

La inconstitucionalidad de la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, de medidas urgentes de ordenación del empleo público

The unconstitutionality of the Law of the Parliament of the Canary Islands 18/2019, on urgent measures for the regulation of public employment

Fecha de recepción: 01/12/2022

Fecha de aceptación: 15/12/2022

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. ANTECEDENTES DE LAS CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PLANTEADAS Y ORIGEN DE LA DUDA CONSTITUCIONAL.—II. LA RELACIÓN NORMATIVA BÁSICA ESTATAL Y DE DESARROLLO AUTONÓMICO EN LA REGULACIÓN CUESTIONADA.—III. LA CONFIGURACIÓN DE LA LEY CUESTIONADA COMO LEY SINGULAR.—IV. VULNERACIÓN POR LA LEY RECURRIDA DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE PROTECCIÓN REFORZADA DEL ARTÍCULO 23.2 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 14 DE LA MISMA NORMA.—4.1. Vulneración del derecho al acceso y la igualdad ante la ley.—4.2. Vulneración del derecho al acceso y a la igualdad en la ley.—V. INADMISIÓN DE PARTE DE LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. JUICIO DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL EN LOS LITIGIOS TRAMITADOS.—VI. POSTURA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA.—VII. CONSECUENCIAS EN LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA Y LA LIMITACIÓN DE SUS EFECTOS PREVISTOS EN EL FUNDAMENTO JURÍDICO 7°.

* Antonio Domínguez Vila, profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad de La Laguna. Abogado. <https://orcid.org/0000-0003-2169-6759>.

Gerardo Pérez Sánchez, profesor Asociado de Derecho Constitucional. Universidad de La Laguna. Abogado.

RESUMEN

Recientemente el Tribunal Constitucional ha dictado varias sentencias, sobre la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, de 2 de diciembre, de medidas urgentes de ordenación del empleo público en las administraciones canarias. La misma establecía que quienes resulten seleccionados en las convocatorias derivadas de las ofertas de empleo público correspondientes a los años 2015, 2016, 2017 y 2019, tomaría posesión de los puestos de trabajo que se les oferten y elijan, con carácter provisional no definitivo como hasta la fecha establecía el ordenamiento estatal básico y el autonómico canario. La aplicación de esa norma obligó a plantear varias cuestiones de inconstitucionalidad aceptadas y presentadas por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Santa Cruz de Tenerife número 2, además de por la Sala de Santa Cruz de Tenerife de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, cuestionando la norma desde la perspectiva de la invasión de competencias estatales por vulneración de normativa básica y, en el caso del Juzgado n.º 2, por estar ante una denominada "ley singular", sin cumplir los requisitos que la jurisprudencia constitucional tiene exigidos a estas normas excepcionales. Ello ha supuesto la declaración de inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo primero de la ley, incluyendo sus dos subapartados.

PALABRAS CLAVE: Tribunal Constitucional, Canarias, función pública, legislación básica, bases, adscripción provisional, adscripción definitiva, ley singular.

ABSTRACT

Recently the Constitutional Court has handed down several sentences, and has some more pending to hand down, on Law of the Parliament of the Canary Islands 18/2019, of December 2, on urgent measures for the organization of public employment in the Canary Islands administrations. It established that those who are selected in the calls derived from the public employment offers corresponding to the years 2015, 2016, 2017 and 2019, would take possession of the jobs that are offered and chosen, on a provisional basis. This norm generated several questions of unconstitutionality presented by the Contentious-Administrative Court of Santa Cruz de Tenerife n.º2, in addition to by the Contentious-Administrative Chamber of Santa Cruz de Tenerife of the Superior Court of Justice of the Canary Islands, questioning the norm since perspective of the invasion of state powers due to violation of basic regulations and, in the case of Court No. 2, for being before a so-called "singular law", without meeting the requirements that constitutional jurisprudence has demanded of these exceptional regulations. To date, this has led to the declaration of unconstitutionality of the second paragraph of the first article of the law, including its two subsections.

KEYWORDS: Constitutional Court, Canary Islands, public function, basic legislation, bases, provisional affiliation, singular law.

I. ANTECEDENTES DE LAS CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PLANTEADAS Y ORIGEN DE LA DUDA CONSTITUCIONAL.

El Tribunal Constitucional (TC) ha dictado una primera de varias sentencias, concretamente la 116/2022, de 27 de septiembre de 2022¹, dando respuesta a una primera de varias cuestiones de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife², respecto del artículo 1 de la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, de 2 de diciembre, de medidas urgentes de ordenación del empleo público en las administraciones canarias.

No es la única cuestión de inconstitucionalidad planteada con relación a dicha norma autonómica. Fueron varias cuestiones surgidas de otros tantos recursos, además, también se presentó otra cuestión, en este caso planteada por el Juzgado de lo Contencioso número 2 de Santa Cruz de Tenerife³, contra la misma ley territorial, aunque en este caso no limitando el cuestionamiento de la constitucionalidad al artículo 1 de la misma, sino cuestionando la totalidad de la ley. Sobre esta última se ha pronunciado la STC 134/2022 de 26 de octubre, si bien sin entrar sobre el fondo de la cuestión planteada como se desarrollará más adelante.

Tras la publicación de la primera sentencia 116/2022, el resto de cuestiones fueron resueltas por la vía de decretar una *pérdida sobrevenida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad*.

Los antecedentes del caso, son los siguientes: Con fecha 11 de octubre de 2019 se publicó en el Boletín Oficial de Canarias el Decreto-Ley 6/2019, de 10 de octubre, de medidas urgentes de ordenación del empleo público en las Administraciones canarias, dicha norma se aplicaría, según su propia redacción, exclusivamente a los procesos selectivos derivados de las Ofertas de Empleo Público de los años 2015, 2016 y 2017, y se estableció que la toma de posesión a los puestos de trabajo adjudicados a quienes superaran los procesos selectivos se haría “con carácter provisional”.

Posteriormente se publicó en ese mismo Boletín del 20 de noviembre de 2019 la Resolución de 5 de noviembre de 2019, de la Presidencia del Parlamento de Canarias, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Decreto-ley 6/2019, de 10 de octubre, de medidas urgentes de ordenación del empleo público en las Administraciones canarias, así como su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. Como

¹ Publicada en el Suplemento del Tribunal Constitucional del BOE del 1 de noviembre de 2022.

² Sección 2.ª, compuesta por los magistrados Excmo. Sr. Don Juan Ignacio Moreno – Luque Casariego (Presidente) Excmo. Sr Don Jaime Guilarte Martín – Calero y como ponente Excmo. Sr. D. Evaristo González González.

³ Cuyo titular es el magistrado Excmo. Sr. D. Roi López Encinas.

consecuencia de lo anterior, se terminó aprobando por dicho Parlamento autonómico la Ley 18/2019, de 2 de diciembre, de medidas urgentes de ordenación del empleo público en las administraciones canarias.

En dicha ley se establecía en su artículo Primero: *La adjudicación de puestos de trabajo a quienes hayan superado o superen los procesos selectivos derivados de las referidas Ofertas de Empleo Público, OEP, de 2015, 2016, 2017 y 2019 se llevará a cabo con arreglo a lo dispuesto en los preceptos de esta Ley y, en particular, se ajustará a las siguientes reglas:*

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

A raíz de todo ello, cientos de afectados por esta adscripción provisional tras superar los procesos selectivos, demandaron ante la jurisdicción contenciosa administrativa⁴, reclamando una adscripción definitiva conforme la normativa básica estatal. En las demandas presentadas, la defensa letrada de los aspirantes⁵ ya seleccionados solicitó formalmente de los órganos judiciales el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad de la norma legal aplicada, motivando esa petición en dos grandes bloques argumentales:

- a) Se cuestionó la constitucionalidad del artículo primero de la Ley 18/2019, de 2 de diciembre, de medidas urgentes de ordenación del empleo público en las administraciones canarias por vulneración del artículo 149.1 18.º de la Constitución (*El Estado tiene competencia exclusiva sobre (...) las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios*) e, igualmente, por vulneración del artículo 149.1.1.º de la Constitución (*El Estado tiene competencia exclusiva sobre (...) la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos*) en relación con el artículo 23 de la misma Constitución (*Los ciudadanos (...) tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y*

⁴ En unos casos fueron los juzgados de lo contencioso-administrativo, por ser los competentes al ser procesos selectivos de promoción interna vertical (del Grupo C2 a C1) y por lo tanto, concurrir en los recurrentes, con anterioridad, la cualidad de funcionarios públicos y en otros, la Sala del TSJ, por no ser funcionarios con anterioridad los recurrentes y afectar el recurso al nacimiento de la relación de servicio de funcionarios públicos de carrera. Ello en virtud de los artículos 8.2.a) y 10.1.m) de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa.

⁵ Desempeñada, en su condición de abogados ejercientes, por los profesores de Derecho Constitucional firmantes de este trabajo,

cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes) y en la afectación que en sobre los derechos de los artículos 14 y 23.2 incide la ley cuya inconstitucionalidad se alegaba por los recurrentes.

- b) Se cuestionó también la constitucionalidad de la integridad de la Ley 18/2019 por vulneración de los artículos 24.1 y 23 de la Constitución, en relación con la doctrina constitucional sobre los límites de las llamadas “leyes singulares” por ir en contra de la doctrina constitucional sobre los límites de esas concretas leyes.

Finalmente, en atención a lo solicitado por la representación procesal de los afectados que recurrieron, se terminaron formulando varias cuestiones de inconstitucionalidad. Una primera (cuestión ya resuelta en sentencia publicada) de varias planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, respecto del artículo 1 de la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, relativa a las cuestiones más vinculadas con los argumentos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas y otra, planteada por el por el Juzgado de lo Contencioso número 2 de Santa Cruz de Tenerife, esta diferente pues cuestionaba la totalidad de la ley autonómica, en la que se incluían los razonamientos sobre la doctrina de las leyes singulares.

Con posterioridad, a la sentencia 116/2022 se publicaron las sentencias del TC 127/2022; 128/2022 y 129/2022, todas ellas de 11 de octubre, las STC 133/2022, 134/2022, 135/2022, 136/2022, 137/2022, 138/2022 todas ellas de 26 de octubre, en las que se ha acordado la pérdida sobrevenida de las demás cuestiones de inconstitucionalidad más presentadas por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, respecto del artículo 1 de la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, de 2 de diciembre, de medidas urgentes de ordenación del empleo público en las administraciones canarias. En palabras del Tribunal en esas últimas resoluciones mencionadas, *Dado que el segundo párrafo –incluyendo sus dos subapartados– de este precepto ya ha sido declarado inconstitucional y nulo por la STC 116/2022, de 27 de septiembre, la duda planteada por el órgano judicial ha quedado resuelta, por lo que la presente cuestión de inconstitucionalidad ha perdido su objeto, conforme a la reiterada doctrina de este tribunal [SSTC 47/2017, de 27 de abril, FJ 3 c); 49/2017, de 8 de mayo, FJ 4; 55/2017, de 11 de mayo, FJ 3 c); 60/2018, de 4 de junio, FJ 3, y 153/2019, de 25 de noviembre, FJ único b)].*

Mención aparte merece la cuestión planteada por el Juzgado de lo Contencioso número 2 de Santa Cruz de Tenerife, que ampliaba a la integridad de la ley por vulneración de la doctrina constitucional sobre las leyes singulares o de caso concreto y su resolución en la STC 134/2022, cuya resolución por el TC merece comentario aparte, que se efectuará más adelante.

En esta tramitación la Abogacía del Estado en defensa de las competencias básicas del Estado abogó por estimar la cuestión de inconstitucionalidad

planteada. Sin embargo, sorprendentemente, a pesar de los derechos fundamentales en presencia, el Ministerio Fiscal, solicitó la desestimación y el Letrado-Secretario General del Parlamento de Canarias, en coherencia con la Ley aprobada por este solicitó la desestimación de la cuestión.

II. LA RELACIÓN NORMATIVA BÁSICA ESTATAL Y DE DESARROLLO AUTONÓMICO EN LA REGULACIÓN CUESTIONADA

El Auto del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, se centraba en la contradicción entre la normativa autonómica y algunos preceptos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, en su cualidad de legislación básica. Otro de los objetos centrales a debatir en esta cuestión radicaba en el carácter básico o no del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado. En concreto, de su artículo 26 del mismo se establece que *la adjudicación de puestos de trabajo a los funcionarios de nuevo ingreso se efectuará de acuerdo con las peticiones de los interesados entre los puestos ofertados a los mismos, según el orden obtenido en el proceso selectivo, siempre que reúnan los requisitos objetivos determinados para cada puesto en las relaciones de puestos de trabajo. Estos destinos tendrán carácter definitivo, equivalente a todos los efectos a los obtenidos por concurso.*

En el caso que nos ocupa, tanto el Estado como la Comunidad Autónoma de Canarias ejercitan las funciones legislativas, correspondiendo al Estado la legislación básica que, conforme a la doctrina del TC ⁶, puede consistir en normas con rango de ley, con carácter preferente, pero también reglamentarias y, a las CC.AA. la legislación de desarrollo, la potestad reglamentaria del conjunto normativo anterior y la función ejecutiva.

Es un problema recurrente del sistema ideado por la Constitución para el desarrollo del Estado Autonomo, el de la delimitación de lo que debe considerarse contenido de la legislación básica. Conforme la sentencia del TC 69/1988⁷, el sentido de las normas básicas es delimitar, con alcance general, el espacio normativo al que las CC.AA. deben circunscribirse, cuando ejercitan en defensa de sus intereses peculiares, las competencias propias que tengan en relación con la materia. La definición de lo básico corresponde al legislador estatal sin alterar el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias y con observancia de las garantías de certidumbre jurídica que sean necesarias para asegurar que las CC. AA. tengan posibilidad normal

⁶ STC 31/2010, FJ. 60.

⁷ FJ 4.º y 5.º

de conocer cuál es el marco básico al que deben someter sus competencias.

Cuando la Constitución emplea formulas amplias como *bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos*, no agota las competencias estatales y deja abierta su definición al legislador *infra* constitucional que explicitará lo que sea básico.

Los criterios del legislador estatal para la determinación de lo básico pueden deducirse⁸ de la propia Constitución:

“1.º Cuando la materia concierne al interés general del Estado.

2.º Que lo que sea ese interés general lo determina el legislador en cada caso concreto que debe emplearse en la concreción del anteriormente citado común denominador normativo con una regulación uniforme y de vigencia común en toda la nación.

3.º Lo que constituye el contenido mínimo de lo básico lo viene determinando el TC desde su STC 1/1982 y posteriormente en la 25/1983. Con más precisión, completó la determinación del contenido de lo básico afirmando que por «principios», «bases» y «directrices» hay que entender: *los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica, que deben ser comunes a todo el Estado. Por ello, la mencionada idea posee un sentido positivo y otro negativo: el sentido positivo manifiesta los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros; en sentido negativo, por la misma razón, constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias*”.

La Sentencia 141/1993 resume bien esa doctrina establecida desde las primeras decisiones de aquel Alto Tribunal en relación con este problema: *En virtud de esa definición material de lo básico corresponde al legislador estatal delimitar su contenido y alcance, pero sin alterar el orden constitucional y estatutario de competencias y sin que ello suponga que debe aceptarse en todo caso el criterio del legislador estatal, pues si la calificación de un precepto como básico resulta impugnada, corresponde a este Tribunal, en tanto que intérprete supremo de la Constitución, revisar dicha calificación y deducir, en última instancia, si la norma es o no materialmente básica (SSTC 69/1988, 227/1988, 15/1989, entre otras).*

Las sentencias del Tribunal Constitucional 235/2000 y 37/2002 determinan qué debe entenderse por la expresión «régimen estatutario de los funcionarios públicos», que incluye, entre otros aspectos el modo de provisión de puestos de trabajo, siendo el Estado completamente libre para determinar la concreción de lo básico dentro de los límites constitucionales. En el mismo sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional 1/2003, entiende que todo lo referente a las situaciones administrativas (FJ 3.º), como la perdi-

⁸ MUÑOZ MACHADO, S. (2015). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, TVI. Ed. BOE, pp. 216 y ss.

da de la condición de funcionario o él cumplimiento de todos los requisitos para su adquisición, (nombramiento definitivo en puesto de trabajo), es y debe ser regulado por las bases estatales.

En el mismo sentido, la STC 1/2003, que entiende que todo lo referente a las situaciones administrativas (FJ 3.º), como la pérdida de la condición de funcionario o él cumplimiento de todos los requisitos para su adquisición, (nombramiento definitivo en puesto de trabajo), como es el caso, es y debe ser regulado por las bases estatales. El TC reconoce una *libertad de configuración absoluta al legislador estatal para definir lo básico*, pues no hay en determinadas materias, como función pública, *límite al contenido regulador*. La STC 119/2016, por su parte, expresa en su FJ 4.º que: *el régimen jurídico de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE), correspondiendo al Estado el establecimiento de las bases del régimen relativo a sus derechos y deberes, y a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y ejecución de la función pública autonómica y local, de acuerdo con la legislación básica. Este criterio, que hace prevalecer el título competencial atribuido al Estado por el artículo 149.1.18 CE cuando se trata de regulaciones permanentes de derechos de los funcionarios, también ha sido recogido, esta vez en relación a la definición de la jornada laboral, en la STC 99/2016, de 25 de mayo (RTC 2016, 99). Conforme a lo que antecede concluimos, en primer lugar, que entre las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos de todas las Administraciones públicas cabe incluir previsiones comunes relativas tanto a sus retribuciones como a los supuestos de ausencia temporal justificada al puesto de trabajo (permisos, licencias y vacaciones), con el objetivo de lograr una mínima y fundamental homogeneidad en unos aspectos sustanciales del régimen funcional, por lo que el título competencial del artículo 149.1.18 CE legitima la nueva redacción que el artículo 8 del Real Decreto-ley 20/2012 le ha dado a los artículos 48 y 50 de la Ley 7/2007, de 12 de abril.*

En consecuencia, debe entenderse que se incluye en el estatuto básico de los funcionarios públicos:

- a) El modo de provisión de puestos de trabajo, siendo el Estado completamente libre para determinar la concreción de lo básico dentro de los límites constitucionales.
- b) Todo lo referente a la pérdida de la condición de funcionario o él cumplimiento de todos los requisitos para su adquisición (nombramiento definitivo en puesto de trabajo) o las situaciones administrativas.
- c) Las condiciones de promoción de la carrera administrativa

Actualmente la norma legal de cabecera del sistema normativo es 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 (en adelante TRLEBEP) y la normativa anterior de rango legal o reglamentario no derogada por este y que conserva su carácter básico (Ley 30/1984 y Real Decreto 264/1995, entre otros).

Se sostuvo en el recurso, que el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general de Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado, tiene carácter básico junto con la Ley 30/1984 y ahora el TRLEBEP. Como se ha apuntado más atrás, conforme a la doctrina del TC, la legislación básica del Estado puede plasmarse en normas con rango de Ley, preferiblemente, pero también caben en normas de rango reglamentario, véase por todas, la STC 31/2010, FJ 60.

El carácter básico del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, ha venido siendo ratificado también por la jurisprudencia y en especial por el TSJ de Canarias. Valga por todas la Sentencia n.º 383 de 30 de noviembre de 2006⁹, rec. n.º 66/2005, (ratificada por la STS n.º 7756, de 15 de diciembre de 2010), en la que se anulan, una vez más, dos preceptos de un Decreto autonómico, el 48/1998. En el mismo sentido las sentencias de 19 de mayo de 2008, rec. 334/2006 (ratificada por la STS Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª), y de 8 de marzo 2011, rec. 3291/2008.

Se ha de señalar también que la doctrina jurisprudencial acerca del carácter de básico del derecho a la adscripción definitiva se recoge en las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Canarias, (Sede de Santa Cruz de Tenerife), 5/2008, de 11 de enero (rec. 436/2007), y 49/2008, de 25 de febrero, (rec. 397/2006)¹⁰. El mismo criterio sigue la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con sede en Las Palmas de Gran Canaria, sirviendo como referencia las siguientes Sentencias: la Sentencia de la Sección 1ª 317/2011, de 23 de septiembre, (Rec. 646/2009) y la jurisprudencia de la misma Sala en ella referenciada. Dicha Sentencia fue recurrida en casación por la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, siendo inadmitido dicho recurso por Auto del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2008, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Rec. 4602/2007. La Sentencia de la Sección 1ª, 429/2016 de 13 de septiembre de 2016, (Rec. 381/2015), que vuelve a concluir que:

“sí consideramos que tiene carácter básico el artículo 26.1 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, en cuanto establece que la asignación inicial de puestos de trabajo a los funcionarios de nuevo ingreso tiene carácter definitivo”.

En el mismo sentido la Sentencia de la Sección 1ª de 4 de julio de 2017, (Rec. 361/2016).

⁹ En el mismo sentido las Sentencias de 26 de junio de 2007, rec. 402/2005; 21 de febrero de 2008, rec. 397/2006; y 19 de mayo de 2008, y rec 228/2008.

¹⁰ Ratificada esta por la STS Sección 7ª, de 25 de marzo 2011, (rec. 2057/2008).

Por lo que respecta al Reglamento General de Ingreso, la representación procesal del Gobierno y del Parlamento de Canarias alegaron que no cabía reconocer naturaleza básica a preceptos que, como los artículos 26.1 y 63 del mencionado texto normativo, son de rango reglamentario y, además, que resultan ser de aplicación meramente supletoria a las Comunidades Autónomas, dado que, según su artículo 1.3 *este Reglamento tendrá carácter supletorio para todos los funcionarios civiles al servicio de la administración del Estado no incluidos en su ámbito de aplicación y los de las restantes administraciones públicas.*

El TC en la sentencia que se comenta, recuerda que la posible existencia de normas básicas reglamentarias y de normas supletorias que se aplican sólo transitoriamente a las comunidades autónomas hasta que estas aprueben su propia regulación ha sido expresamente aceptada por la doctrina constitucional, siempre que se cumplan determinados requisitos. Para el TC no es necesario dilucidar si los artículos 26.1 y 63 del Reglamento General de Ingreso gozan de carácter básico, dado que, en su caso, estaríamos ante un posible supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta. Sin embargo, parece deducir su carácter solo supletorio al expresar que el Estado dota a esos artículos de aplicabilidad meramente supletoria a las Comunidades Autónomas y, con ello, permite que su aplicación sea lícitamente desplazada por la normativa autonómica propia; desplazamiento que imposibilita la existencia de contradicción efectiva entre la norma autonómica y la estatal. Con lo que dilucida la cuestión en contra de la jurisprudencia de los tribunales hasta ahora producida y concluye que el artículo 1 de la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, al regular el régimen de adscripción de los funcionarios de nuevo ingreso para los supuestos incluidos en su ámbito de aplicación, ha desplazado para tales supuestos la aplicación de los preceptos del Reglamento General de Ingreso, decaendo así el presupuesto indispensable para una declaración de inconstitucionalidad mediata o indirecta por vulneración de aquellos. El objeto del enjuiciamiento quedó reducido por tanto a la posible contradicción del precepto cuestionado con la Ley 30/1984.

III. LA CONFIGURACIÓN DE LA LEY CUESTIONADA COMO LEY SINGULAR

La Ley 18/2019 así como el Decreto Ley 6/2019, del que trae causa, son normas con fuerza y rango de ley que se apartan de la característica de generalidad propia de las leyes, como normas singulares de caso concreto que pretenden dar una regulación diferente a un concreto grupo de personas, al margen de la solución genérica que la regulación general tiene establecida para el resto de la ciudadanía afectada. Como se indica en la propia Exposición de Motivos del Decreto Ley 6/2019, de 10 de octubre, el fundamento de la norma no es regular de forma genérica el empleo público en Canarias, sino que se trata de una solución particular y tan sólo aplicable a determinados procesos selectivos. Así, en dicha Exposición de Motivos, se hace referencia a que la norma está

destinada en exclusiva para la *culminación de los procesos selectivos derivados de las Ofertas de Empleo Público de 2015, 2016 y 2017, a fin de incorporar, sin más demora, al personal en curso de selección y, en su caso, pendiente de nombramiento.*

La regulación era parcial y específica, centrándose en la adjudicación o provisión de los puestos de trabajo de forma provisional y no definitiva. Por ello, se ha usado una norma con rango de ley para dar una solución parcial y temporal a un concreto grupo de funcionarios. Así, existirían dos tipos de regulaciones:

- a) Una regulación excepcional sólo aplicable a la fase de ejecución de las Ofertas de Empleo Público de 2015, 2016 y 2017 y, específicamente, en lo relativo a posibilitar una adscripción provisional en el momento de su ingreso y que viene establecida por la Ley 18/2019 y el Decreto Ley 6/2019, de 10 de octubre que le precedió.
- b) Otra regulación, ya general y aplicable al resto de Ofertas de Empleo Público anteriores y posteriores, la cual contiene por ello una regulación más completa del Empleo Público.

Siguiendo al Tribunal Constitucional, en su STC 203/2013 de 5 de diciembre, procede analizar la “repetibilidad” de la aplicación de la ley. Si sólo es susceptible de aplicarse a un concreto supuesto, o en un concreto momento temporal, estaríamos ante un supuesto excepcional que pugnaría con las características propias de las normas jurídicas generales en general y de las leyes en particular. Por ello, al solicitar del órgano judicial el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, hablábamos de una norma con rango de ley de naturaleza singular.

Existe una larga lista de sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional sobre este tipo de normas singulares, las cuales establecen los estrictos requisitos para que dicha norma pueda ser constitucional.

Así podemos citar:

- La STC 166/1986, de 19 de noviembre relativa al caso de la expropiación de “RUMASA” y que, pese a que formalmente desestimó la cuestión de inconstitucionalidad frente a la ley singular enjuiciada, posteriormente la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993 condenó a España precisamente por la vulneración en los derechos de los afectados que supuso la ejecución de dicha ley singular.
- La STC 48/2005, de 3 de marzo (relativa al asunto de la expropiación de inmuebles para la ampliación de la sede del Parlamento de Canarias); en donde se declaró inconstitucional la ley singular enjuiciada.
- La STC 129/2013, de 4 de junio (caso “planta de Santovenia del Pisuerga”); en donde se declaró inconstitucional la ley singular enjuiciada,

- La STC 203/2013, de 5 de diciembre (caso “proyecto regional Ciudad del Medio Ambiente”); en donde se declaró inconstitucional la ley singular enjuiciada,
- La STC 50/2015, de 5 de marzo (caso “Parque Natural de Fuentes Carrionas”); en donde se declaró inconstitucional la ley singular enjuiciada,
- La STC 152/2017, de 21 de diciembre (caso “almacenamiento subterráneo de gas ‘Castor’”), en donde se declaró inconstitucional el Decreto Ley enjuiciado.

De todas esas sentencias se desprenden una sólida y consolidada jurisprudencia constitucional que establece los límites de tales normas singulares, límites definidos a partir de la STC 166/1986, bastando con que se rebase sólo uno de ellos para que la ley singular merezca ser tachada de inconstitucional. Concretamente:

- a) El primero de ellos se deriva del principio de igualdad en la Ley establecido en el artículo 14 de la CE y se concreta en la prohibición de establecer una desigualdad arbitraria o injustificada y, en su virtud, que la ley singular *debe responder a una situación excepcional igualmente singular y que su canon de constitucionalidad es la razonabilidad y proporcionalidad de la misma al supuesto de hecho sobre el que se proyecta.*
- b) El segundo límite parte de la idea de que *dichas Leyes constituyen intervención del legislador en el ámbito de poder del gobernante y administrador». De acuerdo con ella, entiende el TC que la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediabiles por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular.*
- c) Por último, de la naturaleza de los derechos fundamentales, deduce el TC que, aunque las leyes singulares pueden «incidir» en la tutela judicial del derecho afectado por la Ley singular, el grado de «incidencia» permitido en esa tutela dependerá del derecho afectado por la ley singular de que se trate. En la práctica, la aplicación de este límite se ha centrado en el análisis de la injerencia de la ley sometida a control de constitucionalidad en el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 de la CE). Es de especial relevancia este tercer límite, dado que el mismo es ampliamente reconocido tanto por el TC como por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En definitiva, viene a significar que, al adoptarse medidas con el rango normativo de la ley, se imposibilita el control jurisdiccional ordinario, así como la posibilidad de que el afectado lo impugne.

En este caso, se alegaba que se había rebasado todos estos límites, aunque baste uno sólo de ellos para que pueda hablarse de inconstitucionalidad, en concreto:

1. Desigualdad arbitraria o injustificada: En este caso, para los recurrentes, la concreta medida enjuiciada (que los funcionarios de las Ofertas de Empleo Público de 2015, 2016, 2017 y 2019 tengan una adscripción provisional y no definitiva) no pasa los filtros de razonabilidad, proporcionalidad y eficacia del diferente trato entre los funcionarios que en las anteriores Ofertas de Empleo Público, así como los funcionarios que participen en las posteriores, (los cuales han tenido y tendrán una adscripción definitiva desde su ingreso) con relación a los funcionarios de las Ofertas de Empleo Público de 2015, 2016, 2017 y 2019.

El problema debe analizarse desde la perspectiva de la “razonabilidad y proporcionalidad” de la ley singular frente al supuesto de hecho sobre el que se proyecta. Sin embargo, la única razón dada en la norma para imponer la adscripción provisional al puesto en lugar de la genérica adscripción definitiva que siempre ha sido de aplicación estriba en una nulidad de un acto de la propia Administración (conforme a la Exposición de Motivos, la nulidad de las relaciones de puestos de trabajo de los distintos departamentos y organismos autónomos del Gobierno de Canarias) y las dificultades de la propia Administración para cumplir con una sentencia que la condenó (la sentencia número 74 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 21 de febrero de 2018).

Además, la adopción de la medida (la adscripción provisional al puesto de los funcionarios afectados) se impone sobre la base de cuatro errores o falsedades:

- a) Que dicha adscripción provisional es la única medida al alcance de la Administración para solventar el problema.
- b) Pese a que formalmente, conforme a la literalidad de la ley, dicha adscripción provisional afecta a los funcionarios que «hayan superado o superen los procesos selectivos derivados de las referidas Ofertas de Empleo Público de 2015, 2016, 2017 y 2019», lo cierto es que sólo afecta a las promociones cuyas adscripciones salieron con posterioridad al 14 de febrero de 2020, existiendo numerosos funcionarios de esos procedimientos selectivos que sí han entrado desde el primer momento con una adscripción provisional.
- c) Que dicha medida no afecta ni produce daño alguno, por mínimo que fuera, a los derechos que se derivan de la propia incorporación a los puestos de trabajo.
- d) Que el Gobierno de Canarias vendrá obligado a convocar los correspondientes concursos de provisión de puestos, en el ámbito de la Administración General, en todo caso antes del día 1 de julio de 2021.

Sin embargo, no parece existir explicación alguna sobre el motivo por el que la adscripción provisional es la única medida al alcance de la Administración para solventar esa situación que pretende solventar. Conforme a la literalidad de la ley, dicha adscripción provisional afecta a los funcionarios que *hayan superado o superen los procesos selectivos derivados de las referidas Ofertas de Empleo Público de 2015, 2016, 2017 y 2019*, pero sin embargo, lo cierto es que sólo afecta a las promociones cuyas adscripciones salieron con posterioridad al 14 de febrero de 2020, existiendo numerosos funcionarios de esos procedimientos selectivos que sí han entrado desde el primer momento con una adscripción provisional, generándose una manifiesta desigualdad en la aplicación del criterio de la adscripción provisional. Pese a que formalmente afecta a todos los que han pasado los procesos selectivos derivados de las referidas Ofertas de Empleo Público de 2015, 2016, 2017 y 2019, son sólo unos pocos los verdaderamente afectados. Ello, además de la desigualdad ya denunciada, deriva en la constatación de que la medida de la adscripción provisional no era imprescindible y necesaria, ni su aplicación ha sido proporcional y equitativa.

Se alegó igualmente que la medida sí afecta a la esfera de los derechos del personal funcionario afectado, toda vez que pese a afirmarse que *su antigüedad será computada desde la fecha de su toma de posesión, a todos los efectos, tanto retributivos como de promoción profesional, y el tiempo servido en puestos a los que el citado personal funcionario se haya adscrito provisionalmente se computará para la adquisición, reconocimiento y consolidación del grado personal*, lo cierto es que no es así, toda vez que existe numerosa jurisprudencia que establece todo lo contrario, es decir que los puestos en adscripción provisional no sirven para la consolidación del grado personal.

Por último, el plazo contenido en la norma (1 de julio de 2021), es un plazo que no vinculaba realmente al Gobierno, toda vez que ni se regula sanción o consecuencia alguna en caso de incumplimiento, ni nada impide que nuevamente por la vía del Decreto Ley se pueda modificar a la mera voluntad del afectado y supuestamente vinculado por dicho plazo.

2. Ausencia de justificación para acudir a la vía de la Ley singular o Ley Medida: No existe explicación o argumento alguno por el que se pueda defender que sólo por medio de una ley singular se pudieran lograr los fines que la Administración perseguía con el impulso y aprobación de la Ley 18/2019. Conforme se ha señalado anteriormente, se debería justificar suficientemente tanto la necesidad de que sea el legislador el que usurpe un ámbito de actuación normalmente reservado a ámbito gubernamental o administrativo, como la necesidad de que la solución elegida sea singularizada y sólo aplicable a un caso concreto.

Además, conforme al artículo 103 de la Constitución y la jurisprudencia de nuestro TC, la reserva de ley del citado precepto es para una ley formal y general del Parlamento, sin poder estar regulados dichos aspectos en leyes de

caso concreto o leyes singulares. Así, conforme a la STC 99/1987, en el artículo 103.3 de la Constitución se establece, efectivamente, una reserva para la regulación por Ley de diversos ámbitos de la Función Pública, entre los que se cuenta el “Estatuto de los funcionarios públicos” (...) En este ámbito, por lo tanto, habrá de ser sólo la Ley la fuente introductora de las normas reclamadas por la Constitución.

3. Afectación a la tutela judicial efectiva: Igualmente, se le está privando al funcionario de la posibilidad de recurrir o impugnar su adscripción provisional, al establecerla esa decisión en una norma con rango de ley. Es más, los funcionarios afectados podrán, en su caso, recurrir o impugnar cualquier decisión adoptada durante todas las fases de la Oferta de Empleo Público, con la excepción de su adscripción provisional, la cual será inatacable de forma directa por los afectados.

Esa privación al afectado de acudir a los tribunales ordinarios para la impugnación de actos y resoluciones que, por su propia naturaleza, han de ser impugnables, es una de las principales razones usadas por nuestro TC para declarar la nulidad de estas leyes singulares. Citando a la STC 48/2005, de 3 de marzo *las leyes singulares (...) inciden sobre el derecho a la tutela judicial de la propiedad, que el artículo 24.1 de la misma Constitución garantiza*, así como que el ciudadano tiene derecho a que cada una de las fases dentro de un procedimiento administrativo *se verifique a través de actos que puedan ser objeto de revisión jurisdiccional en todos sus extremos*. Igualmente, en la STC 148/1986, de 25 de noviembre se proclama, citando a la STC 50/1986, de 23 de abril, el derecho de carácter puramente reaccional para impugnar ante la jurisdicción ordinaria toda norma o toda aplicación concreta de una norma que quiebre la igualdad en el acceso al cargo público.

Con esta ley singular se venía a excluir una posibilidad de impugnación al afectado por la misma que en el ámbito general no se excluye, viniendo obligado a que las fases del procedimiento de selección de funcionarios y adjudicación de destinos se lleve a cabo mediante normas que permitan su impugnación ante los tribunales ordinarios, toda vez que las normas con rango de ley son accesibles a un control judicial limitado, por cuanto un juicio de constitucionalidad negativo sólo puede llevar al juez ordinario a plantear una cuestión de inconstitucionalidad, en cuya sustanciación no tiene intervención (inmediata) el afectado.

La cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso número 2 de Santa Cruz de Tenerife, establece literalmente en el Auto en el que se eleva la cuestión ante el Tribunal Constitucional como razón de tal cuestionamiento por constituir la norma territorial una “ley singular extra-limitadora”. Literalmente el Auto manifiesta:

«Se suscita la duda a este Juzgador, a cerca de la eventual inconstitucionalidad de la ley 18/2019, por no superar el canon limitativo previsto por la doctrina jurisprudencial del TC y sustentada sobre los tres pilares sobradamente conocidos. Así, la ley singular debe:

1.º responder a una situación excepcional igualmente singular y que su canon de constitucionalidad es la razonabilidad y proporcionalidad de la misma al supuesto de hecho sobre el que se proyecta».

2.º «la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediabiles por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios.

3.º. El tercer límite, viene a significar que, al adoptarse medidas con el rango normativo de la ley, se imposibilita el control jurisdiccional ordinario, así como la posibilidad de que el afectado lo impugne.»

La Sala del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, si bien en su Auto de planteamiento de la cuestión se pronunció sobre la naturaleza de la norma autonómica como ley singular, sólo preguntó al Tribunal Constitucional sobre la cuestión estrictamente competencia. Así, en este Auto se puede leer:

«La Sala, por lo tanto, cuestiona, y así lo plantea ante el Tribunal Constitucional, que una ley singular autonómica pueda exceptuar una previsión básica del Estado ni siquiera con carácter excepcional y temporal.

Es decir, creemos que no solamente se infringirían las bases del Estado si se aprobase una ley canaria de función pública con vocación general y permanente que invadiese la competencia estatal, sino que también infringe dichas bases una ley singular o de caso único aun cuando no pretenda ser aplicada sino a determinadas ofertas de empleo público».

Por esta razón, la primera STC 116/2022, de 27 de septiembre de 2022, se pronuncia sobre la relación entre la legislación básica del Estado y la de desarrollo, sin analizar el problema de la ley singular. En la sentencia se establece que *a la vista de las extensas alegaciones realizadas al respecto por las partes, ha de aclararse que el carácter presuntamente singular de la disposición legal cuestionada no se suscita como posible motivo autónomo de inconstitucionalidad, sino que se plantea en relación de instrumentalidad con la duda de contenido competencial.*

Sin embargo, en la STC 134/2022 de 26 de octubre resolutoria de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado n.º 2 de los de Santa Cruz de Tenerife, deja sin analizar ni resolver el fondo de la duda sobre la constitucionalidad de la ley singular. Para el Tribunal el carácter presuntamente singular de la disposición legal cuestionada no se suscita, en realidad, *como posible motivo autónomo de inconstitucionalidad, sino que se plantea en relación de instrumentalidad con la duda de contenido competencial.* La Sala cita del Auto de planteamiento el cual, tras exponer los motivos por los que considera que la ley cuestionada constituye una ley singular o de caso único, duda de *la proporcionalidad de la medida adoptada, por cuanto el mecanismo legislativo arbitrado, incide en una de las características básicas propias e intrínsecas de la condición funcional,*

esto es el carácter inamovible del puesto del que se toma posesión. Por ello para el TC lo que se plantea por el Juzgado no es, por lo tanto, la posible inconstitucionalidad de la norma cuestionada por constituir una medida legislativa singular o de caso único, sino en sentido estricto, por la asignación provisional de destino que *se hace en virtud de lo dispuesto en la Ley 18/2019, cuya anulación directa le estaba vedada a este juzgador, limitándose en consecuencia la tutela judicial efectiva de los funcionarios de carrera ya nombrados*, de modo que se habría producido la inconstitucionalidad mediata o indirecta a pesar de que la ley autonómica exceptúe la previsión básica estatal con carácter excepcional y temporal. De este modo, con vulneración, en su caso, de la normativa básica estatal, se reconduce su posible inconstitucionalidad a la eventual lesión de los artículos 14 y 23.2 de la Constitución Española, por generar desigualdad entre los funcionarios públicos nombrados provisionalmente y aquellos otros que pese a haber accedido a la función pública con ocasión de las mismas u otras ofertas de empleo público, anteriores o posteriores, obtienen, sin embargo, una adscripción definitiva.

Por ello, la decisión del TC es la misma que la del resto de sentencias dictadas después de la sentencia 116/2022 sobre el mismo asunto, es decir, declarar la pérdida sobrevenida del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad.

IV. VULNERACIÓN POR LA LEY RECURRIDA DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE PROTECCIÓN REFORZADA DEL ARTÍCULO 23.2 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 14 DE LA MISMA NORMA

Para los recurrentes, la Ley 18/2019, como el Decreto Ley 6/2019, del que trae causa, vulneran el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos del artículo 23.2 de la Constitución, así como el derecho a la igualdad “en la ley” y “ante la ley” del artículo 14 de la misma norma. La desigualdad hace referencia a que unos funcionarios ingresan en la Administración con una “adscripción provisional”, mientras que otros ingresan con una “adscripción definitiva”.

Ese trato desigual se concreta en dos ámbitos diferentes:

- a) Dentro de los teóricos destinatarios de la ley 18/2019 (es decir, entre los funcionarios de las Ofertas de Empleo Público de 2015, 2016, 2017 y 2019), entre los que tuvieron una adscripción anterior al 14 de febrero de 2020 (y que fue definitiva), y los que tuvieron una adscripción posterior a dicha fecha (y que fue provisional). En este caso hablaríamos de una vulneración del derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos del artículo

23.2 de la Constitución, así como el derecho a la igualdad “ante la ley” del artículo 14 de la Constitución.

- b) Entre los teóricos destinatarios de la ley 18/2019 (es decir, entre los funcionarios de las Ofertas de Empleo Público de 2015, 2016, 2017 y 2019) con relación al resto de funcionarios anteriores y futuros que no se verán afectados por esta norma. Esta discriminación supondría una vulneración del derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos del artículo 23.2 de la Constitución, así como el derecho a la igualdad “en la ley” del artículo 14 de la Constitución.

Pese a que la Ley-medida 18/2019 intenta razonar que entre la adscripción definitiva y la provisional no existe ningún tipo de diferencia en cuanto a derechos, ya sean económicos, personales o profesionales, lo cierto es que no es así. Así, la ley en su Exposición de Motivos alega que semejante diferencia en la adscripción no afecta ni produce *daño alguno, por mínimo que fuera, a los derechos que se derivan de la propia incorporación a los puestos de trabajo*, pero lo cierto es que existen numerosas formas por las cuales la adscripción provisional afecta a la espera de derechos e intereses de los afectados. Además, conforme a reiterada y consolidada jurisprudencia [por todas, la STS de 22 de octubre de 2012 (Sala Tercera, Sección 7.ª, rec. 301/2011)] la adscripción provisional sí incide en el elenco de derechos de los funcionarios. En el mismo sentido, la STS de 20 de enero de 2003 (Sala Tercera, Sección 7.ª, rec. 6/2002).

El TC ha consolidado el criterio de que el derecho fundamental del artículo 23.2 abarca el de los ciudadanos a ser tratados en igualdad de condiciones para el acceso a la función pública en sentido estricto, y no sólo a los cargos representativos (así por ejemplo en las SSTC 42/1981, 75/1983, 73/1998). El derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos del artículo 23.2 de la Constitución garantiza la igualdad en el acceso a las funciones públicas, con la consiguiente imposibilidad de establecer requisitos o tratos diferenciados para acceder a las mismas que tengan carácter discriminatorio (STC 73/1998; STC 193/1987; STC 47/1990 o STC 37/2004, STC 235/2000 (FJ 12.º), entre otras). Características destacables del derecho a la igualdad en el acceso a las funciones públicas que consagra el artículo 23.2 de la CE, son su relación de conexión con el artículo 103.3 de la CE y con el artículo 14 de la CE, como reflejo del valor superior «igualdad», del ordenamiento jurídico, que consagra el artículo 1.1 de la CE.

Finalmente, conforme la STC 27/1991, de 14 de febrero el derecho del artículo 23.2 de la CE actúa como exigencia de igualdad tanto «ante» la ley (o en la aplicación de la ley), como en la igualdad «en» la ley (aspecto éste último que obliga al legislador a que los requisitos que exija para el acceso como las diferencias de trato estén vinculadas por la prohibición de discriminación del propio art. 14 de la CE).

Con la anterior doctrina, analizaremos por separado las diferentes discriminaciones que denunciaremos:

4.1. Vulneración del derecho al acceso y la igualdad ante la ley

La vulneración del derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos del artículo 23.2 de la Constitución, así como el derecho a la igualdad “ante la ley” del artículo 14 de la Constitución (discriminación dentro los funcionarios de las Ofertas de Empleo Público de 2015, 2016, 2017 y 2019 entre los que tuvieron una adscripción definitiva anterior al 14 de febrero de 2020 y los que tuvieron una adscripción posterior a dicha fecha provisional).

Como ha quedado descrito pese a que formalmente los destinatarios de la ley 18/2019 son los funcionarios de las Ofertas de Empleo Público de 2015, 2016, 2017 y 2019, a los cuales sería de aplicación la medida de tomar posesión en un puesto adscrito de forma provisional, lo cierto es que dicha adscripción provisional tan sólo ha afectado a parte de esos funcionarios, existiendo dos grupos bien diferenciados dentro de los teóricos destinatarios de la ley: los que tuvieron una adscripción anterior al 14 de febrero de 2020 (y que fue definitiva), y los que tuvieron una adscripción posterior a dicha fecha (y que fue provisional).

De ahí que la norma se haya aplicado de forma distinta a unos funcionarios y a otros, en función de una especie de “suerte temporal”, de tal manera que los que pudieron optar a su destino antes de la entrada en vigor de la norma en la práctica no les afectó pese a que teóricamente sí eran destinatarios de la medida, mientras que los que optaron a su plaza con posterioridad sí se han visto sometidos a una adscripción provisional.

Existe una clara disfunción en la ley canaria entre el texto de la misma (y que regula la adjudicación de puestos de trabajo a quienes hayan superado o superen los procesos selectivos derivados de las referidas Ofertas de Empleo Público, (OEP), de 2015, 2016, 2017 y 2019) con la entrada en vigor de dicha norma (el 17 de diciembre de 2019, fecha de la publicación en Boletín Oficial de Canarias), generando en la práctica una diferencia entre los funcionarios de esos procesos selectivos que tomaron posesión de sus plazas antes y después de la entrada en vigor, cuando teóricamente esa diferencia no viene en el texto de la regulación legal.

Es evidente, a juicio de esta parte, que la diferencia de trato entre unos funcionarios y otros no está justificada, ni encuentra amparo legal en la ley cuya constitucionalidad se cuestiona, ni se adecúa a los límites constitucionales que los artículos 23.2, 14, 103 y 1.1 de la Constitución imponen.

4.2. Vulneración del derecho al acceso y la igualdad en la ley

La vulneración del derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos del artículo 23.2 de la Constitución, así como el derecho a la igualdad “en la ley” del artículo 14 de la Constitución (discriminación dentro los funcionarios de las Ofertas de Empleo Público de 2015, 2016, 2017 y 2019 entre los que tuvieron una adscripción definitiva anterior al 14 de febrero de 2020 y los que tuvieron una adscripción posterior a dicha fecha provisional).

minación entre los funcionarios de las Ofertas de Empleo Público de 2015, 2016, 2017 y 2019 con relación al resto de funcionarios anteriores y futuros que no se verán afectados por esta norma).

Existe una diferencia de trato entre los funcionarios de las Ofertas de Empleo Público de 2015, 2016, 2017 y 2019 (concretos y singulares destinatarios de la ley 18/2019) y los de las anteriores y futuras ofertas de empleo público, que no se van a ver afectadas por la ley 18/2019. La ley 18/2019 tiene unos destinatarios concretos, no estableciendo una regulación genérica del ingreso en la función pública, como tampoco regula la forma de adscripción de la plaza o puesto de forma genérica, sino que circunscribe su aplicación a unos concretos funcionarios que han ganado su plaza en unas concretas ofertas de empleo.

Sin embargo, el TC no aborda directamente la cuestión planteada de vulneración de dichos derechos fundamentales, sino que la nombra incidentalmente (FJ 2.º y 3.º) al centrar su argumentación en la cuestión competencial de las bases del régimen jurídico de los funcionarios públicos.

V. INADMISIÓN DE PARTE DE LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. JUICIO DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL EN LOS LITIGIOS TRAMITADOS

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 116/2022 resuelve sólo la primera de las cuestiones de inconstitucionalidad (planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias) que cuestiona la compatibilidad del artículo 1 de la ley canaria con la normativa básica estatal relativa al régimen estatutario de los funcionarios públicos, aprobada en virtud de la competencia del Estado sobre la materia ex artículo 149.1.18 CE. En concreto, se duda de la compatibilidad de la norma autonómica con la exigencia de que la adscripción del funcionario de carrera de nuevo ingreso a su primer puesto de trabajo tenga carácter definitivo que resultaría expresamente del artículo 26.1, en conexión con el artículo 63, del Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la administración general del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la administración general del Estado, aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo.

De hecho, si bien la parte dispositiva del Auto por el que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad se refiere a la totalidad del artículo primero de la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, para el TC la duda no afecta al párrafo primero del precepto, de modo que el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad debe entenderse limitado a su párrafo segundo, incluyendo los dos subapartados integrados en el mismo. Lo anterior determina que, formalmente, en el fallo, se contenga una inadmisión formal de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por lo que respecta al primer párrafo del artículo primero.

VI. POSTURA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA

El TC comienza afirmando que el artículo 149.1.18 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que, como ha señalado desde la STC 57/1982, de 27 de julio, ha de entenderse referida a los funcionarios de las administraciones públicas en general, incluyendo tanto a las del Estado como a las de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales. Por su parte, a las comunidades autónomas corresponde en esta materia la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución, de acuerdo con aquella legislación básica, en lo que se refiere a los funcionarios al servicio de la comunidad autónoma y al servicio de las corporaciones locales radicadas en su ámbito territorial (entre otras muchas, STC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 5).

En relación al contenido material, el Alto Tribunal recalca que el artículo 149.1.18 CE, puesto en conexión con el artículo 103.3 CE, reserva al legislador estatal un ámbito *cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y a priori, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en esta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las administraciones públicas*». Se trata, por lo tanto, de normas que *interesarán directamente a las relaciones entre estos y las administraciones a las que sirven, configurando así el régimen jurídico en el que pueda nacer y desenvolverse la condición de funcionario y ordenando su posición propia en el seno de la administración [STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 3 c), seguida de otras muchas]*.

Por todo ello, se encuentran cubiertos por esta competencia básica estatal, entre otros extremos, la reserva al personal funcionario del ejercicio de determinadas funciones [STC 236/2015, de 19 de noviembre, FJ 5 a)]; la regulación del requisito de titulación en el ámbito de la función pública y sus excepciones, ya sea en relación con el acceso o la integración de los funcionarios en escalas o grupos, ya sea para su promoción interna (por todas, STC 171/2020, de 16 de noviembre, FJ 2, y las allí citadas); las situaciones administrativas que puedan acontecer a lo largo de la carrera funcional (STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 3); la determinación de los supuestos en los que pueden ser concedidos permisos o licencias (STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8); la fijación de la duración mínima de la jornada de trabajo (STC 99/2016, de 25 de mayo, FJ 7); la determinación de los diversos conceptos retributivos de los funcionarios comunes a todas las administraciones públicas (STC 148/2006, de 11 de mayo, FJ 6); ciertos elementos del régimen disciplinario (STC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 5); reglas sobre representación y acción colectiva de los funcionarios (STC

102/1988, de 28 de junio, FJ 4); o la regulación de la pérdida de la condición de funcionario (STC 1/2003, FJ 3).

Posteriormente el Tribunal Constitucional analiza si los concretos preceptos que han sido invocados como parámetro de contraste pueden ser o no considerados como básicos desde una perspectiva tanto formal como material.

Por lo que se refiere a la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, se dictó, a tenor de su artículo 1.3 al amparo de la competencia básica estatal sobre régimen estatutario de los funcionarios públicos. Los preceptos que el Auto que plantea la cuestión invoca como parámetro de contraste (arts. 18.4, 20.1 a) y 21) tienen carácter formalmente básico según expresa el citado artículo 1.3 de la ley. Esos preceptos son básicos en tanto regulan cuestiones que pertenecen a las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Se trata, en concreto, de la «adquisición de la condición de funcionario» (art. 18.4 de la ley 30/1984, que regula la oferta de empleo público), el «modo de provisión de puestos de trabajo» (regulada en el art. 20.1 de la ley) y «las condiciones de promoción de la carrera administrativa» (art. 21 de la ley).

Por lo que respecta al Reglamento general de ingreso, como se ha expuesto anteriormente, parece que determina su carácter de supletorio a desplazar por la legislación de desarrollo autonómica en materia de función pública, por ello el objeto del enjuiciamiento constitucional queda reducido a la posible contradicción del precepto cuestionado con la Ley 30/1984.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la adscripción provisional que se regula en la Ley 30/1984, con una vocación eminentemente restrictiva y residual, únicamente para supuestos tasados y expresamente definidos en la propia ley¹¹. La Ley 30/1984 se refiere a la adscripción provisional solamente en dos de sus preceptos: el artículo 21.2 b), el cual prevé el «desempeño provisional del puesto de trabajo» como mecanismo de garantía del nivel del puesto aplicable a aquellos funcionarios que cesen en un puesto de trabajo (incluyendo los casos de supresión de tal puesto) sin obtener otro por los sistemas de concurso o de libre designación con convocatoria pública; y el artículo 29 bis, el cual permite la adscripción

¹¹ SÁNCHEZ MORÓN, M. (2019). *Derecho de la Función Pública*, Ed. Tecnos, pp. 195 y ss.: explica que la adscripción provisional es una fórmula excepcional y limitada a supuestos tasados, en todo caso con carácter temporal, que puede ser ilegal si desborda los supuestos para los que está prevista, citando la SAN de 5-12-2012 y STSJGal 18-2-2015, admitiéndose por el TRLEBEP (art. 81.3) en casos de urgente e inaplazable necesidad, desarrollado por el artículo 63 del RD 364/1995. La conclusión es que la adscripción provisional tiene un restringido y limitado ámbito de aplicación, frente a la genérica y amplia aplicación del ingreso en la función pública mediante la adscripción de forma definitiva en un concreto puesto o plaza, de tal manera que la conversión de lo excepcional en genérico, supone una afectación de los derechos individuales de los funcionarios y del contenido del estatuto básico del funcionario público.

provisional de los funcionarios de carrera que reingresen al servicio activo y no tengan reserva de plaza y destino. Por ello el TC concluye que *el legislador básico estatal ha configurado la adscripción provisional como una mera consecuencia o elemento corrector de los supuestos incidentales de cese, supresión del puesto o reingreso al servicio activo de los funcionarios de carrera. Supuestos en los que no pueden encontrarse en ningún caso los funcionarios de carrera de nuevo ingreso». Es más, expresamente afirma que «concluir que el modelo básico de función pública diseñado por la Ley 30/1984 incluye la exigencia de que la adscripción del funcionario de carrera de nuevo ingreso a su puesto de trabajo tenga carácter definitivo.*

Por todo ello, declara la inconstitucionalidad de la regla de la adscripción provisional de los funcionarios de nuevo ingreso prevista en el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019. La nulidad alcanza también a las dos reglas complementarias recogidas en el párrafo segundo del artículo 1 de la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, debido a su indisoluble conexión con la norma declarada inconstitucional y nula, en cuya ausencia carecen de todo sentido.

No obstante, como viene siendo habitual, esa declaración de nulidad es matizada en cuanto a sus efectos. En primer lugar, la declaración de nulidad no afecta a la condición de funcionario de carrera de quienes hubiesen adquirido dicha condición a través de la toma de posesión de un puesto de trabajo asignado, en virtud del precepto declarado inconstitucional y nulo, en régimen provisional. La nulidad tampoco afecta al reconocimiento de los derechos retributivos y de promoción profesional, incluyendo los relativos a la adquisición, reconocimiento y consolidación del grado personal, que el precepto anulado garantiza a los funcionarios que hayan sido adscritos provisionalmente a su primer puesto de trabajo. Esto es, al convertirse las adscripciones en definitivas, el tiempo transcurrido desde la misma debe computarse para la consolidación del grado a virtud del complemento de destino asignado inicialmente.

En segundo lugar, como consecuencia del fallo *la declaración de inconstitucionalidad y nulidad conlleva que deban declararse definitivos los nombramientos provisionales que aún subsistan, en su caso. Ahora bien, el principio constitucional de seguridad jurídica reclama que la declaración de inconstitucionalidad y nulidad no permita revisar la adjudicación de plazas en régimen de adscripción definitiva producida a través de los concursos convocados al amparo de la norma anulada, salvo aquellos respecto de los cuales se hayan entablado procedimientos administrativos o procesos judiciales en relación con el nombramiento provisional en los que aún no haya recaído resolución firme.*

VII. CONSECUENCIAS EN LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA Y LA LIMITACIÓN DE SUS EFECTOS PREVISTOS EN EL FUNDAMENTO JURÍDICO SÉPTIMO

Las sentencias del TC comentadas tienen importantes consecuencias sobre los recurrentes y todos los funcionarios de nuevo ingreso que fueron adscritos de manera provisional, complicada por la convocatoria del concurso de traslados el 30 de junio de 2021 y resuelto con adjudicación de puestos el 19 de septiembre de 2022, en el que se vieron obligados a participar.

Comoquiera que por la administración demandada se convocó concurso general de traslados el 30 de junio de 2021, el último día que le mandaba la Ley anulada, concurso, en el que se vieron obligados a participar los recurrentes y que ha sido resuelto con adjudicación de puestos el 19 de septiembre de 2022. Al conocerse la primera STC, la 116/2022, en los últimos días de septiembre, ello ha permitido asesorar a los afectados que deseaban volver al puesto de trabajo adscrito originariamente, recurrir en reposición primero y luego, en su caso en vía jurisdiccional, el puesto adjudicado en el concurso y con ello eludir el pronunciamiento limitador del FJ n.º 7. Ha de reseñarse que a la fecha de cierre del presente trabajo la administración demandada no ha contestado dichos recursos administrativos.

En cuanto a los recursos contencioso-administrativos que dieron origen a las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas, la Sala del TSJ ha otorgado un plazo de alegaciones a cada una de las partes antes de dictar sentencia, que como no puede ser de otra manera conforme el fallo de la STC, ha de estimar los recursos y anular el acto administrativo recurrido, declarando el derecho de los recurrentes a que la adscripción efectuada en su día sea con carácter definitivo con todos los pronunciamientos favorables (art. 31.1 de la LJCA) y además, si así es de su interés, solicitar que se les reponga en el puesto al que fueron adscritos originariamente y se anule la adjudicación en virtud del concurso (art. 31.2 LJCA). Como quiera que los recurrentes, todos ellos de los grupos A1 y A2, en este intervalo de tiempo, han debido concursar obligatoriamente o han obtenido jefaturas de servicio de libre designación, deben tener derecho a optar por permanecer en este segundo puesto o requerir, en el trámite de audiencia ofrecido, que la sentencia de la Sala o, en su caso la administración demandada en ejecución de sentencia, les ofrezca esa posibilidad.

En el caso de los recursos que se sustancian en los juzgados de lo contencioso-administrativo, por provenir de promoción interna los procesos selectivos (C1) y tener con anterioridad los opositores vínculo funcional, se está optando por los jueces de dos maneras: si se hubiera celebrado la vista con anterioridad, por dictar sentencia estimatoria sin más trámite y en los casos en que suspendió la vista por la cuestión planteada, de manera sorprendente, fijar la vista para dentro de varios meses, lo que parece incongruente ante la situación creada y los perjuicios que tal dilación puede acarrear a los afecta-

dos, ya que bastaría, en sustitución de una vista ya innecesaria, con conferir un trámite de audiencia a los recurrentes, conforme a lo previsto en los artículos 77 y 78.3 de la LJCA y propiciar a la mayor brevedad, una sentencia estimatoria en los términos anteriormente expresados, que ayude a resolver la situación complicada en la que se encuentran no solo los afectados, sino la administración demandada que encuentra con una complicada situación que puede hacer saltar por los aires el concurso general de traslados que no se celebrara desde 2018.