

EL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA DEL PERSONAL INTERINO Y CONTRATADO ADMINISTRATIVO: LA AUSENCIA DE PRUEBAS ESPECÍFICAS. (COMENTARIO A LA STC 302/1993, DE 21 DE OCTUBRE)

Alba Nogueira López
Área de Derecho Administrativo de la
Universidad de Santiago de Compostela

I. Introducción

La Sentencia del Tribunal Constitucional 302/1993, de 21 de octubre de 1993¹ aborda la cuestión del acceso a la función pública, concretamente el alcance de los art. 23.2 y 103.3 de la Constitución como límites a la regulación del sistema de selección de personal y de lo que, *ex art.* 149.1.18 de la Constitución, se puede considerar como básico en la Ley de medidas para la reforma de la función pública.

II. Breve repaso del tratamiento constitucional de la función pública

La Constitución española aborda desde diferentes perspectivas la función pública. Desde el punto de vista competencial, el artículo 149.1.18 atribuye al Estado «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios [...]». Corresponde por lo tanto al Estado emanar la legislación básica en materia de función pública. Como se ha señalado «la dificultad no radica aquí en establecer los contornos de la materia sino en delimitar la extensión del ámbito de las competencias reconocidas al Estado en sede constitucional y la correspondiente extensión de las competencias previstas estatutariamente, dentro de los límites constitucionalmente impuestos, a favor de la Comunidad Autónoma».² Es por eso que la delimitación del alcance de las competencias estatales, y de lo que se considera bases de la regulación del régimen estatutario de los funcionarios, ha sido objeto, y continúa siendo como muestra la Sentencia que nos ocupa, de conflictos competenciales que revisten un gran casuismo.

Por otra parte, el art. 23.2 señala que los ciudadanos «también tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes». Si bien en un primer momento autores como Garrido Falla

1. Recursos de inconstitucionalidad 38/1989 y 39/1989 (acumulados) promovidos por el Gobierno de la Nación contra los apartados 2.2 y 2.3 de la disposición transitoria sexta de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de ordenación de la función pública de la Junta de Andalucía, introducidos en la misma por las leyes del Parlamento de Andalucía 6/1988, de 17 de octubre y 7/1988, de 2 de noviembre (BOE de 9 de noviembre de 1993).

2. García Llovet, E., «Comentario al artículo 28.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*, dirigido por J. L. Carro Fernández-Valmayor, MAP, Madrid, 1991, pág. 505.

señalaron que este artículo sólo se referiría a los cargos públicos de carácter político debido a que en el *iter* parlamentario del anteproyecto de Constitución se había suprimido la referencia a los principios de mérito y capacidad que en él figuraban, la aplicación posterior de la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional han establecido la sujeción de la función pública a este principio de igualdad y a la reserva de ley que el art. 23 establece.³ De hecho la STC 302/1993, de 21 de octubre, que es objeto de nuestro comentario, centra parte de su razonamiento jurídico, aunque no su fallo, en este principio de igualdad en el acceso a las funciones públicas y en la mencionada reserva de ley.

Por último, este artículo se ve complementado por el 103.3: «La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a la sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones». Como vemos, y en relación con la cuestión del acceso a la función pública que motiva la STC 302/1993, la Constitución liga este acceso a los principios de mérito y capacidad y lo hace objeto de una reserva legal. Tanto en la Sentencia que nos ocupa como en otras anteriores sobre el acceso a la función pública, un punto de especial controversia ha sido la delimitación de qué se considera mérito y cómo se valora la capacidad.

III. El acceso a la función pública y la Ley de medidas para la reforma de la función pública

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública (LMRFP) es en gran medida una ley básica promulgada al amparo del art. 149.1.18 de la Constitución. La Ley nace, según consta en su exposición de motivos, con una cierta vocación de provisionalidad, ya que «el horizonte de todo cambio en la legislación funcional ha de venir establecido por las bases del Régimen Estatutario de los funcionarios públicos». Sin embargo, y a pesar de que lo que se pretende es una reforma en cierto modo parcial, se asume el riesgo de dictar esta Ley con el «objetivo principal [...] de suprimir los obstáculos que una legislación vieja, anterior a la Constitución, opone al desarrollo del Estado autonómico» (exposición de motivos).

La Ley 30/1984 recibe, a partir de su promulgación, numerosas críticas. En este sentido, la doctrina esgrime en su contra la ausencia de «un modelo general de función pública» y la extensión dada a la normación básica del Estado «por lo que no se ve en qué pueda consistir realmente lo que el legislador dice ser su objetivo principal».⁴ Asimismo se critica «el vicio deslegalizador demasiado evidente»⁵ de esta Ley,

3. *Vide* en este sentido García-Trevijano, E., «Consideraciones en torno al derecho de igualdad en el acceso a la Función Pública», *RAP*, núm. 121, 1990, pág. 248 y ss.

Pulido Quevedo, 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», en *Jornadas de Estudio sobre Administración y Función Pública en el Estado Autonómico*, IVAP, Zarautz, 1986, pág. 39.

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

la generalización del sistema laboral de empleo público y la «ampliación de la discrecionalidad política».⁶ El Tribunal Constitucional mediante la Sentencia 99/1987, de 11 de junio, declaró incompatibles con el diseño constitucional de la función pública determinados preceptos de la Ley.⁷

En lo que al caso que comentamos concierne, la LMRFP contiene tres preceptos que constituyen el núcleo de apoyo del recurso de inconstitucionalidad promovido. En concreto, en materia de selección del personal, la Ley 30/1984 prevee que esta se haga de acuerdo con la oferta de empleo público y mediante los sistemas de concurso, oposición o concurso-oposición libre «en los que se garanticen en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad» (art. 19). Además la Ley pretende poner fin al sistema de contratados administrativos para evitar el acceso a la función pública por esta vía (*vide* disposición adicional cuarta). Ambos preceptos tienen el carácter de básicos como indica el art. 1.3.

Sin embargo, la Ley también incluye una matización a lo anteriormente señalado, la Disposición transitoria sexta núm. 4 establece que «los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán convocar pruebas específicas para el personal que, al amparo de lo establecido en disposiciones de carácter general promulgadas por las correspondientes Comunidades Autónomas tuviesen, con anterioridad al 15 de marzo de 1984, condición de contratados administrativos en expectativa de acceso a su respectiva función pública [...]». Este precepto, a diferencia de los dos anteriores, no figura en la, por otra parte exhaustiva, relación del art. 1.3 de la Ley de lo que se consideran bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Como señalan los antecedentes de la Sentencia que comentamos esta excepción se 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 determinación de si esta disposición posee carácter básico, y de su alcance concreto, conforma el núcleo de la STC 302/1993, de 21 de octubre que comentamos.

IV. El recurso en cuestión

Los recursos de inconstitucionalidad acumulados 38 y 39/89, promovidos por el abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno, se dirigen contra los apartados 2.2 y 2.3 de la disposición transitoria sexta de la Ley de ordenación de la función pública de Andalucía (Ley 6/1985, de 28 de noviembre).⁸

Estos dos epígrafes de la disposición transitoria sexta de la Ley de función pública andaluza se refieren respectivamente al personal funcionario de empleo interino (apar-

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

7. Fundamentalmente aquellos relacionados con la referida generalización del sistema laboral de empleo público y la vulneración de la reserva de ley, prevista por el art. 103.3 de la Constitución española, en determinados aspectos de la Ley. Esta Sentencia ha dado lugar a la Ley 23/1988, de 28 de julio, de modificación de la Ley de medidas para la reforma de la función pública.

8. Introducidos en la misma por las leyes 6/1988, de 17 de octubre y 7/1988, de 2 de noviembre.

tado 2.2)⁹ y a los contratados administrativos (apartado 2.3).¹⁰ Ambos apartados establecen una integración automática, sin prueba selectiva alguna, como funcionarios de carrera del personal anteriormente mencionado. Se contempla, pues, la excepcional situación de este personal y se da una solución que responde a la expectativa de estabilidad profesional de este colectivo. Sin embargo, esta regularización no se realiza haciendo uso del instrumento, también de carácter excepcional, que ofrece la disposición transitoria sexta núm.4 de la LMRFP: la convocatoria de unas pruebas específicas y restringidas para este personal, sino que se produce la integración de forma automática.

a) *Las alegaciones del abogado del Estado*

Los preceptos mencionados son la causa del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno central. El abogado del Estado centra el recurso fundamentalmente alrededor de dos alegaciones:

— La primera de ellas es la de que las disposiciones mencionadas de la Ley andaluza constituyen una violación de la necesidad de realización de «pruebas específicas» para la integración de este personal (disposición transitoria sexta núm. 4 LMRFP).

— En segundo lugar, el abogado del Estado argumenta que una interpretación sistemática de la LMRFP obliga a considerar la citada disposición transitoria sexta núm. 4 como una norma básica, aunque no figure en la relación de normas básicas que la propia Ley incluye. Esto debe ser así ya que en un sentido formal «parece obvio que una excepción a una norma básica es también en sí misma básica», y como hemos visto esta disposición representa ese papel con respecto al art. 19 que prevee los sistemas de acceso a la función pública y que este se realice de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad. En un sentido material, el abogado del Estado considera que esta disposición es básica ya que «se refiere a una competencia de las Comunidades Autónomas que establece y habilita, fijando unos límites expresos a la misma».

Como podemos observar, el abogado del Estado hace girar sus alegaciones exclusivamente sobre la violación de una norma que él considera básica y, por lo tanto, sobre la falta de atribución competencial de la comunidad autónoma de Andalucía para regular la materia de una forma diversa a la prevista en la ley estatal. Estas alegaciones confirman un cierto cambio de la argumentación del Abogado del Estado operado a partir de la STC 151/1992. Desde esta Sentencia, en los casos de acceso a la función pública mediante turnos restringidos, la representación estatal ha dejado de funda-

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

10. Apartado 2.3: «El personal con contrato administrativo afectado por el Decreto 153/1982, de 22 de diciembre y que en la actualidad se encuentran prestando sus servicios activos en la Junta de Andalucía, adquirirá automáticamente, a la entrada en vigor de la presente Ley, la categoría de funcionario de carrera de la Administración en la Comunidad Autónoma Andaluza [...]».

mentar sus alegaciones en las posibles lesiones a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, a residenciar el problema en la violación de la normativa básica estatal por parte de las comunidades autónomas.

En virtud de lo expuesto se solicita la declaración de inconstitucionalidad debido a que, por parte del Gobierno central, se considera evidente que se vulnera el bloque de constitucionalidad al eliminar la necesidad de pruebas de acceso en contra de lo previsto en el art. 19 de la Ley 30/1984.

b) *Las alegaciones de la Junta de Andalucía y del Parlamento andaluz*

El letrado de la Junta de Andalucía alega en primer lugar que la Ley de función pública andaluza en su redacción originaria también preveía la necesidad de unas *pruebas de acceso* y que éstas fueron convocadas en una ocasión, siendo objeto de diversos recursos contencioso-administrativos, ante lo cual la Audiencia Territorial de Sevilla elevó una cuestión de inconstitucionalidad,¹¹ sin que se haya convocado oposición posterior. Abunda en este sentido la representación del Parlamento de Andalucía argumentando «que dichas pruebas ya fueron convocadas en su momento y luego paralizadas» y que era necesario dar una respuesta a este colectivo para garantizar su estabilidad profesional y seguridad.

En cuanto al *carácter básico de la disposición transitoria sexta núm. 4* se arguye que la Ley 30/1984 en la relación que realiza de lo que se considera básico no introduce el precepto discutido «pese a que incluye otras disposiciones transitorias».

Asimismo afirma que «la Disposición transitoria sexta, núm. 4 no sería una excepción a lo dispuesto en el art. 19, sino una delimitación de su eficacia en el tiempo» de la que se podría derivar «su inaplicación a situaciones jurídicas administrativas de carácter provisional existentes al tiempo de su entrada en vigor y que tuviesen una expectativa de consolidación».

De manera que el personal contratado e interino estaría excluido del ámbito de aplicación del art. 19 y la disposición transitoria sexta núm.4 no tendría consideración de norma básica quedando esta cuestión a la libre disposición de las comunidades autónomas.

También en el sentido de negarle el carácter básico a esta disposición se alegan razones de equidad debido «a la expectativa de consolidación» que tiene este personal. Se justificaría por este motivo excluir del ámbito de lo básico la disposición transitoria sexta núm. 4.

Como conclusión de todo lo que precede el letrado de la Junta de Andalucía considera que esta disposición «debe interpretarse sistemáticamente con el resto de la Ley y entender que excluye todo efecto retroactivo del art. 19 incluso en grado mínimo».

A continuación se examina la adecuación de la Ley andaluza, que decide la integración automática de este personal, a los art. 103.3 (reserva de ley, principios de mérito y capacidad) y 23.2 (principio de igualdad en el acceso a funciones públicas) de la Constitución española.

En cuanto al primero de los artículos, art. 103.3 CE, el letrado considera que está satisfecha la *reserva material de ley* exigida ya que los dos preceptos recurridos fueron

11. Cuestión de inconstitucionalidad núm. 1359/86.

aprobados mediante leyes del Parlamento de Andalucía. Asimismo alega que los *principios de mérito y capacidad* son respetados ya que «nada impide que el legislador valore directamente los méritos concurrentes en una determinada situación y, en atención a ellos, establezca como consecuencia jurídica el acceso a la función pública» y en atención a esto «ha de reputarse como una decisión legítima del legislador andaluz considerar que la permanencia durante un período tan dilatado de tiempo al servicio de la Administración es una manifestación de capacidad para el desempeño de la función pública y supone un mérito suficiente para ello».

Con respecto al caso concreto de los interinos y abundando en el argumento de que la decisión de integración automática respeta los principios de mérito y capacidad, la representación del Parlamento andaluz refiere que la filosofía de la disposición transitoria sexta, núm. 4, y del precepto recurrido no son la misma ya que «la primera trata de buscar una solución al problema del personal que había sido incorporado a la Administración pública autonómica sin ningún tipo de selección», «sin embargo, el precepto recurrido de la Ley andaluza se refiere a quienes superaron pruebas selectivas convocadas por la Junta de Andalucía y publicadas en el *Diario Oficial* [...] Y carecería de todo tipo de sentido entender que personas que ya han accedido a la función pública autonómica mediante pruebas selectivas sean ahora obligadas a la realización de otras pruebas. Desde un punto de vista de justicia material y de equidad, esta exigencia sería muy lesiva para esas personas».

Como señala el Tribunal Constitucional, la apoyatura de los dos recursos de inconstitucionalidad es prácticamente idéntica, excepto en lo que se refiere a este punto en el cual la Junta de Andalucía diferencia la situación de los contratados administrativos, que deben poder acceder a la Administración autonómica sobre la base del único «mérito» de la antigüedad y por la «capacidad» demostrada en el desempeño de su labor, y la de los interinos que a la antigüedad suman un acceso a la Administración autonómica mediante pruebas selectivas.

Por último, se analiza por el letrado de la Junta de Andalucía la adecuación, por su carácter de «Leyes singulares», de estas dos leyes —que aprueban los preceptos cuestionados— al *principio de igualdad*. Basa su argumentación, dirigida a afirmar la constitucionalidad de la norma impugnada, en la doctrina jurisprudencial sentada en la STC 166/1986. El letrado de la Junta de Andalucía concluye que se dan todos los presupuestos necesarios, para que una ley singular sea considerada constitucional, asentados por esta Sentencia: *a)* «la singularidad de la situación resulta inmediatamente de los hechos»; *b)* la «excepcionalidad exorbitante a la potestad ejecutiva», y *c)* la «razonabilidad y proporcionalidad de la norma».

Todo esto induce al letrado a concluir que es necesario mantener «la constitucionalidad de la Ley impugnada, por cuanto se desenvuelve en un ámbito no regulado por las bases dictadas por el Estado, y por ser acorde a los principios constitucionales de igualdad, capacidad y mérito, dada la potestad del legislador autonómico para resolver situaciones excepcionales».

V. Los fundamentos jurídicos de la Sentencia

El Pleno del Tribunal Constitucional responde en lo fundamental a las alegaciones trayendo a colación la jurisprudencia sobrevenida y posterior a las alegaciones de las

partes con relevancia para el asunto, así como reiterando lo que viene siendo la doctrina asentada por el Tribunal Constitucional en materia de acceso a la función pública mediante oposiciones o turnos restringidos.

Destaca, en primer lugar, que las oposiciones convocadas y no celebradas a causa de la interposición de diversos recursos contencioso-administrativos y una cuestión de inconstitucionalidad (promovida por la Sala de lo Contencioso—Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía), en lo cual se escuda la Junta de Andalucía para justificar la necesidad de integración automática, fueron objeto de la STC 27/1991. Esta Sentencia desestima la cuestión de inconstitucionalidad por 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 Añade además que las pruebas específicas mencionadas *no entrañan una reserva ad personam* de funciones públicas para personas individualmente consideradas, sino que hacen referencia a un colectivo definido de manera general y abstracta y de acuerdo con criterios objetivos.

Ahora bien, se matiza el alcance de estas afirmaciones diciendo que «esa situación transitoria y excepcional sólo puede coexistir con el sistema común de convocatoria libre *por una sola vez*» y esto sin olvidar el *respeto a los principios de mérito y capacidad* (FJ 2). Por lo tanto el Tribunal Constitucional admite la constitucionalidad de la realización de pruebas específicas para este personal dentro de los límites anteriormente señalados.

En cuanto a la cuestión de la valoración de la antigüedad como mérito preferente, o incluso exclusivo, tanto para el acceso como para la promoción en la función pública, el Tribunal Constitucional reitera su jurisprudencia constante en la materia. ¹³ Admite por lo tanto la valoración de ésta como mérito, siempre sobre la base del respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. De esta forma, se señala que ya en la STC 67/1989 se estableció que la antigüedad no puede ser objeto de una «desproporcionada valoración» siendo tenida en cuenta tanto en la fase de concurso como de oposición e influyendo de forma determinante en el resultado final (FJ 2).

Por último, el Tribunal Constitucional aborda el problema del carácter básico de la disposición transitoria sexta, núm. 4, de la LMRFP recordando que este debate ya fue resuelto por la STC 151/1992, al analizar la Ley de función pública canaria. El Tribunal Constitucional manifestó en aquel momento que el art. 19.1 de la Ley estatal «define como básico el rechazo de los llamados turnos u oposiciones restringidas». Sin embargo también es cierto que la Ley fija algunas excepciones a este principio, como es la propia disposición transitoria sexta, núm. 4, permitiendo la realización de pruebas específicas para los contratados administrativos hasta cierta fecha; «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 básica debe integrarse por los dos preceptos (FJ 2).

12. La cursiva es nuestra.

13. STC 50/1986, STC 82/1987 y STC 67/1989.

VI. El alcance de la Sentencia

a) *El fallo*

El Tribunal Constitucional decide estimar los recursos interpuestos y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y, por lo tanto nulos, los apartados 2.2 y 2.3 de la disposición transitoria sexta de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de ordenación de la función pública de la Junta de Andalucía. Esta declaración de inconstitucionalidad resulta de criterios distintos para los contratados administrativos y el personal funcionario de empleo interino. Sin embargo, como rasgo común a las dos categorías de personal, el Tribunal Constitucional centra la declaración de inconstitucionalidad en la violación de la normativa básica en materia de función pública, considerando que, a raíz de esa inconstitucionalidad-nulidad, se hace innecesario pronunciarse sobre la lesión de derechos fundamentales (*ex art. 23.2 y 103.3 de la Constitución española*).

Con respecto al *personal contratado administrativo*, el Tribunal Constitucional resuelve que el mandato de integración automática traspasa claramente los límites impuestos por la disposición transitoria sexta de la LMRFP, que permite convocar pruebas específicas en ciertos casos y con determinadas limitaciones temporales, que como se ha expuesto tiene carácter básico. Al no estar la norma autonómica que dispone la integración cubierta por competencia alguna, ya que sobrepasa las normas básicas estatales, debe ser considerada inconstitucional.

En cuanto al *personal funcionario de empleo interino*, la declaración de inconstitucionalidad del precepto autonómico gira también en torno a la falta de cobertura competencial de la integración pero desde una perspectiva distinta. En este caso el Tribunal Constitucional arguye que la letra de la norma estatal no recoge el supuesto del personal interino a la hora de establecer excepciones a las formas de acceso reguladas por el art. 19 de la LMRFP. Esa falta de coincidencia entre el contenido de las disposiciones estatal y autonómica lleva al Tribunal Constitucional a declarar la inconstitucionalidad del precepto autonómico por falta de cobertura competencial sin que, al parecer del Tribunal Constitucional, pueda procederse a una equiparación con los contratados administrativos.

Podríamos decir, por lo tanto, que la integración automática del personal contratado administrativo viola *por exceso* la norma básica estatal al traspasar los límites impuestos por esta al acceso de forma excepcional a la función pública, y que la integración del personal interino la viola *por defecto* al no estar previstas para este personal excepciones a las formas normales de acceso a la función pública en la normativa básica estatal.

b) *El giro en la argumentación jurisprudencial*

En este sentido hay que señalar, posiblemente como lo más significativo de la Sentencia, la reiteración del giro argumental dado por la jurisprudencia constitucional a partir de la STC 151/1992 que analiza la Ley de función pública canaria. Este giro está apoyado en el cambio también operado en la fundamentación de las alegaciones del abogado del Estado a partir de esta misma Sentencia. El Tribunal Constitucional ha pasado de centrar sus fallos, en los casos de turnos restringidos de acceso a la función pública, en la posible violación de los principios de igualdad, mérito y ca-

pacidad a orientar sus decisiones hacia la falta de atribución competencial autonómica derivada del carácter básico de la materia. En relación con esta nueva orientación, el Tribunal Constitucional ha empezado, asimismo, a establecer diferencias entre el personal contratado administrativo y el personal interino. La habitual asimilación precedente entre estas dos figuras en la jurisprudencia —a efectos de determinación de los límites de las pruebas específicas permitidas para este personal—, ha sido matizada a partir de la STC 151/1992.

A título de ejemplo valgan dos sentencias previas, y próximas, en el tiempo a la STC 151/1992 para caracterizar el cambio de tendencia argumentativa jurisprudencial. La primera de ellas, la STC 67/1989, de 18 de abril, es el resultado de un recurso de amparo contra una orden de la Junta de Extremadura por la cual se convocaban pruebas de acceso a la función pública extremeña y en la que se valoraba como único mérito la antigüedad. El Tribunal Constitucional, sin establecer diferencias entre el personal contratado administrativo y el interino, argumenta que sobre la base del principio de igualdad hay que considerar desproporcionada la valoración de la antigüedad en la fase de oposición.

En la segunda Sentencia a la que nos referiremos, la STC 27/1991, de 14 de febrero, el Gobierno de Canarias en sus alegaciones afirma que «no puede decirse que el precepto autonómico cuestionado sea inconstitucional porque su redacción no coincide expresamente con la de la disposición transitoria sexta, apartado 4, de la Ley estatal, ya que esta última no tiene carácter básico, tal y como se desprende del artículo 1.3 de dicha Ley...». Sin embargo en esta Sentencia el Tribunal Constitucional no matiza o rebate esta alegación y centra su fallo, confirmando la constitucionalidad de las normas autonómicas que fundamentaban la convocatoria de pruebas restringidas, en la compatibilidad de estas con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. El Tribunal Constitucional considera que la realización de pruebas específicas por una sola vez, con una valoración objetiva de los méritos y la capacidad del personal y dentro del límite temporal establecido por la LMRFP (personal que haya ingresado antes del 15 de marzo de 1984) se ajusta a los principios constitucionales mencionados. No entra pues, el Tribunal Constitucional, a valorar si la norma autonómica coincide con la estatal y si esta es básica o no. Tampoco establece diferencias entre el personal contratado administrativo y el personal interino.

La STC 151/1992, de 19 de octubre, que marca el giro de la argumentación jurisprudencial, se dicta a raíz de un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno del Estado contra una disposición de la Ley de función pública canaria.¹⁴ En esta Sentencia el Tribunal Constitucional realiza por primera vez una diferenciación entre el personal interino y el contratado administrativo y afirma que la Ley autonómica recoge supuestos no contemplados por la Ley estatal y que «no cabe incluir, bajo la cobertura de la disposición transitoria sexta, núm. 4, de la Ley 30/1984, que sólo se refiere a los contratados administrativos a los funcionarios de empleo interino» contemplados por la Ley autonómica. Asimismo fundamenta el fallo en el carácter básico de la disposición transitoria sexta, núm. 4, y la consiguiente vulnera-

14. Ley 2/1987, de 30 de marzo, disposición transitoria novena, apartado 3: «[...] el Consejo de Gobierno convocará, asimismo, pruebas especiales de acceso, por un máximo de tres veces para los funcionarios de empleo interinos, nombrados en virtud de convocatorias públicas que hayan superado pruebas selectivas celebradas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley.»

ción de la norma autonómica de la distribución competencial recogida en el art. 149.1.18 CE.

Por último, la Sentencia 302/1993, objeto de nuestro comentario, no entra a pronunciarse sobre los posibles vicios de inconstitucionalidad derivados de la lesión de derechos fundamentales. Si bien el Tribunal Constitucional reitera en los fundamentos jurídicos de la Sentencia su jurisprudencia en la materia, no llega a valorar si en este caso concreto se lesiona el principio de igualdad en el acceso a las funciones públicas (art. 23.2 CE) en relación con los principios de mérito y capacidad (art. 103.3 CE). Sin embargo, si en sentencias anteriores (*vide* STC 67/1989, de 18 de abril) se ha fijado como límite de la discrecionalidad de la Administración, en la determinación de cuáles han de ser los méritos valorables, y en qué medida han de serlo, que estos méritos estén basados en criterios objetivos y que su valoración no afecte de forma definitiva al resultado final favoreciendo desproporcionadamente a unos opositores frente a otros, sería lógico concluir que en el caso que nos ocupa ha habido una lesión del principio de igualdad en el acceso a las funciones públicas. Esto sería así ya que, no sólo la Administración andaluza no se acoge a la modulación de este principio —la realización de pruebas específicas— que introduce la LMRFP para facilitar el ingreso del personal que ha prestado servicios a las Administraciones autonómicas, sino que integra automáticamente a este personal sin que haya posibilidad de concurrencia alguna de cualquier otro ciudadano. Sin embargo, la Sentencia considera innecesario determinar si se produce o no vulneración de los principios que rigen el acceso a la función pública debido a la falta de cobertura competencial en la materia de la Comunidad Autónoma andaluza (que debe ser examinada con carácter previo).

Asimismo, tal y como hemos señalado en el apartado anterior, la STC 302/1993 diferencia en su fallo la situación de los contratados administrativos y del personal de empleo interino —como ya había hecho la STC 151/1992 pero no la jurisprudencia anterior.

c) Las consecuencias de la Sentencia

En cuanto al alcance de la Sentencia que comentamos, debe ser valorado en relación con el de la STC 27/1991, de 14 de febrero (posterior a las alegaciones de las partes), que resuelve una cuestión de inconstitucionalidad presentada a causa de la convocatoria de pruebas específicas para este personal. Esta Sentencia desestimó la cuestión y permitió la realización de estas pruebas dentro de los límites anteriormente mencionados. La Junta de Andalucía puede por lo tanto proceder a la convocatoria de estas pruebas para regularizar la situación de este personal ahora que se ha considerado nulo el procedimiento por ella elegido para salvar la suspensión de la convocatoria de pruebas, provocado por la cuestión de inconstitucionalidad citada.

Por último, la STC 302/1993 establece un nuevo límite a la discrecionalidad de la Administración para facilitar el acceso del personal contratado administrativo e interino a las funciones públicas. Éste no puede realizarse obviando las pruebas ineludibles, aunque puedan ser específicas, que prevén las leyes.