

## Suplemento

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**19811** *Pleno. Sentencia 113/2010, de 24 de noviembre de 2010. Recurso de inconstitucionalidad 3536-1999. Interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto a diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Canarias 8/1999, de 27 de abril, de creación de las escalas de profesores numerarios y maestros de taller de formación profesional marítimo-pesquera. Competencias sobre función pública docente: validez del precepto autonómico que excluye a los funcionarios transferidos por el Estado del proceso de integración en escalas; nulidad de la dispensa de titulación introducida en favor del personal interino.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta; don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3536-1999, interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra la disposición adicional segunda y la disposición transitoria segunda, apartados 1 y 3, de la Ley del Parlamento de Canarias 8/1999, de 27 de abril, de creación de las escalas de profesores numerarios y maestros de taller de formación profesional marítimo-pesquera. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno y el Parlamento de Canarias, por medio de sus respectivos Letrados. Ha sido Ponente el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 4 de agosto de 1999 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, interpone recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional segunda y la disposición transitoria segunda, apartados 1 y 3, de la Ley de Canarias 8/1999, de 27 de abril, de creación de las escalas de profesores numerarios y maestros de taller de formación profesional marítimo-pesquera. En la demanda se hace expresa invocación del artículo 161.2 CE respecto de los preceptos objeto de recurso.

2. Las alegaciones del Abogado del Estado son, sustancialmente, las que se resumen a continuación:

a) Los preceptos impugnados disponen lo siguiente:

Disposición adicional segunda.

«Los funcionarios de carrera a que se refiere la disposición anterior, que fueron transferidos a la Comunidad Autónoma de Canarias en virtud del Real Decreto 1939/1985, de nueve de octubre, y que hasta la fecha de entrada en vigor de la presente Ley han venido prestando servicios docentes en los dos Institutos de Formación Profesional Marítimo-Pesquera de Canarias, sin reunir los requisitos de titulación y condiciones establecidas en esta Ley, se integrarán en los grupos de clasificación correspondientes en que hayan sido transferidos, con la consideración de ‘a extinguir’.»

## Disposición transitoria segunda

«1. Los funcionarios interinos que fueron transferidos a la Comunidad Autónoma de Canarias en virtud del Real Decreto 1939/1985, de 9 de octubre, y que hasta la fecha de entrada en vigor de la presente Ley han venido prestando servicios en los Institutos de Formación Profesional Marítimo-Pesquera de Canarias con anterioridad al día 22 de agosto de 1984, sin reunir los requisitos de titulación y condiciones establecidas en esta Ley, podrán asimismo acceder a la condición de funcionarios de carrera mediante la participación en las pruebas a que se refiere el núm. 1 de la disposición anterior e integrándose, en caso de superarlas, en los grupos de clasificación a que se refiere la Disposición Adicional Segunda de la presente Ley con la consideración de 'a extinguir'.

2. ...

3. El personal docente interino que viene prestando servicios en los Institutos de Formación Profesional Marítimo-Pesquera de Canarias con posterioridad al día 22 de agosto de 1984 y anterior a la entrada en vigor de la Ley 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, sin reunir los requisitos de titulación y las condiciones establecidas en esta Ley, podrán acceder asimismo a la condición de funcionarios de carrera mediante la participación en las pruebas a que se refiere el núm. 3 de la disposición anterior e integrándose, en caso de superarlas, en los grupos de clasificación a que se refiere la Disposición Adicional Segunda de la presente Ley, con la consideración de 'a extinguir'.»

El Abogado del Estado sostiene que las disposiciones legales transcritas, al permitir el acceso de funcionarios a determinadas escalas sin la titulación exigida legalmente, vulneran la normativa básica del Estado dictada en materia de bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas al amparo del título competencial que al Estado le reserva el artículo 149.1.18 CE. En concreto, reputa vulnerados los artículos 19 y 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, preceptos cuyo carácter básico ha sido reconocido por este Tribunal Constitucional (entre otras, SSTC 151/1992, 4/1993, 302/1993, 388/1993), los cuales establecen como principios básicos para el acceso a la función pública los de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad, y regulan la clasificación de los cuerpos, clases y categorías de funcionarios atendiendo al criterio de la titulación exigida para su ingreso.

Tras reproducir el fundamento jurídico 2 de la STC 388/1993, de 23 de diciembre, cuya doctrina en relación con la aplicación de los principios de mérito y capacidad para el acceso a las distintas escalas o cuerpos de los funcionarios que posean el título correspondiente considera de plena aplicación al presente supuesto, el Abogado del Estado sostiene que las disposiciones legales impugnadas permiten acceder a determinadas escalas y a la condición de funcionario a funcionarios de carrera e interinos transferidos y a personal docente interino sin reunir los requisitos de titulación y las condiciones fijadas para el acceso a cada cuerpo o escala. Por ello entiende que vulneran la normativa básica del Estado que exige para el acceso a cada cuerpo o escala de funcionarios una titulación determinada, establecida, con carácter general, en los ya citados preceptos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y, especialmente, para los funcionarios públicos docentes, en las disposiciones adicionales 9 a 16 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo, en las que se regulan las condiciones para el ingreso en los distintos cuerpos y escalas a los que se atribuyen funciones docentes, se determina que el sistema de ingreso será el de concurso-oposición y se establece el requisito de titulación para el ingreso en los respectivos cuerpos docentes.

Alega, además, que ambas disposiciones legales vulneran también el principio de igualdad, pues, salvo en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, para acceder a la función pública y, dentro de ésta, a los distintos cuerpos y escalas se requiere la titulación propia establecida en la Ley para cada caso. A juicio del Abogado del Estado la falta de exigencia de la requerida titulación académica permite que ciertos funcionarios y miembros del personal docente se incorporen a determinadas escalas de la función pública canaria, en concreto, del Cuerpo Superior Facultativo, perteneciente al grupo A, y del

Cuerpo Facultativo de Técnicos de Grado Medio, perteneciente al grupo B, sin tener la titulación correspondiente. Finalmente indica que el hecho de que la incorporación a las citadas escalas se haga con la consideración de «a extinguir» no incide en absoluto en el juicio de inconstitucionalidad de las disposiciones legales recurridas, ya que tal circunstancia no da lugar a que la falta del requisito de la titulación necesaria quede subsanado.

El Abogado del Estado concluye su escrito solicitando se tenga por interpuesto el recurso y se dicte sentencia en la que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos recurridos. Mediante otrosí indica que se invoca el artículo 161.2 CE a los efectos de que se acuerde la suspensión de los preceptos impugnados.

3. Por providencia de 15 de septiembre de 1999 la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento de Canarias, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. También acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 CE, lo que, a su tenor, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de las disposiciones legales impugnadas desde la fecha de la dicha interposición del recurso para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros. Finalmente ordenó publicar la incoación del recurso y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Canarias».

4. El día 23 de septiembre de 1999 se registró en el Tribunal un escrito del Presidente del Congreso de los Diputados en el que se comunicaba que la Cámara no se personaría en el proceso ni formularía alegaciones. Mediante escrito registrado el día 8 de octubre de 1999 el Presidente del Senado interesó se tuviera por personado al Senado y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

5. Por sendos escritos registrados los días 1 y 5 de octubre de 1999, respectivamente, el Director General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias y el Letrado del Parlamento de Canarias comparecieron en el procedimiento y solicitaron una prórroga del plazo para formular alegaciones. La Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, por providencia de 6 de octubre de 1999, acordó prorrogar en ocho días más, a contar desde el día siguiente al de su expiración, el plazo inicialmente concedido para formular alegaciones.

6. El Director General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias formuló sus alegaciones mediante escrito registrado el día 18 de octubre de 1999, interesando se dicte sentencia en la que se desestime el recurso de inconstitucionalidad.

En su escrito sostiene que el recurso planteado parte de dos premisas erróneas, las cuales serían, en primer lugar, que las disposiciones recurridas habilitan el acceso a las escalas de nueva creación de la Ley 8/1999 y, en segundo lugar, que se habilita dicho acceso sin reunir la titulación académica requerida en función de los grupos en los que se clasifican tales escalas. A su entender aquellas disposiciones, ni habilitan el acceso a escalas de nueva creación, ni de ellas se deduce una habilitación para el acceso de personal a grupos distintos de su nivel de titulación académica. La disposición adicional segunda se limita a prever que los funcionarios de carrera, transferidos a la Comunidad Autónoma en virtud del Real Decreto 1939/1985, que vengán prestando servicios docentes en los Institutos de Formación Profesional Marítimo-Pesquera y que no ostenten la titulación para acceder a las escalas de nueva creación se integrarán en los grupos de clasificación correspondientes en que hayan sido transferidos con la consideración de «a extinguir». La literalidad del precepto no admite ninguna duda interpretativa, por cuanto, lejos de prever o habilitar el acceso a escalas de nueva creación, como ha sido interpretado por el Abogado del Estado, establece exclusivamente el mantenimiento de una situación ya consolidada, integrando a dichos funcionarios en los grupos de clasificación en que hayan sido transferidos, sin que opere, por tanto, novación alguna de su situación con anterioridad a la transferencia. La justificación de tal precepto se encontraría en el hecho de que, conforme a la Ley estatal 43/1981, de 9 de noviembre, los Cuerpos de Profesores y Maestros de

Institutos Marítimo-Pesqueros estaban clasificados en cuerpos de distinta titulación, por lo que parte de los funcionarios de dichos cuerpos, creados por la Ley 43/1981, no pueden integrarse en los cuerpos autonómicos de nueva creación, por ser diferente la titulación exigida para el ingreso, quedando estos funcionarios integrados en los grupos de clasificación correspondientes a su titulación a los que pertenecían al tiempo de su transferencia a la Comunidad Autónoma, sin integrarse en los nuevos cuerpos. Idéntico criterio ha de seguirse, a su juicio, respecto a la disposición transitoria segunda, apartado I, que sólo difiere del anterior en cuanto se proyecta sobre el personal interino transferido por el Estado a la Comunidad Autónoma, previéndose su acceso, no a las Escalas de nueva creación, sino a los grupos de clasificación en que fueron transferidos por el Estado con la consideración de «a extinguir». Por su parte la disposición transitoria segunda, apartado 3, establece el sistema de acceso de los funcionarios interinos que, prestando servicios en los Institutos de Formación Marítimo-Pesquera carezcan de la titulación para acceder a las Escalas de nueva creación, pero no habilita su acceso a dichas Escalas, ya que carecen de la titulación adecuada para ello. Lo único que habilita es su acceso a los mismos grupos de clasificación preexistentes a la transferencia operada por el Real Decreto 1939/1985 y con la consideración de «a extinguir», equiparándolos así a los funcionarios interinos anteriores a dicha transferencia.

En conclusión de todo lo expuesto la representación procesal del Gobierno de Canarias sostiene que los preceptos impugnados no incurren en contradicción alguna con los artículos 19, 22 y 25 de la Ley 30/1984, al no habilitar el acceso ex novo de personal a Escalas pertenecientes a grupos de clasificación sin ostentar la titulación exigida al efecto.

7. El Letrado del Parlamento de Canarias evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado el día 19 de octubre de 1999, en el que se adhirió a las alegaciones efectuadas por el Director General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

8. La Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, por providencia de 10 de diciembre de 1999, próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el artículo 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de las disposiciones impugnadas, acordó oír a las partes personadas para que, en el plazo común de cinco días, expusieran lo que estimasen procedente acerca del mantenimiento o el levantamiento de dicha suspensión. Evacuado por las partes el trámite de alegaciones conferido, el Pleno del Tribunal, en el ATC 38/2000, de 7 de febrero, acordó levantar la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley de Canarias 8/1999, de 27 de abril, de creación de las escalas de profesores numerarios y maestros de taller de formación profesional marítimo-pesquera.

9. Por providencia de 23 de noviembre de 2010 se señaló para deliberación y votación del presente recurso de inconstitucionalidad el día 24 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el Presidente del Gobierno, tiene como objeto la impugnación de las disposiciones adicional segunda y transitoria segunda, apartados I y 3, de la Ley de Canarias 8/1999, de 27 de abril, de creación de las escalas de profesores numerarios y maestros de taller de formación profesional marítimo-pesquera.

El Abogado del Estado atribuye a los preceptos impugnados la vulneración de la normativa básica del Estado dictada en materia de bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos ex artículo 149.1.18 CE, normativa en la que se incluye el régimen de acceso a la función pública, incluida la docente, por entender que los preceptos impugnados permiten el acceso a determinadas escalas de funcionarios a personas que podrían carecer de la titulación exigida legalmente para ello. A su entender con las disposiciones impugnadas se permite que determinados funcionarios se incorporen a ciertas escalas del Cuerpo Superior Facultativo de la Administración pública canaria, perteneciente al grupo A, y del Cuerpo Facultativo de Técnicos de Grado Medio,

pertenciente al grupo B, sin tener la titulación correspondiente, lo que vulnera frontalmente el principio de mérito y capacidad en el acceso a la función pública, tal y como garantiza la normativa básica estatal.

Por su parte el Letrado del Gobierno autonómico sostiene en su escrito de alegaciones, con la adhesión de la representación procesal del Parlamento de Canarias, la plena constitucionalidad de los preceptos impugnados. Afirma que éstos no han de ser interpretados en el sentido dado por el Abogado del Estado, puesto que no prevén una integración de las personas a los que se refieren en las escalas creadas en la Ley 8/1999, ni tampoco habilitan el acceso a grupos de clasificación distintos a los correspondientes a su titulación, sino que se limitan, en un caso, a disponer la integración de dichas personas en los grupos de clasificación, correspondientes a su titulación, a los que pertenecían al tiempo en que se operó su transferencia a la Comunidad Autónoma, sin integrarse en las nuevas escalas creadas por la Ley autonómica; y, en el otro, a proporcionar similar solución al personal interino que prestaba servicios en los Institutos de Formación Profesional Marítimo-Pesquera.

2. Como resulta de las alegaciones de las partes se plantea aquí un supuesto de lo que hemos denominado inconstitucionalidad mediata o indirecta, por derivar la posible infracción constitucional, no de la incompatibilidad directa de las disposiciones impugnadas con la Constitución, sino de su eventual contradicción con preceptos básicos estatales. En tales casos, como recuerda la STC 31/2006, de 1 de febrero, FJ 2, resulta:

«obligado comenzar por precisar que, si la impugnación de la norma autonómica se realiza por contradecir la norma básica estatal, el éxito de la impugnación requerirá, de un lado, la constatación de que en efecto la norma estatal reúne la condición de básica y que, por lo tanto, ha sido dictada al amparo de la distribución constitucional de competencias. De otra parte, habrá de verificarse si existe una verdadera y real contradicción entre la norma impugnada y la norma estatal básica que no pueda ser salvada con una interpretación de la norma cuestionada conforme con la Constitución (STC 4/1981, de 2 de febrero), toda vez que el principio de conservación de la ley (SSTC 63/1982, de 20 de octubre, y 16/1998, de 26 de enero) habilita a este Tribunal para concluir que, de esa manera interpretada, la norma impugnada no sería contraria al orden constitucional de competencias (STC 38/2004, de 11 de marzo).»

La anterior operación habremos de realizarla atendiendo a nuestra consolidada doctrina (por todas, STC 44/2007, de 1 de marzo, FJ 7), en virtud de la cual la normativa estatal a tener en cuenta como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las normas autonómicas ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión por parte de este Tribunal. Por esa razón debemos determinar, en primer lugar, cuál sea esta normativa básica, vigente en el momento de la resolución del presente recurso de inconstitucionalidad, que ha de operar, llegado el caso, como parámetro de constitucionalidad de los preceptos autonómicos impugnados.

3. En relación con ello la normativa básica que el recurrente consideraba afectada era la contenida en los artículos 19 y 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, así como las disposiciones adicionales novena a decimosexta de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo (LOGSE), disposiciones todas ellas vigentes en el momento en el que se interpuso el presente recurso de inconstitucionalidad. Sin embargo todas las normas básicas citadas han perdido su vigencia durante la pendency del presente proceso constitucional, siendo sustituidas por otras, las cuales, en la medida en que constituyen la normativa que ha ocupado el lugar de la invocada, deberemos tener en cuenta en nuestro enjuiciamiento.

La Ley 30/1984 ha sido, en su mayor parte, derogada, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público (en adelante LEEP), derogación que ha afectado a los artículos 19.1 y 3 y 25 de la Ley 30/1984 [disposición derogatoria única b)]. No obstante esta derogación formal lo cierto es que la LEEP contiene normas materialmente



similares a los preceptos citados. El artículo 19 de la Ley 30/1984 hacía referencia a la necesaria garantía de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en los sistemas de selección del personal al servicio de las Administraciones públicas. Dicha garantía es la que aparece ahora consagrada en el artículo 55 LEEP, el cual, bajo la rúbrica Principios rectores del acceso al empleo público y adquisición de la relación de servicio, dispone que: «1. Todos los ciudadanos tienen derecho al acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y de acuerdo con lo previsto en el presente Estatuto y en el resto del ordenamiento jurídico. 2. Las Administraciones Públicas, entidades y organismos a que se refiere el artículo 2 del presente Estatuto seleccionarán a su personal funcionario y laboral mediante procedimientos en los que se garanticen los principios constitucionales antes expresados, así como los establecidos a continuación: a) Publicidad de las convocatorias y de sus bases; b) Transparencia; c) Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección; d) Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección; e) Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar; f) Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección». En el mismo sentido dispone el 61.6 LEEP que los sistemas selectivos de funcionarios de carrera serán los de oposición y concurso-oposición.

El segundo precepto de la Ley 30/1984 invocado por el Abogado del Estado, el artículo 25, disponía la agrupación de los cuerpos, escalas, clases y categorías de funcionarios en grupos determinados en función de la titulación exigida para el ingreso. En términos similares la LEEP, después de establecer en su artículo 56.1 e), como requisito para la participación en los procesos selectivos, el de la posesión de la titulación exigida, dispone en el artículo 75.1 que «[l]os funcionarios se agrupan en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo», y fija, en su artículo 76, los grupos de clasificación aplicables a los cuerpos y escalas de acuerdo con la titulación exigida para el acceso a ellos, previsión que ha de entenderse, en cuanto a su efectiva implantación, en los términos de la disposición transitoria tercera del mismo texto legal.

Las citadas previsiones de la LEEP han de considerarse básicas, no solamente a haber sido formalmente declaradas como tales en la disposición final primera LEEP, sino porque su carácter materialmente básico se deduce sin dificultad de anteriores pronunciamientos de este Tribunal [por todos, STC 31/2006, de 1 de febrero, FJ 3 a) y b) y doctrina allí citada], en cuanto se trata de una cuestión que conecta con el derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas y con los principios constitucionales que deben integrarlo. En efecto, aun cuando las referidas decisiones de este Tribunal se hayan adoptado en relación a las disposiciones de la Ley 30/1984 a las que ya hemos hecho mención, resulta evidente que las razones que condujeron a este Tribunal a considerar básicas las citadas disposiciones son también aplicables a los preceptos de la LEEP. Al respecto hemos de tener en cuenta que, como ya hemos afirmado en otras ocasiones (por todas, STC 37/2002, de 14 de febrero, FJ 8):

«en materia de función pública al Estado le corresponde, en virtud del artículo 149.1.18 CE, establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que, empleada por los artículos 103.3 y 149.1.18 CE, ha de entenderse referida a los funcionarios de todas las Administraciones públicas, incluyendo materialmente en su ámbito, 'en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta 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' [SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 3 c); 56/1990, de 29 de marzo, FJ 19].»

Con respecto a la normativa educativa aplicable ya hemos indicado que el Abogado del Estado hace referencia en su escrito a la regulación de la LOGSE, regulación que ya no está vigente, pues fue parcialmente derogada, en las cuestiones que afectan al presente recurso, por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación (en especial, las disposiciones adicionales novena, décima.2 y decimosexta LOGSE). Ambas Leyes Orgánicas fueron derogadas en su totalidad por la disposición derogatoria única 1, letras b) y d), de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, norma esta última que, conforme al criterio anteriormente expuesto, será la que, en su caso, debamos tener en cuenta a efectos de nuestro enjuiciamiento.

La disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2006 establece, de modo muy similar a como en su momento hacían las otras dos Leyes Orgánicas citadas, que: «Son bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes, además de las recogidas, con tal carácter, en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, modificada por la Ley 23/1988, de 28 de julio, las reguladas por esta Ley y la normativa que la desarrolle, para el ingreso, la movilidad entre los cuerpos docentes, la reordenación de los cuerpos y escalas, y la provisión de plazas mediante concursos de traslados de ámbito estatal. El Gobierno desarrollará reglamentariamente dichas bases en aquellos aspectos básicos que sean necesarios para garantizar el marco común básico de la función pública docente». «Las Comunidades Autónomas ordenarán su función pública docente en el marco de sus competencias, respetando, en todo caso, las normas básicas a que se hace referencia en el apartado anterior». Por su parte la disposición adicional duodécima de la misma Ley regula el ingreso y la promoción interna, estableciendo, al inicio de su apartado primero, que «[e]l sistema de ingreso en la función pública docente será el de concurso-oposición convocado por las respectivas Administraciones educativas»; en relación con ello la disposición adicional novena establece los requisitos de titulación y formación pedagógica y didáctica exigibles para el ingreso en los cuerpos de funcionarios docentes. El apartado 5 de la ya citada disposición adicional duodécima permite a los funcionarios docentes acceder a un cuerpo del mismo grupo y nivel de complemento de destino, sin limitación de antigüedad, siempre que posean la titulación exigida y superen el correspondiente proceso selectivo. Y, por último, la disposición transitoria decimoséptima habilita al Ministerio de Educación y Ciencia para proponer a las Administraciones educativas, a través de la Conferencia Sectorial de Educación, la adopción de medidas que permitan la reducción del porcentaje de profesores interinos en los centros educativos, así como dispone que, durante los años de implantación de la Ley Orgánica 2/2006, el acceso a la función pública docente se realizará mediante un procedimiento selectivo de concurso-oposición en cuya fase de concurso se valorarán la formación académica y, de forma preferente, la experiencia docente previa en los centros públicos de la misma etapa educativa hasta los límites legales permitidos. La fase de oposición, que tendrá una sola prueba, versará sobre los contenidos de la especialidad que corresponda, la aptitud pedagógica y el dominio de las técnicas necesarias para el ejercicio de la docencia. Para la regulación de este procedimiento de concurso-oposición se tendrá en cuenta lo previsto en el apartado anterior, a cuyos efectos se requerirán los informes oportunos de las Administraciones educativas.

De la anterior exposición de la normativa en materia de función pública docente hemos de extraer, en primer lugar, la conclusión de que las referencias de la misma a la Ley 30/1984 hay que entenderlas referidas a la LEEP en aquellos aspectos en los que, como los relativos al acceso y clasificación de los cuerpos y escalas de funcionarios en grupos de titulación, atendiendo a la exigida para su ingreso en los mismos, la regulación de éste ha sustituido a la de aquélla. En segundo lugar, hemos de reiterar la conclusión que ya alcanzamos en la STC 31/2006, de 1 de febrero, FJ 3 c), en el sentido de que la normativa educativa asume, por remisión y también de forma explícita, la vigencia de los principios fijados por la normativa general en materia de función pública, en este caso la contenida en la LEEP, en lo relativo a los aplicables a la selección y acceso del personal al servicio de las Administraciones públicas. Por ello, a los efectos de los extremos que han de ser dilucidados en el presente recurso de inconstitucionalidad, no resulta relevante que nos pronunciemos acerca del carácter docente o no docente de los cuerpos de funcionarios

en cuestión, pues, con respecto a los extremos aquí analizados, la base estatal es coincidente.

4. Ello no obstante para un mejor análisis del problema que se nos plantea en el presente proceso es conveniente también examinar el régimen normativo regulador de los cuerpos de personal de Institutos Politécnicos Marítimo-Pesqueros. Al respecto la Ley estatal 43/1981, de 9 noviembre, sobre creación de cuerpos de personal docente para los Institutos Politécnicos Nacionales Marítimo-Pesqueros, creó, bajo la denominación de Cuerpos de profesores numerarios y de maestros de taller de dichos Institutos, dos cuerpos especiales de la Administración civil del Estado, precisando, en su artículo 3, las titulaciones necesarias para el ingreso en ellos. Estas titulaciones, a tenor del citado precepto legal, resultaban ser para el Cuerpo de profesores numerarios las de licenciado, arquitecto, ingeniero, titulados de la carrera superior de náutica en sus tres ramas e ingeniero técnico o equivalentes; y para el de maestros de taller las correspondientes a enseñanzas medias (bachiller, técnico especialista correspondiente a la formación profesional de segundo grado y equivalentes). Posteriormente el Real Decreto 2682/1982, de 15 octubre, determinó las funciones, dictó normas para el ingreso en los citados cuerpos y estableció el régimen de solicitudes de integración, sin que, por último, la regulación establecida al efecto se viera afectada por las medidas de reorganización de la Ley 30/1984, norma que no hace mención expresa a estos cuerpos de funcionarios. Por Real Decreto 1939/1985, de 9 de octubre, de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de enseñanzas profesionales náutico-pesqueras, se traspasaron a la Comunidad Autónoma de Canarias las funciones en la materia, entre las cuales se incluye el nombramiento, traslado, promoción, perfeccionamiento y movilidad del personal adscrito a los centros y servicios transferidos.

5. Llegados a este punto estamos ya en condiciones de comenzar a analizar las tachas de inconstitucionalidad que el Abogado del Estado imputa a los preceptos impugnados; esto es, si existe una esencial contradicción entre las normas recurridas y la normativa básica estatal. Para ello en nuestro enjuiciamiento nos referiremos separadamente a lo establecido en la disposición adicional segunda y en la disposición transitoria segunda, apartados 1 y 3, de la Ley del Parlamento de Canarias 8/1999, pues en una y otra se abordan cuestiones distintas que han de recibir una respuesta diferenciada por parte de este Tribunal Constitucional.

Comenzaremos nuestro examen por lo previsto en la disposición adicional segunda, a cuyo tenor:

«Los funcionarios de carrera a que se refiere la disposición anterior, que fueron transferidos a la Comunidad Autónoma de Canarias en virtud del Real Decreto 1939/1985, de nueve de octubre, y que hasta la fecha de entrada en vigor de la presente Ley han venido prestando servicios docentes en los dos Institutos de Formación Profesional Marítimo-Pesquera de Canarias, sin reunir los requisitos de titulación y condiciones establecidas en esta Ley, se integrarán en los grupos de clasificación correspondientes en que hayan sido transferidos, con la consideración de 'a extinguir'.»

De la redacción literal del precepto lo primero que podemos apreciar es que, frente a lo afirmado por el Abogado del Estado, el precepto transcrito no regula la selección o el acceso a la función pública canaria de personas que carecerían de la titulación exigida, pues es claro que, como se desprende de su propio tenor literal, los destinatarios de esta norma ya ostentan, en virtud de las normas estatales a las que hemos hecho referencia, la condición de funcionarios de carrera de los Cuerpos de profesores numerarios y de maestros de taller, y precisamente en esa condición fueron, en su momento, traspasados a la Comunidad Autónoma de Canarias en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 1939/1985. Es decir, estamos ante una norma que tiene como objeto regular determinados aspectos de un personal que fue transferido a la Comunidad Autónoma para realizar una actividad profesional en los servicios de su propia Administración Pública.



Con respecto a la situación del personal funcionario transferido no debemos olvidar que la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico, estableció en su artículo 24.1 que «los funcionarios adscritos a órganos periféricos de la Administración estatal o de otras instituciones públicas, cuyos servicios sean transferidos a las Comunidades Autónomas, pasarán a depender de éstas, en los términos previstos en el artículo 25.1 de esta misma Ley, siéndoles respetados los derechos de cualquier orden que les correspondan en el momento del traspaso», señalando el artículo 25 que «[l]as Comunidades Autónomas asumirán todas las obligaciones del Estado en relación con los mismos» y «[l]os funcionarios a que se refiere el presente artículo no podrán ser adscritos en las Comunidades Autónomas a puestos de trabajo que no correspondan a su categoría y Cuerpo o Escala». Por su parte el artículo 12 de la Ley 30/1984, al regular la situación de los funcionarios transferidos, señalaba en su apartado 1 que: «los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas se integran plenamente en la organización de la Función Pública de las mismas. Las Comunidades Autónomas, al proceder a esta integración de los funcionarios transferidos como funcionarios propios, respetarán el grupo del Cuerpo o Escala de procedencia, así como los derechos económicos inherentes al grado personal que tuviesen reconocido». En esa misma línea el artículo 88.2 LEEP establece, con carácter de norma básica ex artículo 149.1.18 CE, que «[l]os funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas se integran plenamente en la organización de la Función Pública de las mismas, hallándose en la situación de servicio activo en la Función Pública de la Comunidad Autónoma en la que se integran», así como que «[l]as Comunidades Autónomas, al proceder a esta integración de los funcionarios transferidos como funcionarios propios, respetarán el Grupo o Subgrupo del cuerpo o escala de procedencia, así como los derechos económicos inherentes a la posición en la carrera que tuviesen reconocido».

En el ámbito autonómico la disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía de Canarias establece que los funcionarios adscritos a servicios de titularidad estatal que resulten afectados por los traspasos a la Comunidad Autónoma pasarán a depender de ésta, siéndoles respetados todos los derechos de cualquier orden y naturaleza que les correspondieran en el momento del traspaso. Esta previsión ha sido recogida por la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de regulación de la función pública canaria, cuya disposición transitoria primera aborda la integración en la función pública autonómica de los funcionarios transferidos, estableciendo en su apartado Dos.2 que «[l]os funcionarios transferidos, y los que puedan serlo en el futuro que, conforme a las normas anteriores, no puedan ser integrados en los cuerpos o escalas creados en esta Ley se integrarán en el grupo de clasificación correspondiente con el que hayan sido transferidos con la consideración de a extinguir», previsión esta última no controvertida con la perspectiva competencial ahora alegada por el Abogado del Estado en el presente proceso constitucional, y de la cual la impugnada resulta ser un reflejo.

Por ello podemos apreciar que de lo que aquí se trata es de la regulación que una Comunidad Autónoma ha establecido para que un determinado personal quede integrado en la organización de su propia Administración, operación en la cual, en principio, no cabe discutir que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de la potestad de autoorganización de que disponen, pueden configurar su propia función pública con arreglo a los criterios que, dentro del respeto al orden constitucional de distribución de competencias, consideren adecuados. Así, como destaca entre otras la STC 110/2004, de 30 de junio, FJ 4 b):

«En efecto, admitido que la Administración pública (con mayor lógica, el legislador) disfruta de cierta discrecionalidad para configurar o concretar organizativamente el status del personal a su servicio, es razonable pensar que dispone de un especial margen de actuación 'en especial cuando se trata de resolver situaciones particulares que precisen, por razones de transitoriedad o especialidad, una adecuación o actualización de regímenes jurídicos y retributivos (AATC 1268/1987, de 10 de noviembre, y 1053/1988, de 26 de septiembre, entre otros). No cabe duda que dentro de esas situaciones particulares cabe incluir las que nacen de procesos de transferencias, como el presente, en los que, entre otros extremos, hay que acomodar y adecuar a la Administración receptora a personas que, con uno u otro status,

prestaban sus servicios en otro Ente' (STC 57/1990, de 25 de marzo, FJ 2. Vid. también ATC 54/1992, de 20 de febrero, FJ 3).»

Podemos así comprobar que la Administración receptora y, con más motivo, la propia legislación autonómica disponen de amplias facultades para establecer la estructura y organización de sus propios medios y para adecuar y acomodar a los mismos el personal transferido, aunque, evidentemente, todo ello sobre la base del respeto a los derechos del personal transferido, tal como se contempla en la normativa básica estatal.

De este modo la finalidad de la disposición autonómica impugnada no es la integración automática en las Escalas creadas por la Ley autonómica 8/1999 de los funcionarios de los Cuerpos de profesores numerarios y de maestros de taller que carecieran de la titulación que, con arreglo a la propia Ley canaria, que sigue en este aspecto lo dispuesto en la normativa básica estatal, resultaría exigible, pues tal integración no resulta de lo dispuesto en el precepto impugnado. Por el contrario la finalidad de éste resulta ordenada a responder a la necesidad de hacer frente a una situación excepcional en la que se encontraba determinado personal que ya tenía la condición de funcionario de carrera en el momento en que fue transferido a la Comunidad Autónoma, situación excepcional que vendría dada por la carencia, con posterioridad a la vigencia de las normas que regulaban el ingreso en ambos cuerpos de funcionarios, del título académico habilitante correspondiente a cada uno de los grupos de titulación establecidos en la normativa básica estatal.

La respuesta a dicha situación excepcional requiere cohonestar la capacidad autonómica para configurar su propia función pública con la obligación, derivada tanto de lo dispuesto en el Estatuto Autonomía de Canarias como en la propia normativa básica estatal, de preservar la posición de los funcionarios transferidos en el doble plano económico y administrativo o profesional, todo ello sin violentar la normativa básica estatal de la que se desprende la consideración, con carácter general, de los títulos académicos como criterio taxonómico para clasificar los cuerpos, escalas, clases y categorías de los funcionarios. Al respecto no debe olvidarse que, como ya dijimos en la STC 76/1983, de 5 de agosto, al resolver (en su fundamento jurídico 40) la constitucionalidad del artículo 31.2 del, entonces, Proyecto de Ley Orgánica de armonización del proceso autonómico, «en él se establece la forma de garantizar a los funcionarios estatales transferidos que pertenezcan a Cuerpos o Escalas los derechos adquiridos, de cualquier orden y naturaleza, que poseyeran en el momento de la transferencia, exigencia que se halla expresamente establecida en la totalidad de los Estatutos de Autonomía», en relación a lo cual afirmamos que «esta garantía implica, en relación con estos funcionarios, el mantenimiento de su situación estatutaria; de aquí que el precepto les reconozca los mismos derechos económicos, de carrera y profesionales que correspondan a los funcionarios en servicio activo de los Cuerpos o Escalas de que procedan».

Atendidas las circunstancias a las que el precepto impugnado pretende responder, esto es, la excepcional situación en la que se encuentran unos funcionarios en trance de ser integrados en la función pública canaria, integración que ha de realizarse respetando sus derechos en cuanto funcionarios de carrera, podemos apreciar que, al tratarse de funcionarios transferidos, la Comunidad Autónoma puede disponer su integración en los cuerpos y escalas creados al efecto respetando las exigencias de grupo y titulación que se derivan de la normativa básica, lo que la Ley canaria 8/1999 ha hecho en su disposición adicional primera, que no ha sido impugnada en el presente proceso. Ahora bien, la Ley autonómica ha de atender asimismo a la obligación de respetar los derechos adquiridos por quienes eran ya funcionarios de carrera, tanto con anterioridad a la introducción por la Ley 30/1984 de la base estatal relativa a la clasificación de los cuerpos y escalas de funcionarios en función de la titulación exigida para el ingreso en ellos como, lógicamente, en el momento de producirse la posterior transferencia. Respeto de los derechos adquiridos que ha sido atendido del mismo modo que el establecido en el régimen general de la función pública canaria desde 1987, sin que éste último haya generado controversia competencial alguna. Así pues la norma impugnada encuentra su sentido en la necesidad de hacer frente a la excepcional situación en la que se encontraba un determinado grupo de funcionarios de carrera, los cuales, de esta forma, no ven alterada su situación, sin que

tampoco, por impedirlo tanto la normativa básica a la que ya hemos referencia como la propia legislación canaria en materia de función pública, se integren en las Escalas específicamente creadas por la norma autonómica.

La conclusión alcanzada se corrobora si se interpretan sistemáticamente las disposiciones adicionales de la Ley 8/1999, la cual dedica a este último extremo una previsión distinta de la aquí impugnada, contenida en la ya citada disposición adicional primera, en cuya virtud se establece la regla general de integración en las Escalas creadas por la norma autonómica de aquellos funcionarios que, pertenecientes a alguno de los dos cuerpos, ostenten la titulación exigida por la propia Ley 8/1999. Regla general de integración de la que la impugnada disposición adicional segunda se configura como excepción para hacer posible, tanto la integración de los funcionarios de carrera en la función pública canaria, como el respeto de las condiciones en que dichos funcionarios de carrera fueron transferidos por el Estado, quedando justificada su excepcionalidad por la necesidad del legislador canario de proporcionar una solución normativa para la integración en la función pública canaria de las personas que se encuentran en la situación descrita, caracterizada por la pertenencia a un cuerpo de funcionarios para cuyo acceso no se exigía, en su momento, la titulación académica que resulta de la aplicación de lo dispuesto en la sobrevenida normativa estatal y autonómica.

De esta forma es posible concluir que no se aprecia que la normativa autonómica cuestionada incurra en la contradicción con los mandatos de la normativa básica que resulta imprescindible, en supuestos como el presente, para apreciar la inconstitucionalidad del precepto autonómico, pues la finalidad de la disposición impugnada es responder a una previa situación derivada de las peculiares circunstancias en las que se produjo el traspaso de este personal de una forma que se inspira directamente en los criterios ordenadores de la función pública canaria. Respuesta que viene a suponer, en línea con lo exigido por la normativa básica estatal y por la propia legislación autonómica, el mantenimiento de la situación en la que estos funcionarios de carrera fueron transferidos por el Estado, quedando expresamente excepcionados de la integración en las escalas de funcionarios autonómicos creadas por la Ley 8/1999, integración que se dispone solamente para los funcionarios que ostenten la titulación exigida en la misma. Es decir, se trata, simplemente, de la forma en que el legislador canario ha decidido integrar en la función pública autonómica a aquellos funcionarios de carrera que, reuniendo tal condición, carecen del requisito de titulación exigido para pertenecer a las escalas creadas por la Ley 8/1999.

Por ello falta aquí la real y efectiva contradicción entre la norma estatal y la autonómica de la que se derivaría la vulneración del orden constitucional de distribución de competencias, lo que determina que la impugnación de la disposición adicional segunda de la Ley 8/1999 haya de ser desestimada.

6. Procede ahora que comencemos el análisis de la disposición transitoria segunda, apartados 1 y 3, recordando que los mismos son del siguiente tenor literal:

«1. Los funcionarios interinos que fueron transferidos a la Comunidad Autónoma de Canarias en virtud del Real Decreto 1939/1985, de 9 de octubre, y que hasta la fecha de la entrada en vigor de la presente Ley, han venido prestando servicio en los Institutos de Formación Profesional Marítimo-Pesquera de Canarias con anterioridad al día 22 de agosto de 1984, sin reunir los requisitos de titulación y condiciones establecidas en esta Ley [el resaltado en cursiva de este extremo es nuestro], podrán asimismo acceder a la condición de funcionarios de carrera mediante la participación en las pruebas a que se refiere el número 1 de la disposición anterior e integrándose, en caso de superarlas, en los grupos de clasificación a que se refiere la disposición adicional segunda de la presente Ley con la consideración de ‘a extinguir’.»

«3. El personal docente interino que viene prestando servicio en los Institutos de Formación Profesional Marítimo-Pesquera de Canarias con posterioridad al día 22 de agosto de 1984 y anterior a la entrada en vigor de la Ley 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, sin reunir los requisitos de titulación y las condiciones establecidos en esta Ley, podrán acceder asimismo a la condición de funcionarios de carrera mediante la participación en las pruebas a que

se refiere el número 3 de la disposición anterior e integrándose, en caso de superarlas, en los grupos de clasificación a que se refiere la disposición adicional segunda de la presente Ley, con la consideración de 'extinguir'.»

Podemos apreciar que esta disposición transitoria, en sus apartados 1 y 3, se refiere, por un lado, a los funcionarios interinos que, teniendo tal carácter en la fecha de entrada en vigor de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y habiendo sido transferidos a la Comunidad Autónoma en virtud del Real Decreto 1939/1985, de 9 de octubre, hayan venido prestando servicios en los Institutos de Formación Profesional Marítimo-Pesquera de Canarias hasta la fecha de entrada en vigor de la Ley 8/1999, así como, por otro, al personal docente interino que viene prestando servicios en dichos Institutos con posterioridad al 22 de agosto de 1984 y con anterioridad a la entrada en vigor de la LOGSE, respectivamente, y que no reúnan, en uno y otro caso, los requisitos de titulación y las condiciones establecidas en la propia Ley 8/1999. Las normas citadas permiten acceder a dichas personas a la condición de funcionarios de carrera mediante la participación en las pruebas específicas que se convoquen, «integrándose, en caso de superarlas, en los grupos de clasificación a que se refiere la disposición adicional segunda de la presente Ley, con la consideración de 'a extinguir'». Tales pruebas específicas consisten, para el caso de los funcionarios interinos, en un concurso-oposición, en el que se valorarán los servicios efectivos prestados, y, para el caso del personal interino que presta servicios con posterioridad al 22 de agosto de 1984, en un concurso-oposición libre, que constará de pruebas teóricas y prácticas en las que se valorarán los conocimientos sobre los contenidos curriculares y su dominio de los recursos didácticos y pedagógicos así como los méritos académicos.

En suma, las normas impugnadas establecen que el personal contemplado en ellas, cuyo vínculo con la Administración pública canaria viene definido por la nota de interinidad, bien por haber sido transferido en tal condición, bien por haber sido posteriormente nombrado con tal carácter, adquiera, mediante la superación de las pruebas previstas en ambos apartados del precepto, la condición de funcionario de carrera de la Administración de la Comunidad Autónoma canaria en los términos previstos en esos mismos apartados 1 y 3 de la disposición transitoria segunda. De este modo, de acuerdo con la citada disposición transitoria segunda, la carencia de la titulación necesaria no sería obstáculo para el acceso a dicha condición de funcionario de carrera, sino que solamente impediría su integración en las escalas creadas por la Ley 8/1999, pues tal sería la consecuencia de la utilización de una fórmula, la de la integración en un grupo de titulación con la consideración «a extinguir», de la que, con arreglo a la propia normativa canaria en materia de función pública (al respecto, la ya citada disposición transitoria primera de la Ley canaria 2/1987), puede inferirse tanto su carácter excepcional como su aplicación, en principio, únicamente a la situación de quienes, siendo ya funcionarios de carrera, resultan transferidos a la Comunidad Autónoma como consecuencia de los trasposos de funciones y servicios inherentes al desenvolvimiento del Estado autonómico.

7. La cuestión que hemos de dilucidar aquí es la de si el mecanismo de acceso a la función pública previsto en los apartados impugnados, en particular, en lo relativo a la dispensa de la titulación necesaria en atención a la previa vinculación con los Institutos de Formación Profesional Marítimo-Pesquera de Canarias, resulta o no ajustado al orden constitucional de distribución de competencias.

En tal sentido hemos de comenzar recordando que la posesión de la titulación académica como requisito para el acceso al empleo público ha sido reiteradamente establecida por el legislador estatal con carácter indudablemente básico [inicialmente en el artículo 25 de la Ley 30/1984 y ahora en el artículo 56.1 e) LEEP]. Esta exigencia, en principio, se refiere a todos aquellos que, tras el establecimiento de la citada base estatal, pretendan acceder a la condición de funcionarios de carrera, aun cuando tal acceso se produzca a partir de una previa situación de interinidad, condición esta última caracterizada por su naturaleza jurídica temporal y precaria, pues los interinos ocupan puestos de trabajo en razón de la urgencia requerida para cubrirlos transitoriamente hasta tanto se provean por funcionarios de carrera, si bien, en el caso que ahora se nos plantea, dicha naturaleza y condición pueda, por razones

ajenas al objeto del presente proceso y que no pueden formar parte de nuestro enjuiciamiento, legítimamente ser puesta en duda. En cualquier caso es preciso recordar que el requisito de la posesión de la titulación adecuada para la ocupación de un puesto de trabajo por personal interino viene también exigido, como no podía ser de otro modo, por la propia normativa canaria (artículo 65 de la ya citada Ley canaria 2/1987).

La situación resulta así ser distinta de la anteriormente examinada respecto a la disposición adicional segunda de la Ley 8/1999, pues el ámbito de aplicación de ésta última se circunscribe a personas que accedieron a la condición de funcionarios de carrera con arreglo a la normativa vigente en ese momento, esto es, anterior a la promulgación de la Ley 30/1984. Sin embargo es claro que el requisito de la posesión de la titulación bastante para el acceso y promoción en el ámbito de la función pública se encuentra taxativamente establecido por las normativas estatal básica y autonómica de desarrollo en materia de función pública, las cuales han recogido lo que ya disponía al respecto el artículo 30 de la Ley de funcionarios civiles del Estado de 1964, sin que nos encontremos aquí en uno de los supuestos excepcionales previstos por el legislador básico estatal para el acceso a la función pública [tanto en las normas vigentes en el momento de aprobarse la Ley 8/1999 (disposiciones transitorias sexta y decimoquinta de la Ley 30/1984 y disposición transitoria quinta LOGSE) ni, como se apreciará, en la normativa estatal que, con el mismo carácter básico, ha sustituido a las dos leyes citadas]. De la misma forma es indiscutible que el requisito de la exigencia de la correspondiente titulación no se cumple en los supuestos a que se refieren los apartados 1 y 3 de la disposición transitoria segunda, pues las normas controvertidas reconocen la posibilidad de acceder, previo el correspondiente proceso, a una plaza en propiedad en el ámbito de la función pública canaria sin tener la titulación requerida por la propia Ley 8/1999.

8. Reiteradamente hemos reconocido (por todas, STC 107/2003, de 2 de junio, FJ 4) que la toma en consideración de la previa prestación de servicios a la Administración puede ser tomada en consideración para evaluar la aptitud o capacidad del aspirante, y de hecho así lo reconoce el propio legislador básico estatal en la disposición transitoria cuarta LEEP, que habilita a las Administraciones públicas para efectuar convocatorias de consolidación de empleo temporal a puestos o plazas de carácter estructural de sus cuerpos, escalas y categorías siempre que estén dotados presupuestariamente y se encuentren desempeñados interina o temporalmente con anterioridad al 1 de enero de 2005. Y, aun cuando tales previsiones no resulten aquí de aplicación, procede recordar que lo mismo ha hecho el legislador en materia de educación en la ya citada disposición transitoria decimoséptima de la Ley Orgánica 2/2006, cuyas previsiones, en cuanto a la reducción del porcentaje de profesores interinos en los centros educativos mediante el correspondiente proceso selectivo, han sido desarrolladas por el Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, de cuyo artículo 13, en relación con el 57, se deduce con claridad la exigencia del requisito de la posesión de la titulación adecuada para participar en el procedimiento selectivo de ingreso al que hace referencia la citada disposición transitoria de la Ley Orgánica 2/2006, exigencia que solamente cede en el caso de las excepciones expresamente previstas en el mismo (disposición adicional única del propio Real Decreto 276/2007).

Así, aun siendo cierto que, como hemos declarado (STC 83/2000, de 27 de marzo, FJ 4), «la consideración de los servicios prestados no es ajena a los conceptos de 'mérito y capacidad' del artículo 103.3 CE, ya que 'el tiempo efectivo de servicios puede reflejar la aptitud o capacidad del aspirante para desarrollar una función o empleo público y suponer además, en ese desempeño, unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados' por la Administración convocante (SSTC 67/1989, FJ 3, y, en igual sentido STC 60/1994, FJ 6; 185/1994, FJ 6)» también hemos advertido que dicha posibilidad no es ilimitada. En tal sentido el legislador autonómico goza de un amplio margen de libertad en la regulación de las pruebas de selección y en la determinación de los méritos y capacidades que se tomarán en consideración, pero tal libertad no es absoluta, sino que está sometida a límites, uno de los cuales es el respeto a la normativa básica estatal en materia de función pública, la cual, de modo expreso, ha sentado desde 1984 el taxativo criterio de establecer, con carácter general y salvo las excepciones previstas en ella, como requisito para el



acceso a dicha función pública el de la posesión de unas determinadas titulaciones. De lo anterior resulta que, como ya declaramos en la STC 31/2006, de 1 de febrero, en relación específicamente a la función pública docente [FJ 4 b)], no es posible que «las Administraciones autonómicas adopten medidas unilaterales en la materia, ya que nuestra jurisprudencia ha declarado expresamente que las excepciones al sistema de acceso a la función pública (docente) merecen la calificación de legislación básica, por lo que su regulación corresponde, obviamente, al Estado central».

Por ello, aun cuando las previsiones normativas impugnadas tratan de dar respuesta a una situación excepcional en la que se encuentra determinado personal que presta servicio en los Institutos de Formación Profesional Marítimo-Pesquera de Canarias, lo cierto es que esa excepcionalidad, por sí sola, no justifica la constitucionalidad de la previsión impugnada, pues se trata de una previsión extraña a todos los procedimientos de acceso a la función pública que, de hecho, conculca los principios de igualdad, mérito y capacidad que disciplinan la adquisición del estatuto funcionarial, sin que el hecho de que tal acceso se produzca en un grupo de clasificación con la consideración «a extinguir» pueda enervar dicha conclusión, pues, en definitiva, acceden a la condición de funcionarios de carrera y, en tal condición, se integran en la función pública canaria y en el correspondiente grupo, personas que carecen de la titulación requerida.

En efecto, como hemos dicho en alguna ocasión, «las regulaciones singulares para el personal interino o contratado al servicio de una Comunidad Autónoma no pueden llevar al olvido o a la exclusión de los principios constitucionales a los cuales se viene haciendo alusión que preservan el derecho fundamental al libre e igualitario acceso a la función pública, respeto que habrá de mantenerse –aun cuando quizá menos enérgicamente– en las fases ulteriores de la relación funcionarial como es la promoción interna a un nivel superior (STC 27/1991)» (STC 388/1993, de 23 de diciembre, FJ 2). Con más contundencia debe tomarse en consideración esta reflexión cuando no se trata de una medida de promoción interna a un nivel superior, sino de una que pretende facilitar el ingreso en la función pública.

Así, de la ya citada STC 31/2006, resolutoria de un caso relativo al acceso a la función pública docente de personas que carecían de la titulación exigida para ello, podemos extraer el criterio de que la posibilidad de integración en la función pública de quienes carecen de la titulación exigida para el acceso mismo «está en franca y patente contradicción con dos normas básicas estatales (artículos 22.1 y 25 de la Ley de medidas ya mencionada), cuya calificación como tales se hace en el pórtico de la misma (artículo 1)». Lo mismo puede concluirse ahora, en cuanto que las previsiones anteriores de la Ley 30/1984 han sido recogidas por el LEEP con el mismo carácter básico [en especial artículos 14 c), 16 y 18 y los ya citados 56.1 e), 75.1 y 76].

9. La aplicación de lo expuesto al caso que estamos enjuiciando ha de conducir a la declaración de inconstitucionalidad de los apartados impugnados de la disposición transitoria segunda de la Ley 8/1999, dado que no estamos ahora ante una mera medida de promoción del personal funcionario, sino de la conversión de personal interino que pretende integrarse por esta vía en la función pública sin contar con la titulación exigida por la normativa estatal básica, la autonómica en materia de función pública y por la propia Ley 8/1999 (artículos 1.3 y 2.3). La pretendida dispensa de titulación implica un desconocimiento de los principios de mérito y capacidad previstos para el acceso a la función pública en la normativa impugnada, que «menoscaba la capacidad como requisito absoluto para el desempeño de cada puesto de trabajo concreto y niega el mérito como elemento relativo de comparación y preferencia para el acceso o nombramiento» (STC 388/1993, de 23 de diciembre, FJ 2) en la medida en que rompe el régimen general aplicable en todo el territorio nacional que, indudablemente, está en el fundamento de lo básico.

Por ello debemos considerar que la necesaria flexibilidad a la que hemos aludido, y que es preciso reconocer a la Comunidad Autónoma en orden a la adaptación de su organización para asumir las funciones y servicios asumidas en su momento mediante el correspondiente proceso de traspasos, no puede llegar hasta el punto de obviar la exigencia de un requisito previsto con carácter general por la normativa básica estatal. Es claro que

no resulta posible acceder a la condición de funcionario de carrera si se carece de uno de los requisitos exigidos para ello por la normativa que, en el momento en que se produce dicho acceso, resulte de aplicación, como sucede en el presente caso con el requisito de la titulación, el cual viene impuesto tanto por la normativa básica estatal como por la propia normativa canaria en materia de función pública (artículos 23 y 24 de la Ley 2/1987).

Consecuentemente la norma autonómica impugnada vulnera la distribución competencial resultante del artículo 149.1.18 CE, por cuanto, al contradecir a la legislación básica estatal, invade el ámbito material de lo básico así delimitado, incurriendo por ello en un vicio de incompetencia vulnerador del orden constitucional.

## FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar inconstitucionales y, consiguientemente, nulos los apartados 1 y 3 de la disposición transitoria segunda de la Ley del Parlamento de Canarias 8/1999, de 27 de abril, de creación de las escalas de profesores numerarios y maestros de taller de formación profesional marítimo-pesquera.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veinticuatro de noviembre de dos mil diez.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Eugení Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.