accés regulades per l'art. 19 de la LMRFP. Aquesta manca de coincidència entre el contingut de les disposicions estatals i autonòmiques porta el Tribunal Constitucional a declarar la inconstitucionalitat del precepte autonòmic per manca de cobertura competencial sense que, segons el parer del Tribunal, pugui procedir-se a una equiparació amb els contractats administratius.

Podríem dir, per tant, que la integració automàtica del personal contractat administratiu viola per excés la norma bàsica estatal en ultrapassar els límits que aquesta imposa a l'accés de manera excepcional a la funció pública, i que la integració del personal interí la viola per defecte, ja que en la normativa bàsica estatal no es preveuen per a aquest personal excepcions a les maneres normals d'accés a la funció pública.

b) *El gir en l'argumentació jurisprudencial*

En aquest sentit s'ha d'assenyalar, possiblement com el més significatiu de la Sentència, la reiteració del gir argumental que dona la jurisprudència constitucional a partir de la STC 151/1992, que analitza la Llei de la funció pública canària. Aquest gir es basa en el canvi que també s'esdevé en la fonamentació de les al·legacions de l'advocat de l'Estat, a partir d'aquesta mateixa Sentència. El Tribunal Constitucional ha passat de centrar les decisions, en els casos de torns restringits d'accés a la funció pública, en la possible violació dels principis d'igualtat, mèrit i capacitat, a orientar les seves decisions cap a la manca d'atribució competencial autonòmica derivada del caràcter bàsic de la matèria. En relació amb aquesta nova orientació, el Tribunal Constitucional ha començat, també, a establir diferències entre el personal contractat administratiu i el personal interí. L'habitual assimilació precedent entre aquestes dues figures en la jurisprudència —a l'efecte de determinar els límits de les proves específiques permeses per a aquest personal—, ha estat matisada a partir de la STC 151/1992.

A tall d'exemple poden servir dues sentències prèvies, i pròximes, en el temps, a la STC 151/1992, per caracteritzar el canvi de tendència argumentativa jurisprudencial.

cial. La primera, la STC 67/1989, de 18 d'abril, és el resultat d'un recurs d'empara contra una ordre de la Junta d'Extremadura per la qual es convocaven proves d'accés a la funció pública extremeña i en la qual es valorava com a únic mèrit l'antiguitat. El Tribunal Constitucional, sense establir diferències entre el personal contractat administratiu i interí, argumenta que sobre la base del principi d'igualtat s'ha de considerar desproporcionada la valoració de l'antiguitat en la fase d'oposició.

A la segona Sentència a la qual ens referim, la STC 27/1991, de 14 de febrer, el Govern de Canàries, en les seves al·legacions, afirma que «no pot afirmar-se que el precepte autonòmic qüestionat sigui inconstitucional perquè la seva redacció no coincideixi expressament amb la de la disposició transitòria sisena apartat 4 de la Llei estatal, ja que aquesta última no té caràcter bàsic, tal com es desprèn de l'article 1.3 de l'esmentada Llei [...]». Tanmateix, en aquesta Sentència el Tribunal Constitucional no matisa o rebutja aquesta al·legació i centra la seva decisió, que confirma la constitucionalitat de les normes autonòmiques que fonamentaven la convocatòria de proves restringides, en la seva compatibilitat amb els principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat. El Tribunal considera que la realització de proves específiques una sola vegada, amb una valoració objectiva dels mèrits i de la capacitat del personal i dins del límit temporal establert per la LMRFP (personal que hagi ingressat abans del 15 de març de 1984) s'ajusta als principis constitucionals citats. El Tribunal Constitucional no entra a valorar si la norma autonòmica coincideix amb l'estatal i si és bàsica o no. Tampoc no estableix diferències entre el personal contractat administratiu i el personal interí.

La STC 151/1992, de 19 d'octubre, que marca el gir de l'argumentació jurisprudencial, es dicta arran d'un recurs d'inconstitucionalitat promogut pel Govern de l'Estat contra una disposició de la Llei de la funció pública canària.¹⁴ En aquesta Sentència el Tribunal Constitucional diferencia, per primera vegada, entre el personal interí i el contractat administratiu, i afirma que la Llei autonòmica recull supòsits no previstos per la Llei estatal i que «no cabe incluir, bajo la cobertura de la Disposición transitoria sexta 4, de la Ley 30/1984, que sólo se refiere a los contratados administrativos, a los funcionarios de empleo interino» previstos per la Llei autonòmica. Alhora, fonamenta la decisió en el caràcter bàsic de la disposició transitòria sisena, núm. 4, i la vulneració consegüent de la norma autonòmica de la distribució competencial que recull l'art. 149.1.18 CE.

Finalment, la Sentència 302/1993, objecte d'aquest comentari, no es pronuncia sobre els possibles vicis d'inconstitucionalitat que deriven de la lesió de drets fonamentals. Si bé el Tribunal Constitucional reitera en els fonaments jurídics de la Sentència la seva jurisprudència en la matèria, no arriba a valorar si en aquest cas concret es lesiona el principi d'igualtat en l'accés a les funcions públiques (art. 23.2 CE) en relació amb els principis de mèrit i capacitat (art. 103.3 CE). Amb tot, si en sentències anteriors (vegeu STC 67/1989, de 18 d'abril) s'havia fixat com a límit de la discrecionalitat de l'Administració, en la determinació de quins han de ser els mèrits valorables, i en quina mesura que s'han de valorar, que aquests mèrits es basin en

14. Llei 2/1987, de 30 de març, disposició transitòria novena, apartat 3: «[...] el Consell de Govern convocarà, així mateix, proves especials d'accés, per un màxim de tres vegades, per als funcionaris d'ocupació interins, nomenats en virtut de convocatòries públiques que hagin superat proves selectives celebrades amb anterioritat a l'entrada en vigor d'aquesta Llei».

critèris objectius i que la valoració que se'n faci no afecti de manera definitiva el resultat final, de manera que s'afavoreixi desproporcionadament uns opositors enfront d'uns altres, seria lògic concloure que en el cas que ens ocupa hi ha hagut una lesió del principi d'igualtat a l'accés a la funció pública. Això seria així ja que no solament l'Administració andalusa no s'acull a la modulació d'aquest principi —la realització de proves específiques— que introdueix la LMRFP per facilitar l'ingrés del personal que ha treballat a les administracions autonòmiques, sinó que integra automàticament aquest personal sense que hi hagi cap possibilitat de concurrència de qualsevol altre ciutadà. Tanmateix, la Sentència considera innecessari determinar si es produeix o no una vulneració dels principis que regeixen l'accés a la funció pública a causa de la manca de cobertura competencial en la matèria de la Comunitat Autònoma andalusa (que ha de ser examinada amb caràcter previ).

Així mateix, tal i com hem indicat en l'apartat anterior, la STC 302/1993 diferencia en la seva decisió la situació dels contractats administratius i del personal interí —com ja havia fet la STC 151/1992, però no la jurisprudència anterior.

c) *Les conseqüències de la Sentència*

Quant a l'abast de la Sentència que comentem, s'ha de valorar en relació amb el de la STC 27/1991, de 14 de febrer (posterior a les al·legacions de les parts), que resol una qüestió d'inconstitucionalitat presentada a causa de la convocatòria de proves específiques per a aquest personal. Aquesta Sentència va desestimar la qüestió i va permetre de fer aquestes proves dins dels límits citats anteriorment. La Junta d'Andalusia pot, per tant, procedir a la convocatòria d'aquestes proves per regularitzar la situació d'aquest personal, ara que s'ha considerat nul el procediment que havia escollit per salvar la suspensió de la convocatòria de proves, cosa provocada per la qüestió d'inconstitucionalitat citada.

Finalment, la STC 302/1993 estableix un nou límit a la discrecionalitat de l'Administració per facilitar l'accés del personal contractat administratiu i interí a la funció pública. Aquest accés no es pot dur a terme si no es fan les proves ineludibles, encara que puguin ser específiques, que preveuen les lleis.