

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**7792** *Pleno. Sentencia 111/2014, de 26 de junio de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 1453-2014. Interpuesto por la Presidenta del Gobierno en funciones en relación con la Ley Foral 19/2013, de 29 de mayo, por la que se autoriza la apertura de un nuevo proceso de funcionarización de las Administraciones públicas de Navarra. Derecho a la igualdad en el acceso a las funciones públicas, principios de mérito y capacidad y competencias sobre función pública: nulidad de la ley foral que contempla la apertura de nuevos procesos de conversión en funcionario del personal estatutario y contratado laboral fijo de la Administración de la Comunidad Foral y del personal laboral fijo de las entidades locales de Navarra.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1453-2014, promovido por la Presidenta del Gobierno en funciones contra los arts. 1 a 10 de la Ley Foral 19/2013, de 29 de mayo, por la que se autoriza la apertura de un nuevo proceso de funcionarización de las Administraciones públicas de Navarra. Ha comparecido y formulado alegaciones el Parlamento de Navarra. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 10 de marzo de 2014, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, promueve recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1 a 10 de la Ley Foral 19/2013, de 29 de mayo, por la que se autoriza la apertura de un nuevo proceso de funcionarización de las Administraciones públicas de Navarra. La impugnación se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación:

a) La apertura del proceso de funcionarización, que la Ley Foral 19/2013 autoriza, afecta negativamente a las normas constitucionales que confieren el máximo rango a los principios de mérito y capacidad (art. 103.3 CE) y al derecho fundamental de todos para acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE).

Vulnera directamente los principios de mérito y capacidad, ya que mediante una mera solicitud acompañada de la titulación correspondiente, unida al hecho del actual desempeño de las funciones como funcionario no permanente o trabajador fijo en la Administración Foral, da lugar a la adquisición de la condición de funcionario de carrera. No se prevé en ningún caso la realización de pruebas de acceso libre en convocatoria

pública, que la normativa básica configura como cauce para valorar el mérito y la capacidad de los aspirantes, ni tan siquiera se valoran méritos propiamente.

Para el personal estatutario y contratado laboral fijo de la Administración Foral, el art. 1 establece la aplicación de las condiciones fijadas en el art. 8 de la Ley Foral 4/2003, de 14 de febrero, al que se remite. Esta última Ley autorizaba al Gobierno de Navarra la apertura de un nuevo plazo de opción para la adquisición de la condición de funcionario, habiéndose regulado el procedimiento de integración por el Decreto Foral 717/2003, de 29 de diciembre, sin convocatoria abierta.

Para el personal estatutario y contratado laboral fijo de la Administración local, la Ley Foral 19/2013 desarrolla en los arts. 3 a 6 un procedimiento singular y simple de integración, sin que exista un tribunal u órgano intermedio, independiente, profesional y especializado, que examine la aptitud y méritos de los aspirantes, ya que sólo se obliga al secretario de la corporación local respectiva a emitir un informe sobre la legalidad de la solicitud del candidato, en cuanto ésta acredite que el solicitante se halla en la situación que la propia norma ya ha predeterminado.

En ambos casos, la integración directa sin pruebas selectivas, sin libre concurrencia de personal externo, vulnera los principios constitucionales de mérito y capacidad, pues se prescinde de la celebración de pruebas o de la aplicación de sistemas selectivos para la acreditación de méritos y aptitudes.

Por lo que se refiere al derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE, hay que partir de la jurisprudencia constitucional relativa a la proscripción de las medidas de integración automática de determinados grupos en la función pública; al carácter excepcional de las llamadas pruebas restringidas para el acceso a la función pública; y al carácter asimismo excepcional del hipotético acceso mediante procedimientos que no sean de acceso libre y mediante pruebas selectivas. Ha declarado esa misma jurisprudencia (SSTC 38/2007, de 15 de febrero; 30/2008, de 25 de febrero, y, por todas, STC 130/2009, de 1 de junio, FJ 3) que el art. 23.2 CE determina un derecho de configuración legal, de tal modo que sólo al legislador compete establecer las condiciones de acceso a la función pública que han de reunir los candidatos.

Sobre el art. 23.2 CE, existe una consolidada doctrina constitucional según la cual la reserva de ley entraña también una garantía de orden material que se traduce en la imperativa exigencia de predeterminar cuáles hayan de ser las condiciones para acceder a la función pública de conformidad con los principios de mérito y capacidad. Además, los principios de mérito y capacidad, también desde la perspectiva del derecho constitucional sustantivo, preservan ese derecho a la igualdad de condiciones en el acceso a la función pública, que es corolario del principio de igualdad y no discriminación que establece el artículo 14 CE. La jurisprudencia constitucional siempre ha señalado que el art. 23.2 CE es una especificación del principio de igualdad que consagra el art. 14 CE (SSTC 363/1993, de 13 de diciembre, FJ 4; 60/1994, de 28 de febrero, FJ 4; 16/1998, de 26 de enero, FJ 5; 83/2000, de 27 de marzo, FJ 1, y 107/2003, de 2 de junio, FJ 4, entre otras). De acuerdo con esa jurisprudencia, desde la perspectiva de garantía formal, sólo la ley debe establecer los requisitos de acceso para las distintas modalidades de desempeño de funciones públicas, y desde la perspectiva de la garantía material, esos mismos requisitos deben estar previstos con carácter general, de manera que mediante normas particulares o especiales no se venga a quebrar el criterio igualitario previsto en la norma general que plasma los principios constitucionales de mérito y capacidad.

b) El texto constitucional impide que, mediante normas incluso dotadas de rango de ley en el ámbito territorial autonómico, se desconozcan los requisitos de acceso establecidos con carácter básico bajo la cobertura del art. 149.1.18 CE.

A estos efectos, el art. 61 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público (LEEP), con carácter básico, establece que «los sistemas selectivos de funcionarios de carrera serán los de oposición y concurso-oposición que deberán incluir en todo caso, una o varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes y establecer el orden de prelación. Sólo en virtud de ley podrá aplicarse el concurso, que consistirá únicamente en la valoración de méritos» (apartado 6). Conforme a esa

legislación básica estatal, la Comunidad Foral de Navarra ha regulado el acceso a la condición de funcionario en términos coincidentes con la legislación básica: el Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, prevé la necesidad de superar pruebas selectivas abiertas para acceder a la función pública.

La consideración del régimen específico de Navarra en lo que afecta al régimen estatutario de los funcionarios [art. 49.1 b) de la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra: LORAFNA] tiene como límite el respeto de los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos (STC 140/1990, de 20 de septiembre, FJ 3). Es decir, respetando la competencia de regulación básica del Estado sobre la materia (art. 149.1.18 CE), pues más allá tampoco alcanza el concepto de derecho histórico empleado por la disposición adicional primera CE, en la medida en que se trata de un derecho o de unos derechos reconocidos por el Estado y dentro del marco de la Constitución.

Del propio art. 49.1 b) LORAFNA se infiere de manera inequívoca la inmunidad a la intromisión por parte de la legislación autonómica en «los derechos y obligaciones esenciales» que la legislación básica del Estado reconoce a los funcionarios. La igualdad en las condiciones de acceso a través de un sistema que garantice la apreciación objetiva del mérito y capacidad, precisamente por su fundamento en los arts. 14 y 23 CE, constituye o forma parte del sustrato material de esos «derechos y obligaciones esenciales». Los preceptos contenidos en la legislación estatal por ese carácter básico, determinan los requisitos esenciales de acceso y la definición de los procedimientos de oposición y concurso-oposición, así como la excepcionalidad del concurso, constituyen e integran el haz de los derechos y obligaciones esenciales reconocidos por la ley a los funcionarios.

La STC 38/2004, de 11 de marzo, reconoció el carácter básico del art. 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, de redacción similar a la del actual art. 61 LEEP. La misma Sentencia constitucional declaró el carácter igualmente básico de las normas que excepcionan un principio general al que se ha atribuido legalmente la condición de norma básica. Así, en esta materia, las excepciones al principio de que las convocatorias tienen que ser por regla general abiertas o libres (FFJJ 3 y 4). La jurisprudencia constitucional ha admitido la excepcionalidad de las convocatorias restringidas de acceso, cuando la diferencia de trato pueda considerarse como razonable, proporcionada y no arbitraria, y siempre que dicha diferenciación se demuestre como un medio excepcional para resolver una situación también excepcional, expresamente prevista en una norma con rango de ley y con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, entre las que se integra también la propia eficacia de la Administración (por todas, SSTC 12/1999, de 11 de febrero, FJ 3, y 130/2009, de 1 de junio, que recopila en gran parte la doctrina sobre esta cuestión). En definitiva, sólo una hipotética situación de creación o configuración inicial de una nueva estructura administrativa, y de alguna manera prevista la medida excepcional misma por la legislación estatal básica, sería causa suficiente y excepcional para, por una sola vez, arbitrar un sistema de acceso restringido. Pero el Tribunal no ha admitido otras posibles excepciones, o al menos sobre la base de la sola decisión autonómica (STC 16/1998, de 26 de enero, sobre provisión de las funciones de secretaria e intervención en las entidades locales de Navarra), como es el caso de la Ley Foral 19/2013.

c) La Ley Foral 19/2013 impugnada pretende justificar su oportunidad en procesos pasados de funcionarización, abiertos por respectivas Leyes Forales en 1990, 1992, 1993, 1996 y 2003. Y, desde una perspectiva más sustantiva, en la oportunidad de «regularizar» la situación del personal laboral, terminando con esta no querida dualidad de modelos de contratación, según su exposición de motivos.

Esas razones no se acomodan en modo alguno a los criterios dados por la jurisprudencia constitucional para poder entender justificada y proporcionada la quiebra de los principios de igualdad, mérito y capacidad, como excepción a la proscripción de las convocatorias restringidas de acceso a la función pública.

La sola programación o perspectiva de una Administración pública que en lo posible excluya la relación de naturaleza laboral en beneficio de la relación de servicios integrada por funcionarios de carrera, aun siendo lógica y acorde con las finalidades generales de la legislación en materia de función pública (art. 9.2 LEEP), no puede justificar algo tan drástico y excepcional, por frontalmente contradictorio con los principios constitucionales, como una convocatoria de acceso restringido, sin competencia abierta ni igualdad en la participación.

Tampoco puede servir de justificación el hecho de que en situaciones anteriores no se hayan impugnado por el Estado las medidas legales de funcionarización en el seno de la misma Comunidad Foral. Se trata de procesos más antiguos, en el contexto de una situación en la que pudiera haber estado justificado seguir ese procedimiento de acceso directo para resolver una situación excepcional, cuál era la ordenación de la función pública autonómica tras instaurarse y organizarse el Estado autonómico. En cualquier caso, tales procesos no tienen ya cabida en estos momentos, pues no concurren en la actualidad circunstancias que pudieran justificar la excepcionalidad.

En cualquier caso, constituye doctrina constitucional ya consolidada que la indisponibilidad de las competencias hace imposible entender que la tácita aquiescencia de su titular a un acto ajeno, autonómico (incluso legislativo) que las desconozca o vulnere, pueda ser entendida como renuncia, de manera que esa misma competencia (estatal) puede ser por tanto reivindicada en el futuro, con ocasión de cualquier otro acto que implique su ejercicio (STC 176/1999, de 3 de septiembre, FJ 30, con referencia a jurisprudencia anterior).

2. Por providencia de 8 de abril de 2014, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso y, de conformidad con lo establecido en el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados, al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento de Navarra, al objeto de personarse en el proceso y formular alegaciones en el plazo de quince días; tener por invocado el art. 161.2 CE, con suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso y desde el día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» para terceros; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Navarra».

3. Mediante sendos escritos registrados con fechas 23 de abril y 25 de abril de 2014, el Presidente del Senado y el Presidente del Congreso de los Diputados comunicaron los acuerdos de personación de las respectivas Cámaras, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Con fecha 8 de mayo de 2014 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Gobierno de Navarra, comunicando el acuerdo adoptado el 30 de abril a efectos de darse por enterado de la interposición y admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad núm. 1453-2014.

5. La Letrada del Parlamento de Navarra, presentó en nombre de dicha institución su escrito de alegaciones el día 16 de mayo de 2014, instando la inadmisión y, subsidiariamente, la desestimación del recurso en atención a la argumentación que se sintetiza seguidamente:

a) El recurso debe ser inadmitido por haber sido presentado fuera de plazo. La Ley Foral 19/2013 fue publicada en el «Boletín Oficial de Navarra» el 10 de junio de 2013, habiéndose interpuesto el recurso de inconstitucionalidad con fecha 10 de marzo de 2014, una vez superado con creces el plazo establecido en el art. 33.1 LOTC.

La demanda no ha alegado ni acreditado el cumplimiento de los trámites previstos en el art. 33.2 LOTC, siendo carga procesal del recurrente su invocación y, en su caso, la aportación documental que permita la ampliación del plazo procesal previsto en el apartado 1, plazo de caducidad que no admite interrupciones (ATC 547/1989, de 15 de

noviembre). Tratándose de un trámite insubsanable en este momento procesal, se solicita que se declare la inadmisión del recurso de inconstitucional por ser manifiestamente extemporáneo.

b) El recurso ha perdido objeto, ya que en el plazo transcurrido desde su publicación hasta la interposición del mismo, la Ley Foral 19/2013 ya ha desplegado todos sus efectos.

Durante el tiempo en que la ley foral ha estado en vigor –hasta el 12 de abril de 2014, fecha a partir de la cual tiene efectos su suspensión en lo que a terceros se refiere–, el Gobierno de Navarra ha renunciado a abrir un nuevo plazo para posibilitar el ejercicio del derecho de opción al que le habilitaba el art. 1, y las entidades locales han dictado los correspondientes acuerdos de iniciación del proceso y de integración, sin que ninguno de ellos haya sido recurrido (por las mismas razones que las expuestas en este recurso) por el Estado o por la Comunidad Foral de Navarra.

El art. 40 LOTC establece que las Sentencias que declaren la inconstitucionalidad de leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las leyes, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en determinados supuestos, que no vienen al caso. Como ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional, por exigencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), las sentencias que, en su caso, declaren la inconstitucionalidad no permiten revisar aquellas situaciones que hayan adquirido firmeza –en vía administrativa o judicial– por no haber sido impugnadas en tiempo y forma (SSTC 194/2000, de 19 de julio; 193/2004, de 4 de noviembre, y 243/2004, de 16 de diciembre, entre otras muchas). Una hipotética sentencia estimatoria del recurso no tendría ningún efecto práctico. A los efectos de declarar sin objeto este contencioso constitucional, es una situación equiparable a la de la derogación de una norma.

Por otra parte, no cabe declarar en ningún caso la nulidad retroactiva de una ley. Los efectos de su anulación por sentencia son siempre *ex nunc*, estando equiparados a una derogación, a un acto de legislación negativa. Por tanto, una hipotética declaración de inconstitucionalidad solo tendría, en caso de acordarse, efectos *pro futuro*, manteniéndose todos los efectos ya desplegados por la ley.

Tampoco existe ultraactividad, pues la Ley impugnada ha cumplido plenamente sus objetivos: los nuevos plazos de opción para la integración han sido establecidos o no lo han sido, dentro de los plazos legales y las resoluciones dictadas a su amparo son, en lo que al objeto del presente recurso tiene que ver, firmes.

Además, no se plantea en la demanda ninguna controversia de carácter competencial, por lo que el recurso tampoco tiene objeto a este respecto. Como ha tenido oportunidad de afirmar el Tribunal Constitucional en numerosas resoluciones (ATC 139/1998, de 16 de junio, entre otros), solo está llamado a pronunciarse en la medida en que se trate de una competencia en disputa o controvertida, que esté todavía viva, aspecto que no concurre en este caso. El Estado no reivindica titularidad de competencia alguna, ya que expresamente se admite que la Comunidad Foral de Navarra ostenta competencias exclusivas en materia de función pública, siempre que respete los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos.

c) El recurso debe ser inadmitido o, en su defecto, desestimado, por falta de argumentación suficiente (arts. 33.1 y 85 LOTC, y SSTC 239/1992, de 17 de diciembre, y 13/2007, de 18 de enero).

La demanda afirma reiteradamente que la ley foral impugnada pretender articular un procedimiento de funcionarización, entre otros, del personal estatutario no permanente, afirmación que, simplemente, no se ajusta a la verdad. Con la Ley Foral 19/2013 no se pretende «funcionarizar» a personal no permanente o interino alguno, simplemente no contempla esta posibilidad. Se dirige, exclusivamente, al personal estatutario (funcionario) y al laboral fijo. El personal estatutario –de los Servicios de Salud– constituye un tipo de funcionario de carrera al que la Ley del estatuto básico del empleado público reconoce su especialidad (art. 2.3). En la Comunidad Foral de Navarra el personal estatutario constituye una categoría marginal, tanto debido a los sucesivos procesos de integración



como en virtud del art. 30 de la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, por la que se regula el régimen del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, según el cual todo el personal de nuevo ingreso en este ámbito tiene la condición de funcionario.

El recurso omite hacer referencia alguna a lo dispuesto en los arts. 3 y 4.2 de la ley foral impugnada, que exigen que los interesados hayan accedido a sus puestos de trabajo mediante convocatoria pública y la superación de pruebas selectivas en las que se hayan garantizado los principios de igualdad, mérito y capacidad (arts. 23.2 y 103.3 CE).

En el recurso se postula la aplicación directa de la legislación básica del Estado constituida por la Ley del estatuto básico del empleado público, omitiendo lo dispuesto en su disposición adicional tercera.

El hecho de que el Estado no impugnara ninguna de las ocho leyes forales anteriores a la Ley Foral 19/2013 que han regulado también la integración prueba que, para aquél, la decisión que ahora cuestiona ha resultado plenamente constitucional durante más de veinte años, no solo desde el punto de vista del respeto a los derechos fundamentales (arts. 23.2 y 103.3 CE), sino también desde el punto de vista del reparto competencial en materia de función pública entre el Estado y Navarra.

d) En virtud de su régimen foral, Navarra dispone de competencias exclusivas en materia de función pública, con los únicos límites del respeto a los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos y a las instituciones, facultades y competencias inherentes a la unidad constitucional [artículos 49.1 b), 2.2 y 3.1 LORAFNA y STC 140/1990]. Deben ser tenidos en cuenta también los arts. 46, 39 y 40 LORAFNA.

La propia legislación del Estado reconoce la competencia de Navarra en materia de función pública: la disposición adicional tercera de la Ley del estatuto básico del empleado público establece que dicho estatuto se aplicará a la Comunidad Foral de Navarra en los términos establecidos en el art. 149.1.18 CE y disposición adicional primera de la Constitución y en la LORAFNA.

De acuerdo con la doctrina sentada en la STC 140/1990, la competencia exclusiva del art. 49.1 b) LORAFNA tiene límites, pero éstos no son los establecidos en la legislación básica estatal, sino tan solo los contenidos en la misma que, además, establezcan los derechos y obligaciones esenciales de todos los funcionarios. Cuáles sean estos derechos y obligaciones esenciales es una cuestión que habrá de deducirse de las leyes básicas dictadas por el legislador estatal conforme a las reglas constitucionales (art. 28 LOTC), pero en todo caso nada tienen que ver con las competencias en materia de organización de la función pública que la LORAFNA reconoce a la Comunidad Foral de Navarra (arts. 40 y 49.1 b), y que forman parte de los derechos históricos de Navarra garantizados por la disposición adicional primera de la Constitución. Las previsiones generales sobre el acceso a las funciones públicas en sentido amplio no impiden que tanto la legislación foral como la estatal contemplen medidas de «funcionarización», de conformidad con sus respectivas competencias en materia de organización de la función pública, conformes con los principios constitucionales y que, como excepción a la regla general, no pueden ser incluidas dentro del término «derechos y obligaciones esenciales» de los funcionarios públicos.

En el caso de Navarra, el hecho cierto de que haya venido ejerciendo competencias, en razón de sus derechos históricos, en materia de organización de la función pública y, más en concreto, de régimen estatutario de los funcionarios, comprende también todo lo relativo a la integración o «funcionarización» de su personal.

No se puede afirmar que las previsiones de la Ley Foral 19/2013 vulneren un derecho fundamental en el acceso a las funciones públicas, sin incurrir en una abierta contradicción con las decisiones que el propio Estado adopta dentro de su ámbito competencial porque dicha interpretación, de ser válida, afectaría también a la constitucionalidad de la disposición transitoria segunda de la Ley del estatuto básico del empleado público.

e) La integración o «funcionarización» no afecta a ningún derecho u obligación esencial que la legislación básica reconozca a todos los funcionarios públicos. Como ha declarado la STC 76/1986, de 9 de junio, el establecimiento de un sistema específico de

acceso a la función pública para un grupo concreto de personas no constituye una cuestión de carácter básico (por lo tanto mucho menos de carácter esencial) y sí puede estar dentro de las competencias de cualquier Comunidad Autónoma –y con mucha más razón, dentro de las de la Comunidad Foral de Navarra–.

Tampoco hay ninguna violación del principio de igualdad en el acceso a la función pública respecto de terceros posibles aspirantes a puestos de trabajo de funcionarios en la Administración local de Navarra, porque no estamos ante la cobertura de nuevas plazas vacantes de funcionarios, sino ante la mera reconversión de los puestos de trabajo de personal laboral fijo –a los que se debe acreditar que se ha accedido por convocatoria pública y de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad– en puestos de trabajo de funcionarios. Algo que no prohíbe ni la Constitución ni la legislación básica.

No existe tampoco ninguna inconstitucionalidad mediata por vulneración de ningún derecho u obligación esencial prevista en la legislación básica del Estado. No estamos ante convocatorias restringidas pensadas para facilitar el acceso a la función pública de personal no permanente o temporal. Las personas afectadas pueden optar –voluntariamente– por su funcionarización ya que han acreditado que han accedido a las funciones públicas –aunque en calidad de personal laboral fijo en el caso de las entidades locales– a través de procedimientos públicos que garanticen los principios de igualdad, mérito y capacidad (arts. 3 y 4 de la Ley Foral 19/2013). En consecuencia, el procedimiento opera sobre una comprobación documental que exige que se acredite también este extremo.

La racionalización está en el fundamento de la Ley Foral 19/2013 y en todas las anteriores aprobadas con la misma finalidad desde el año 1990: la integración de todo el personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra en un único régimen funcional. Los mismos argumentos de la STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 4 b), en orden a la búsqueda de la eficacia, pueden ser esgrimidos en este contencioso constitucional. De esta forma, el personal laboral fijo, siempre que haya accedido a sus puestos de trabajo cumpliendo con lo dispuesto en los arts. 23.2 y 103.3 CE, puede voluntariamente integrarse como funcionario, ya que se trata de personas que han accedido a sus puestos de trabajo mediante convocatoria pública, y que van a seguir desempeñando las mismas funciones para cuyo ejercicio se examinaron en su día, aunque sujetos a otro régimen. No se trata de pruebas restringidas dirigidas a consolidar las situaciones jurídicas de personal interino o temporal, por lo que no tienen trascendencia las SSTC 130/1999, 27/1991, 113/2010 o 130/2009 que invoca el Abogado del Estado. No existe aquí una diferencia de trato en beneficio de unos y en perjuicio de otros porque tampoco hubo, en su momento, restricción alguna para que todos los interesados se presentasen en su día a las convocatorias públicas aprobadas para cubrir las plazas de personal laboral fijo cuya integración contempla la Ley Foral 19/2013.

6. Por providencia de 24 de junio de 2014, se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 26 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Foral 19/2013, de 29 de mayo, por la que se autoriza la apertura de un nuevo proceso de funcionarización de las Administraciones públicas de Navarra, se funda en la vulneración de las normas constitucionales que establecen el derecho fundamental de todos para acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE) y el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad (art. 103.3 CE), así como en la infracción del art. 149.1.18 CE, por no haberse respetado los requisitos de acceso a la función pública establecidos con carácter básico.

Antes de examinar el fondo de la controversia, hemos de dar respuesta a los óbices procesales planteados por la Letrada del Parlamento de Navarra.

a) Se solicita la inadmisión por haberse presentado el recurso fuera del plazo de tres meses establecido en el art. 33.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), sin que resulte aplicable la ampliación a nueve meses prevista en el art. 33.2 LOTIC, al no haberse alegado ni acreditado el cumplimiento de los requisitos establecidos en este precepto.

Esta objeción debe rechazarse, como ya hiciéramos en la STC 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 1 a). Como en aquella ocasión se razonó, también en este proceso se han cumplido todos los requisitos exigidos por el art. 33.2 LOTIC para interponer el recurso de inconstitucionalidad en el plazo especial de nueve meses. El acuerdo de la Junta de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Foral de Navarra relativo a la Ley Foral 19/2013 fue suscrito el 30 de agosto de 2013, y notificado al Tribunal Constitucional mediante escrito registrado el 5 de septiembre de 2013, dentro de los tres meses siguientes a la publicación oficial de la Ley en el «Boletín Oficial de Navarra». El referido acuerdo fue publicado con fecha 30 de septiembre de 2013 en el «Boletín Oficial del Estado» (por resolución de 12 de septiembre de 2013, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local), y en el «Boletín Oficial de Navarra» (por resolución 617/2013, de 9 de septiembre, del Director General de Presidencia y Justicia de la Comunidad Foral), siendo por tanto de general conocimiento.

b) Se solicita asimismo la inadmisión en atención a la pérdida sobrevenida del objeto del recurso, al haber desplegado ya la Ley impugnada la totalidad de sus efectos, y carecer de ultraactividad.

En primer lugar, el posible agotamiento de los efectos de la ley es una circunstancia que no impide el examen de constitucionalidad «ya que, por un lado, su objeto tiene un evidente contenido competencial... y, junto a ello, por otro lado, la vigencia limitada en el tiempo que resulta propia tanto de las leyes de presupuestos como de otro tipo de normas... tampoco pueden por ese motivo quedar extramuros del ámbito del recurso de inconstitucionalidad 'pues ello sería tanto como negar la posibilidad de control por este Tribunal Constitucional de determinadas normas con vigencia limitada en el tiempo... creándose así un ámbito normativo (estatal o autonómico) inmune al control de la jurisdicción constitucional'» [STC 76/2014, de 8 de mayo, FJ 2 a), y las allí citadas].

En segundo lugar, conviene precisar que, frente a lo que sostiene la representante procesal del Parlamento de Navarra, los efectos de la anulación de una ley por sentencia no son siempre *ex nunc*, ni pueden equipararse a la derogación. Baste señalar que la nulidad está asociada, como regla, a la declaración de inconstitucionalidad por el art. 39.1 LOTIC, y a partir de la STC 45/1989, de 20 de febrero, hemos determinado que «[n]i esa vinculación entre inconstitucionalidad y nulidad es, sin embargo, siempre necesaria, ni los efectos de la nulidad en lo que toca al pasado vienen definidos por la Ley, que deja a este Tribunal la tarea de precisar su alcance en cada caso, dado que la categoría de la nulidad no tiene el mismo contenido en los distintos sectores del ordenamiento» (FJ 11).

Corresponde pues a este Tribunal ponderar en cada caso los efectos y el alcance del fallo atendiendo a las circunstancias concurrentes y a los valores y principios constitucionales en presencia. Nada de ello, como es evidente, puede ser resuelto sin que medie un pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad de la ley, previo examen de los motivos en que se funda el recurso y los argumentos de las restantes partes comparecidas.

Por último, es de señalar que la autorización conferida en el art. 1 de la Ley impugnada al Gobierno de Navarra para iniciar el proceso de funcionarización no queda sometida a plazo, lo que por sí solo desmiente que la Ley haya podido ya agotar todos sus efectos y carezca en todo caso de ultraactividad.

c) No tiene fundamento procesal alguno la solicitud de inadmisión basada en la falta de argumentación suficiente. La demanda, como ha quedado expuesto en los antecedentes, cumple con lo dispuesto en los arts. 33.1 y 85.1 LOTIC, al especificar que se dirige contra la totalidad de la Ley Foral 19/2013, identifica los preceptos constitucionales que entiende infringidos, y expone las razones en las que funda su pretensión. Tanto el objeto del recurso como la *causa petendi*, elementos sin los cuales



no resulta concebible el proceso, han quedado perfectamente precisados por la parte actora.

Lo que no cabe es confundir la discrepancia con la argumentación de la demanda, discrepancia que la representante procesal del Parlamento de Navarra pone de manifiesto en su alegato contradictorio, con la falta de fundamentación de aquélla. En esta dialéctica entre las partes, consustancial a toda controversia jurídica que se somete a nuestra consideración, «[n]o corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre el mayor o menor acierto técnico de las demandas, bastando con que en ellas se pueda vislumbrar algún motivo de inconstitucionalidad suficientemente fundado que levante la referida carga en los términos que hemos reiterado [por todas, STC 96/2013, de 23 de abril, FJ 3, con cita de anteriores]. Ahora bien, junto a ello hemos insistido en que el examen de las impugnaciones en concreto debe partir de los argumentos contenidos en las demandas, pues "hay una presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley que no puede desvirtuarse sin más, prescindiendo de una razón suficientemente fundada".» [STC 76/2014, FJ 2 b), y las allí citadas].

Esto es precisamente lo que debemos resolver en un inexcusable examen de fondo, que concluirá en la estimación o desestimación del recurso. Pretender que dicho examen de fondo sea sustituido por una inadmisión que zanje sin más el debate y ponga fin al proceso equivale, pura y simplemente, a desconocer la naturaleza y el régimen jurídico propios del recurso de inconstitucionalidad, que –a diferencia de otros procesos constitucionales (arts. 37.1 y 75. *quinquies*.1 LOTC)– no contempla la inadmisión basada en su carácter notoriamente infundado.

2. Para conformar el canon de enjuiciamiento aplicable en este proceso constitucional, debemos partir en primer lugar de la copiosa jurisprudencia previa, que ha sido recopilada en la STC 130/2009, de 1 de junio: «Con respecto al art. 23.2 CE existe una consolidada doctrina de este Tribunal Constitucional (entre otras, STC 38/2007, de 15 de febrero, FJ 9, y 30/2008, de 25 de febrero, FJ 6) según la cual lo que el citado precepto constitucional consagra es un derecho de configuración legal, de tal modo que compete establecer las condiciones de acceso a la función pública con arreglo a los principios de igualdad, mérito y capacidad (art. 103.3 CE) al legislador, correspondiendo a éste la decisión sobre los distintos requisitos y condiciones para el acceso a la función pública que han de reunir los candidatos. De esta forma la Constitución española reserva a la ley la regulación de las condiciones de ejercicio del derecho establecido en su art. 23.2, lo que entraña una garantía de orden material que se traduce en la imperativa exigencia de predeterminar cuáles hayan de ser las condiciones para acceder a la función pública de conformidad con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, los cuales sólo pueden preservarse y establecerse mediante la intervención positiva del legislador. Además el art. 23.2, en relación con el 103.3 CE, instituye un derecho de acceso en condiciones de igualdad, al que se opone la integración automática de determinados grupos en la función pública (STC 302/1993, de 21 de octubre), así como, en principio y salvo excepciones, las llamadas «pruebas restringidas» para el acceso a la función pública (SSTC 27/1991, de 14 de febrero; 151/1992, de 19 de octubre; 4/1993, de 14 de enero; 60/1994, de 28 de febrero; 16/1998, de 26 de enero; o 12/1999, de 11 de febrero)» (FJ 3).

Por otra parte, en cuanto al régimen constitucional de distribución de competencias en materia de función pública, ya en la STC 140/1990, de 20 de septiembre, nos pronunciamos acerca de la singularidad que presenta la Comunidad Foral de Navarra, al ser el art. 49.1 b) de la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA) manifestación del reconocimiento y actualización de un derecho histórico: «[l]a competencia atribuida por el art. 49.1 b) LORAFNA, incluirá, por tanto, las competencias que sobre el régimen estatuario de los funcionarios ejercía Navarra en el momento de la promulgación de la LORAFNA [art. 39.1, a)], teniendo, sin embargo, como límites, en primer lugar, el que las mismas no afecten a las competencias estatales inherentes a la unidad constitucional (arts. 2.2 y 3.1 LORAFNA) y, en segundo lugar, el

respeto de "los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos" [art. 49.1 b) LORAFNA]» (FJ. 3).

Este régimen singular alcanza tanto a los funcionarios propios de la Administración Foral como a los de la Administración local en Navarra (FJ 4), y sobre él despliegan efecto limitativo «no todas las previsiones de la legislación estatal básica relativas al régimen estatutario de los funcionarios públicos... sino sólo aquellas, justamente, que se refieran a "derechos y obligaciones esenciales". Derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios que, por lo demás, aun cuando su determinación concreta deba quedar remitida al análisis particularizado de las normas que los prevean, nos sitúan, en principio, ante aquellas situaciones jurídicas caracterizadoras del propio modelo de régimen estatutario de los funcionarios, que conforman la sustancia misma de ese régimen y sin las cuales no sería reconocible ese estatuto» (FJ 4).

3. Procede pues determinar en qué medida el régimen de acceso a la función pública establecido por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público (LEEP), además de tener carácter básico ex art. 149.1.18 CE, constituye parte de ese núcleo de derechos y obligaciones esenciales que vinculan a la Comunidad Foral de Navarra ex art. 49.1 b) LORAFNA.

El art. 55.1 LEEP califica como rectores del derecho al acceso al empleo público en general los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. El art. 61 determina además el carácter abierto de los procesos selectivos, que garantizarán la libre concurrencia, sin perjuicio de lo establecido para la promoción interna y de las medidas de discriminación positiva. Completa el bloque normativo la disposición transitoria segunda, que se ocupa del personal laboral fijo que desempeña funciones o puestos clasificados como propios de personal funcionario. Tras determinar el régimen de permanencia en tales funciones o puestos de trabajo, y acotar temporalmente su aplicación (personal laboral fijo que a la entrada en vigor de la Ley del estatuto básico del empleado público esté desempeñando funciones de personal funcionario, o pase a desempeñarlos en virtud de pruebas de selección o promoción convocadas antes de dicha fecha), dispone su párrafo segundo:

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

En la Ley del estatuto básico del empleado público queda por tanto excluida en todo caso la integración automática, pues incluso en el régimen excepcional y transitorio se exige la superación de un proceso selectivo, si bien en el seno del mismo cabe hacer valoración de los servicios prestados y de las pruebas selectivas previamente superadas.

El antedicho régimen de acceso a la función pública es formalmente básico (disposición final primera LEEP). Este Tribunal ha analizado extensamente sus precedentes normativos (art. 19 y disposición transitoria sexta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública), señalando el carácter materialmente básico tanto de la regla que garantiza que las convocatorias tienen que ser con carácter general abiertas o libres, rechazando los llamados turnos u oposiciones restringidas, como de las excepciones a dicha regla general, que participan de la misma naturaleza básica (STC 174/1998, de 23 de julio, FJ 4, y las allí citadas; en el mismo sentido, STC 38/2004, de 11 de marzo, FJ 3). Las mismas razones abonan el carácter materialmente básico de las vigentes normas de la Ley del estatuto básico del empleado público, según hemos confirmado en la STC 113/2010, de 24 de noviembre, FJ 3.

En cuanto a su aplicación a Navarra en el marco específico establecido por el art. 49.1.b) LORAFNA, la disposición adicional tercera LEEP establece su aplicación «a la

Comunidad Foral de Navarra en los términos establecidos en el artículo 149.1.18ª y disposición adicional primera de la Constitución, y en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra». Como ya hemos expuesto, esto significa que las normas básicas, para ser aplicables en la Comunidad Foral, deben referirse a «derechos y obligaciones esenciales». Debemos añadir ahora que, en los denominados procesos de funcionarización, la exigencia de superación de un proceso selectivo y la correlativa proscripción de la integración automática constituyen parte de ese núcleo esencial del estatuto de los funcionarios públicos, pues estamos ante «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» (STC 113/2010, FJ 3).

Bajo estos parámetros, analizaremos por separado los dos ámbitos diferenciados en la Ley Foral 19/2013 al regular el proceso de funcionarización en las Administraciones públicas de Navarra.

4. Para el personal estatutario y contratado laboral fijo de la Administración Foral y sus organismos autónomos, el art. 1 se limita a autorizar al Gobierno de Navarra para la apertura de un nuevo plazo de opción para la adquisición de la condición de funcionario, «en idénticas condiciones a las fijadas en el artículo 8 de la Ley Foral 4/2003, de 14 de febrero, de medidas relativas al personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra».

A partir de ahí, se despliega un complejo juego de remisiones, pues el art. 8 de la Ley Foral 4/2003, al que se remite la Ley impugnada, se limitó a su vez a autorizar al Gobierno de Navarra para la misma operación en favor del mismo colectivo, «en idénticas condiciones a las fijadas» en otras normas. Concretamente, se trata de la disposición adicional primera de la Ley Foral 5/1990, de 27 de junio, por la que se modifica el estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra y se regula la integración en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra del personal a transferir de la Administración del Estado, en relación con el personal laboral docente fijo no universitario; la disposición adicional tercera de la Ley Foral 9/1992, de 23 de junio, de presupuestos generales de Navarra para 1992, en relación con el personal laboral fijo y estatutario al servicio de la Administración de la Comunidad Foral y de sus organismos autónomos, a excepción del personal fijo discontinuo y a tiempo parcial, del personal sanitario adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y del personal docente no universitario; y el art. 4 de la Ley Foral 15/1993, de 30 de diciembre, de medidas relativas al personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, en relación con el personal sanitario laboral fijo y estatutario adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

Dichas normas, utilizando siempre la misma fórmula, permitieron a distintos colectivos «optar, por una sola vez, por la integración en el Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra al objeto de adquirir la condición de personal funcionario, de conformidad con el procedimiento que reglamentariamente se determine». Y aquí procede detener la indagación, sin necesidad de identificar cuál sea la normativa reglamentaria a la que todas las disposiciones citadas hacen referencia. Porque, sea cual sea el contenido de la misma, por razón de su rango su enjuiciamiento no sería propio de un recurso de inconstitucionalidad. Y porque todas estas remisiones, que no permiten entrever siquiera los principales rasgos del régimen de integración que hicieran posible su enjuiciamiento, sí ponen de manifiesto la flagrante vulneración de la reserva de ley formal que deriva de los arts. 23.2, 53.1 y 103.3 CE para la regulación del acceso a la función pública [SSTC 192/1991, de 14 de octubre; FJ 4; 48/1998, de 2 de marzo; FJ 7 a); 73/1998, de 31 de marzo; FJ 3, y 27/2012, de 1 de marzo, FJ 5].

Es doctrina reiterada de este Tribunal que la reserva de ley es compatible con la colaboración reglamentaria. Hemos excluido, sin embargo, «que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador (STC 83/1984, de 23 de julio, FJ 4, confirmado, por todos, en el FJ 14 de la

STC 292/2000, de 30 de noviembre). Las habilitaciones o remisiones legales a la potestad reglamentaria deben, según nuestra doctrina allí expresada, restringir el ejercicio de dicha potestad "a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley", criterio "contradicho con evidencia mediante cláusulas legales... en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada, esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir"» (STC 112/2006, de 5 de abril, FJ 5).

A todas luces incurre en este vicio el art. 1 de la Ley Foral 19/2013, que contiene una patente deslegalización que sacrifica la reserva de ley y, por este solo motivo, debe ser declarado inconstitucional y nulo.

Cualquier consideración sobre el contenido de las anteriores Leyes Forales a las que este precepto se remite, y sobre su falta de impugnación, resulta completamente irrelevante y no altera la conclusión anterior. Desde la STC 39/1982, de 30 de junio, este Tribunal ha dejado sentado que «[l]a indisponibilidad de las competencias y la nulidad de pleno derecho de las normas contrarias a los preceptos constitucionales y de los que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias, consecuencia de la prevalencia de aludido bloque constitucional, son razones que desautorizan cualquier alegato asentado sobre la idea de aquiescencia por no haberse planteado en tiempo el conflicto o el recurso, con sujeción al juego de los plazos previstos en el art. 62 o en el art. 33 LOTC» (FJ 3).

5. El resto de la Ley Foral 19/2013 se dedica a regular el proceso que permite a determinado personal laboral de las entidades locales de Navarra adquirir la condición de funcionario.

Lo sustancial de este proceso de funcionarización se regula en los arts. 2 a 6. La iniciación del proceso queda supeditada a la decisión de las entidades locales de Navarra, mediante el acuerdo favorable de sus órganos de gobierno, que deberá adoptarse en el plazo de dos meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley Foral (arts. 2 y 3). Puede acogerse a este proceso de integración el personal laboral fijo de plantilla de la Administración local de Navarra y de sus organismos autónomos que haya accedido a su puesto de trabajo con tal condición, mediante convocatoria pública y a través del sistema de oposición o concurso oposición libre que garantice los principios de igualdad, mérito y capacidad (art. 3 de la Ley y, por remisión, art. 4 del Decreto Foral 113/1985, de 5 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso en las Administraciones públicas de Navarra). Queda excluido tanto el personal laboral fijo que ocupe puestos de trabajo de carácter discontinuo o a tiempo parcial como el que hubiera devenido fijo sin haber accedido a su puesto de trabajo con tal condición, mediante el señalado procedimiento (art. 4). La integración requiere solicitud del interesado, acompañada de la titulación correspondiente del nivel de encuadramiento (art. 5). La resolución se adoptará a la vista de la documentación aportada y del informe de legalidad emitido por el Secretario de la entidad local (art. 6).

Como se razona a continuación, se configura en estos preceptos una modalidad de acceso a la función pública que no es acorde con nuestra doctrina ni respeta el régimen esencial de la Ley del estatuto básico del empleado público.

El art. 23.2, en relación con el 103.3 CE, veda toda restricción injustificada de las condiciones de acceso, a lo que se opone la integración automática de determinados grupos en la función pública [SSTC 302/1993, de 21 de octubre, 73/1998, FJ 3 a), y 103/2009, FJ 3]. En términos de la STC 302/1993, «[e]s patente que el mandato de integración automática, sin efectuar pruebas objetivas de reclutamiento, aunque fueran específicas o de turno restringido, traspasa los límites impuestos, para la racionalización de las Administraciones públicas, en la Disposición transitoria sexta de la Ley de Medidas de la Función Pública, que permite convocar "pruebas específicas" en ciertos casos y con las limitaciones temporales allí señaladas, pero en modo alguno habilita a una integración

automática que erija la antigüedad de los servicios prestados a la Administración en título único y excluyente de otros que legitime el acceso a la función pública, precepto legal que, como se dijo en la reseñada STC 151/1992, posee carácter básico en cuanto configura una excepción a la regla general recogida en el art. 19.1 de la Ley para el reclutamiento de los funcionarios por pruebas públicas, libres y objetivas» (FJ 3).

La referida conexión con los arts. 23.2 y 103.3 CE se proyecta concretamente sobre la valoración de la previa prestación de servicios a la Administración. Este Tribunal ha reconocido que «la consideración de los servicios prestados no es ajena al concepto de mérito y capacidad, pues el tiempo efectivo de servicios puede reflejar la aptitud o capacidad para desarrollar una función o empleo público y, suponer además, en ese desempeño, unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados» [SSTC 67/1989, de 18 de abril, FJ 3, y 107/2003, de 2 de junio, FJ 5 b)]. Pero no puede llegar a convertirse en un requisito que excluya la posibilidad de concurrencia de terceros, ni tener una dimensión cuantitativa que rebase el «límite de lo tolerable» [SSTC 67/1989, FFJJ 3 y 4; 185/1994, FJ 6, y 73/1998, FJ 3 b)]. Por ello dijimos en la STC 38/2004, de 11 de marzo, que serían admisibles unas pruebas de acceso a la función pública de personal laboral fijo «cuya excepcionalidad cabría entender que consistiría en la previsión de que se valorasen los servicios efectivos prestados como personal laboral y las pruebas selectivas superadas para acceder a tal condición, pero que no quedaría excluida de raíz la concurrencia de otras personas que no hubieran prestado aquel tipo de servicios» (FJ 4; en el mismo sentido, ATC 68/2012, de 17 de abril, FJ 3).

Por el contrario, resulta inconstitucional la previsión de unas pruebas de acceso restringidas a quienes «tuvieran la condición de personal laboral fijo. Es cierto que al regular el contenido de las pruebas selectivas se distingue entre quienes pudieran acreditar que ingresaron como personal laboral fijo mediante la superación de pruebas selectivas convocadas con arreglo a los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad, y quienes no pudieran probar que habían accedido a su condición laboral de tal forma, pero también lo es que resultan excluidos de la posibilidad de participar en tales pruebas los que no estén previamente unidos a la Administración por un vínculo laboral fijo trabado como consecuencia de haber concurrido a convocatorias anteriores a la entrada en vigor de la referida ley. Dicho de otro modo, quedan excluidos los ‘aspirantes libres’ que no prestan servicios como personal laboral fijo, entre quienes se encuentran incluso los funcionarios interinos» (STC 38/2004, FJ 5).

Ni siquiera la promoción interna de quienes ya son funcionarios de carrera excluye el juego de «los principios de mérito y capacidad en el acceso a la función pública que la Constitución consagra en su art. 103.3, principios que concretan y articulan el genérico juicio de igualdad en esta materia consagrado por el art. 23.2. La promoción interna de los funcionarios a través del trabajo no puede confundirse con una patente para excluir la vigencia de estos preceptos constitucionales ni siquiera temporal y excepcionalmente, puesto que nada permite al legislador estatal o autonómico transgredir los límites que la Constitución impone a su libertad de configuración normativa y menos cuando está en juego un derecho con rango de fundamental como es la igualdad de acceso de todos los ciudadanos a las funciones públicas (art. 23.2 de la Constitución). Igualdad de trato que en el Estado de Derecho constituye, desde la perspectiva institucional, uno de los fundamentos objetivos del orden jurídico que aquél reclama, en cuanto es un ineludible corolario de la igualdad ante la Ley, frente a los sistemas vigentes en organizaciones históricas anteriores, donde eran frecuentes toda clase de restricciones por diversas causas e, incluso, la compraventa y patrimonialización de los oficios públicos» (STC 302/1993, FJ 2).

En consecuencia, hemos de declarar que los arts. 2 a 6 de la Ley Foral 19/2013 son inconstitucionales y nulos al configurar un proceso de integración automática que resulta proscrito tanto por los arts. 23.2 y 103.3 CE como por el régimen jurídico que define, por un lado, la regla general y, por otro, la modalidad excepcional y transitoria para el acceso a la función pública en la Ley del estatuto básico del empleado público. Como ha quedado expuesto, la nota común a las distintas modalidades de acceso admisibles es la exigencia



de un proceso selectivo, que precisamente por su engarce con los citados preceptos constitucionales, hemos calificado de esencial a efectos de lo establecido en el art. 49.1 b) LORAFNA, y por tanto aplicable a la Comunidad Foral de Navarra.

Por último, los restantes preceptos de la Ley Foral impugnada tratan de las consecuencias subsiguientes a la adquisición de la condición de funcionario por esta vía: el sistema de seguridad y previsión social y el régimen retributivo (art. 7), la publicación y la fecha de efectos de la integración (art. 8), la asignación de grado funcional y el nivel correspondiente a la titulación (arts. 9 y 10), y la situación del personal que no acceda a la condición de funcionario (art. 10). Al ser esta regulación parte inescindible del proceso regulado en los arts. 2 a 6, preceptos-instrumentales para la finalidad de la integración, deben ser igualmente declarados inconstitucionales y nulos.

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

## FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 1453-2014 y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley Foral 19/2013, de 29 de mayo, por la que se autoriza la apertura de un nuevo proceso de funcionarización de las Administraciones públicas de Navarra.

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

Dada en Madrid, a veintiséis de junio de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.