|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 200/2016 |
| Fecha | de 1 de diciembre de 2016 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, 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, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez. |
| Núm. de registro | 1256-2016 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 1256-2016 |
| Fallo | Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad núm. 1256-2016. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. En fecha 9 de marzo de 2016 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal Constitucional oficio de la Secretaría de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana al que acompañaba Auto de 15 de diciembre de 2015 de dicho órgano judicial por el que se había acordado plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición transitoria segunda del estatuto del personal de Les Corts Valencianes, aprobado por el Pleno de dicha Cámara Autonómica, en sesión celebrada el día 16 de junio de 2010, (“Diario Oficial de la Comunidad Valenciana” número 6312, de 16 de julio de 2010), que tiene por rúbrica la de “Integración en los nuevos grupos de Clasificación”, en la medida en que entendió que la disposición cuestionada podría resultar contraria a los artículos 14, 23.2 y 103.3 de la Constitución Española.

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Por la confederación sindical de Comisiones Obreras del País Valenciano se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta por silencio administrativo por parte de la Mesa de las Cortes Valencianas de la solicitud formal sobre integración de funcionarios del antiguo grupo E en el nuevo grupo C2, tal como se disponía en el estatuto del personal de les Corts Valencianes de 16 de junio de 2010, con reconocimiento de efectos administrativos y económicos desde la entrada en vigor de dicha norma de acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria segunda de la citada norma parlamentaria, pese a lo cual la Mesa de negociación de las Cortes Valencianas no había procedido a llevar a la práctica la integración de los puestos clasificados anteriormente como grupo E en la nueva clasificación prevista, ni a efectos administrativos, ni a efectos económicos, interesando se dictase sentencia por la que se declarase contrario a derecho y se anulase el acto administrativo impugnado, condenando a la demandada a llevar a efecto la integración de los funcionarios anteriormente clasificados como grupo E en el nuevo subgrupo C2, con plenos efectos administrativos y económicos desde el 22 de junio de 2010.

b) El Letrado de las Cortes Valencianas interesó la desestimación del recurso tras razonar que la nueva regulación introducida por el estatuto de personal de les Corts Valencianes no consistía en una simple alteración de la letra que acompañaba a cada puesto de trabajo, sino que suponía alterar la relación de puestos de trabajo para adaptarla a los nuevos grupos, lo que determinaba que fuera necesario el pertinente proceso negociador con las organizaciones sindicales que culminase con un acuerdo que debía ser ratificado por la Mesa de las Cortes Valencianas, sin que el acuerdo suscrito en el seno de la mesa negociadora por los sindicatos y la representación institucional supusiera la existencia de un acuerdo entre la cámara autonómica y los sindicatos, al no haberse procedido a su ratificación por la Mesa de las Cortes Valencianas. En consecuencia, entendía la representación del parlamento autonómico que no podía accederse a la pretensión de la actora consistente en que, sin intermediación de norma alguna, se produjera la modificación en la clasificación de los puestos existentes en la relación de puestos de trabajo de las Cortes Valencianas.

c) Por medio de escrito de 1 de octubre de 2015, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras del País Valenciano desistió del recurso interpuesto, y, después de dar traslado de aquel a la parte demandada sin que se hubiese pronunciado al efecto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo procedió, por Auto de 2 de noviembre de 2015, a acordar la continuación del recurso no otorgando eficacia extintiva al desistimiento del sindicato recurrente, en virtud de lo establecido en el art. 74.4 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), por entender que estaba implicado el interés público en la eventual subsistencia de la norma cuya aplicación se suscitaba (disposición transitoria segunda del estatuto del personal de Les Corts), la cual había que poner en relación con los arts. 14, 23.2 y 103.3 de la Constitución Española, por lo que, asumir el archivo del proceso, implicaría daño para el interés público, cuya tutela también resultaba encomendada a dicho órgano jurisdiccional.

Por todo ello, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y 5.2 LOPJ, se dejaba en suspenso el plazo para dictar sentencia y se daba traslado a las partes y al Ministerio Fiscal para que alegasen lo que estimasen oportuno sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad. Tanto el Ministerio Fiscal como el Letrado de las Cortes Valencianas alegaron la improcedencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad en sus respectivos escritos de 17 y 27 de noviembre de 2015.

d) El órgano judicial, sin embargo, dictó Auto de 15 de diciembre de 2015 planteando cuestión de inconstitucionalidad en relación a la disposición transitoria segunda del estatuto del personal de Les Corts denominada “integración en los nuevos grupos de Clasificación”, por resultar eventualmente contraria a los artículos 14, 23.2 y 103.3 de la Constitución Española.

3. Del contenido del Auto de planteamiento interesa destacar lo siguiente:

Luego de hacer referencia al cumplimiento de los requisitos para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, el auto procede a concretar la posible contrariedad de la disposición transitoria segunda del estatuto de personal de Les Corts Valecianes con los arts. 14, 23.2 y 103.3 CE, al establecer dicha disposición que “los grupos de clasificación existentes a la entrada en vigor del Estatuto del Personal de Les Corts Valencianes se integran de forma automática en los grupos de clasificación profesional de funcionarios previstos en el artículo 10 del mismo, de acuerdo con la siguientes equivalencias: … Antiguo grupo E: subgrupo C2”, integración automática que se ordena con abstracción de ningún otro requisito y ajeno a la consideración del nivel de titulación exigido para el ingreso en los cuerpos a poner en relación con las plazas afectadas.

Se razona que la decisión definitiva que haya de darse al proceso depende de la validez constitucional de la mencionada disposición transitoria segunda, pues habiendo sido pretendida la integración automática del antiguo grupo E en el subgrupo C2 con efectos inmediatos a la entrada en vigor del estatuto de personal y habiendo sido desestimada tal solicitud por silencio administrativo, era obvia la necesidad de depurar la constitucionalidad de dicha disposición, sin que se pudiesen acoger los argumentos del Letrado de las Cortes Valencianas, por no entender equiparable el pretendido trasvase argumentativo que se hace desde las previsiones del estatuto básico del empleado público (LEEP) a la disposición transitoria de referencia, toda vez que esta, a diferencia de aquel, equipara dos grupos de clasificación diferenciados (el antiguo grupo D y el antiguo grupo E) los cuales de forma adjetivada por la norma como “automática”, ordena se integren en el subgrupo C2, entendiendo que el contenido del acuerdo de la Mesa de las Cortes [“se habilitarán los procesos necesarios con estricto cumplimiento de los principios de mérito y capacidad. El personal afectado por el proceso de reconversión habrá de estar en posesión de la titulación requerida para el puesto de trabajo. En los supuestos en los que no se poseyera la titulación necesaria se quedarán los puestos de trabajo adecuados a su titulación”] evidencia la necesidad de depurar la eventual inconstitucionalidad de tal disposición transitoria.

4. Por providencia de 5 de julio de 2016, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegase lo que considerase conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales (art. 35.2 LOTC) y por si fuese notoriamente infundada.

5. La Fiscal General del Estado presentó sus alegaciones el día 29 de septiembre de 2016 interesando la inadmisión de la cuestión por los motivos que se resumen a continuación:

Después de recoger los antecedentes de hecho que consideró oportunos y de citar el precepto cuestionado y los artículos de la Constitución vulnerados, procede, a continuación, a exponer la doctrina constitucional sobre la inadmisión de la cuestión por resultar notoriamente infundada, con cita del ATC 174/2007, de 27 de febrero, STC 27/1991, de 14 de febrero, y ATC 71/2008, de 26 de febrero. Se detiene, igualmente, en el contenido de la doctrina constitucional del art. 23.2 CE, haciendo referencia a la STC 138/2000, de 29 de mayo, y, en cuanto a la regulación de la función pública, a la doctrina constitucional contenida en las STC 113/2010, de 24 de noviembre y 39/2014, de 11 de marzo.

A continuación, analiza si, como plantea el órgano jurisdiccional, la disposición transitoria segunda establece realmente una integración automática que deba reputarse incondicionada de los antiguos cuerpos grupo D y E en el subgrupo C2 con abstracción de otros requisitos, y, en consecuencia, ajena al nivel de titulación, con vulneración de los arts. 14, 23.2 y 103.3 CE. Para ello, después de afirmar que el estatuto de personal de les Corts Valencianes responde a un régimen singular que entronca en el art. 72 CE y delimitar su ámbito de aplicación de acuerdo con lo dispuesto en el art. 3.6 de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la función pública de la Comunidad Valenciana y el art. 4 a) LEEP (Ley 7/2007), destaca que la norma impugnada debe integrarse en el conjunto de las disposiciones que regulan la materia de personal de la función pública con cita, a tal efecto, de los arts. 21.1, 25.1 y 50 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, los arts. 1, 9, 10, 55, 62, 63 y disposición transitoria primera del estatuto de personal y los arts. 24, 51, 53 y disposiciones adicionales de la Ley de la función pública de la Comunidad Valenciana 10/2010, de 9 de julio.

En cuanto a la legislación del Estado, hace mención de los arts. 55, 56 y 76 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público.

Concluye afirmando que, a la vista de la normativa citada, la disposición transitoria segunda forma parte de las disposiciones y principios de la norma en que se integra —el estatuto de personal— y por remisión de ésta, le resulta de aplicación, tanto la legislación de la función pública valenciana como la propia ley estatal —Ley 7/2007, del estatuto básico del empleado público — por lo que la norma impugnada no puede ser objeto de aplicación aisladamente, sino que ha de hacerse en el contexto legislativo del que forma parte, incorporando dicha normativa, tanto estatal como autonómica, una regulación que responde a unos principios coordinados y homogéneos, comenzando por el propio estatuto de personal. Y en todos se contemplan las condiciones de mérito y capacidad como requisitos de acceso y desempeño —y, lógicamente, de integración— de la respectiva función en el grupo o escala correspondiente, incorporando, por tanto, la necesidad de la titulación oficial como requisito básico, de acuerdo con la doctrina constitucional citada, por lo que la interpretación de los términos “de forma automática” que fundamentan casi en exclusiva la argumentación del auto de planteamiento, no puede hacerse en abstracto incondicionada y al margen de los principios de mérito y capacidad, sino con respeto al requisito de la titulación que en cada caso corresponda, porque aquellos se integran de forma sistemática y reiterada en dicha legislación y su inobservancia sería contraria a la normativa expuesta.

Hace notar, por otro lado, que la cuestión de inconstitucionalidad ha sido planteada después de que la parte demandante hubiera desistido del recurso contencioso-administrativo y de que la Administración demandada no se hubiera opuesto al mismo, por lo que, si bien es cierto que el desistimiento puede no ser acordado cuando se “apreciare daño para el interés público”, y, según el Auto de planteamiento, dicho interés público se habría concretado en “la eventual subsistencia de la norma cuya aplicación se suscita”, es lo cierto que tal modo de actuación procesal se ha traducido en una forma de control general de la norma, tendente a determinar un juicio abstracto de constitucionalidad ajeno a la función prevista de los arts. 163 CE y 35 LOTC, citando al efecto la doctrina contenida en el ATC 251/2006.

Todo lo anterior le lleva a solicitar la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad por considerarla notoriamente infundada.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana ha promovido cuestión de inconstitucionalidad en relación a la disposición transitoria segunda del estatuto del personal de Les Corts Valencianes, que lleva como encabezamiento de su contenido la rúbrica “integración en los nuevos grupos de Clasificación”. Dicha disposición establece lo siguiente:

“Los grupos de clasificación existentes a la entrada en vigor del Estatuto del personal de Corts Valencianes se integran de forma automática en los grupos de clasificación profesional de funcionarios previstos en el artículo 10 del mismo, de acuerdo con las siguientes equivalencias:

Antiguo grupo A: subgrupo A1

Antiguo grupo B: subgrupo A2

Antiguo grupo C: subgrupo C1

Antiguo grupo D y antiguo grupo E: subgrupo C2.”

El órgano jurisdiccional considera que la norma aludida vulnera los arts. 14, 23.2 y 103.3 CE, al acordar la integración automática del “Antiguo grupo E: subgrupo C2” con abstracción de cualquier otro requisito y sin tener en consideración el nivel de titulación exigido en el art. 9 del propio Estatuto del Personal para el ingreso en los cuerpos relacionados con las plazas afectadas. Así, el sistema general parte de la consideración de los títulos académicos como criterio taxonómico para clasificar los Cuerpos, Escalas, clases y categorías de funcionarios.

“Artículo 9 Grupos por nivel de titulación

Los cuerpos, escalas y subescalas se agrupan de la siguiente forma, según el nivel de titulación:

— Grupo A. Dividido en dos subgrupos, A1 y A2:

Para el acceso a los cuerpos o escalas de este grupo se exigirá estar en posesión del título universitario de grado o titulación equivalente. En aquellos supuestos en los que la ley exija otro título universitario será éste el que se tenga en cuenta.

— Grupo B:

Para el acceso a este cuerpo o escala se exigirá estar en posesión del título de técnico superior o titulación equivalente.

— Grupo C. Dividido en dos subgrupos, C1 y C2, según la titulación exigida para el ingreso:

C1: posesión del título de bachiller o técnico o titulación equivalente.

C2: título de graduado en educación secundaria obligatoria o titulación equivalente.”

Considera el órgano proponente de la cuestión que la decisión definitiva que haya de darse al proceso depende de la validez constitucional de la referida disposición transitoria segunda, pues, habiéndose pretendido la integración automática del antiguo grupo E en el subgrupo C2 con efectos inmediatos a la entrada en vigor del estatuto de personal, y desestimada tal solicitud, es obvia la necesidad de depurar la constitucionalidad de aquella.

La Fiscal General del Estado, por las razones expuestas en los antecedentes, ha interesado la inadmisión de la cuestión por considerarla notoriamente infundada.

2. De acuerdo con lo previsto en el art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), este Tribunal puede rechazar a limine las cuestiones de inconstitucionalidad, mediante Auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, si faltaren las condiciones procesales o fueran notoriamente infundadas.

El concepto de cuestión notoriamente infundada, “encierra un cierto grado de indefinición, que se traduce procesalmente en otorgar a este Tribunal un margen de apreciación a la hora de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad, existiendo supuestos en los que un examen preliminar permite apreciar la falta de viabilidad de la cuestión suscitada, sin que ello signifique un juicio peyorativo sobre la duda de constitucionalidad trasladada por el órgano judicial” (por todos, ATC 145/2016, de 19 de julio, FJ 3).

En el presente caso, por las razones que se van a exponer a continuación, puede apreciarse ya en este trámite liminar que la cuestión planteada es notoriamente infundada.

3. La cuestión que se nos plantea es si la disposición transitoria segunda del estatuto del personal de Les Corts al establecer la integración automática del antiguo grupo E en el subgrupo C2, excluye la exigencia de titulación para este subgrupo establecida en el art. 9 del estatuto de personal, y por tanto menoscaba la capacidad como requisito absoluto para el desempeño de cada puesto de trabajo concreto y niega el mérito como elemento para el acceso o nombramiento, vulnerando el principio de igualdad de todos los españoles (art. 14 CE), el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE) y el precepto que establece que “la ley regulará el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad” (art. 103.3 CE).

Este Tribunal ha reiterado que cuando se alega simultáneamente la vulneración de los arts. 14 y 23.2 CE, las supuestas violaciones de aquél quedan subsumidas en las más concretas de éste, salvo que la discriminación impugnada, que no es el caso en el presente supuesto, concierna a alguno de los criterios explícitamente proscritos en el art. 14 CE (por todas, STC 87/2008, de 21 de julio, FJ 3).

Conforme con una reiterada jurisprudencia de este Tribunal, las garantías derivadas de art. 23.2 CE comprenden no sólo el acceso a la función pública sino también, aunque con distinto alcance, el desarrollo o promoción de la propia carrera administrativa (por todas, STC 87/2008, de 21 de julio, FJ 3). Así, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, es diferente el rigor e intensidad con que operan los principios de mérito y capacidad según se trate del inicial ingreso en la función pública o del ulterior desarrollo o promoción de la propia carrera administrativa, pues en el supuesto de provisión de puestos de trabajo entre personas que ya han accedido a la función pública y, por ende, acreditado los requisitos de mérito y capacidad, cabe tener en cuenta otros criterios distintos tendentes a lograr una mayor eficacia en la organización y prestación de los servicios públicos o a satisfacer otros bienes constitucionalmente protegidos (por todas, STC 30/2008, de 25 de febrero, FJ 5). No obstante lo anterior, ni siquiera en el supuesto de la promoción interna de quienes ya son funcionarios de carrera cabe excluir el juego de “los principios de mérito y capacidad en el acceso a la función pública”, principios que concretan y articulan el genérico juicio de igualdad en esta materia consagrado por el artículo 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 Española).

Recordado lo anterior, cabe subrayar que en el proceso a quo, se puso sobre la mesa una interpretación alternativa de la disposición impugnada. Así, el Letrado de Las Cortes señaló que el acuerdo de la Mesa de las Cortes de 20 de octubre de 2015 —en el que se recoge la interpretación que se hizo de la disposición impugnada en el acuerdo de la Mesa negociadora del personal de las Cortes de 2 de octubre de 2015 (acuerdo coincidente en fechas precisamente con el escrito de desistimiento de 5 de octubre de 2015 por parte del sindicato actor)—, interpretó que la integración automática del antiguo grupo E en el subgrupo C2 que se establece en la disposición transitoria segunda del estatuto del personal de Les Corts no eximía del cumplimiento de titulación requerido para este subgrupo en el art. 9 del propio estatuto de personal. En aquel acuerdo, la Mesa de Les Corts consideró que en estricto cumplimiento de los principios de mérito y capacidad el personal afectado por el proceso de reconversión habría de estar en posesión de la titulación requerida por el puesto de trabajo. En el supuesto en que no se poseyese la titulación necesaria quedará el afectado en el puesto de trabajo actual adecuado a su titulación.

Esta misma interpretación de la disposición impugnada ha sido la realizada por la Fiscal General del Estado cuando considera que de la disposición transitoria segunda del estatuto del personal de Les Corts no cabría extraer el establecimiento de una exención del cumplimiento del requisito de titulación recogido en el propio estatuto de personal.

Nos encontramos, por tanto, ante una cuestión notoriamente infundada, en el sentido que le ha dado a tal concepto la doctrina de esta Tribunal cuando se ha referido a la existencia de supuestos en los que un examen preliminar permite apreciar la falta de viabilidad de la cuestión suscitada, sin que ello signifique un juicio peyorativo sobre la duda de constitucionalidad trasladada por el órgano judicial, pues el precepto controvertido era susceptible de una interpretación alternativa que no desborda el tenor literal del precepto. La Sala podía haber acomodado por vía interpretativa el precepto aplicable con tan sólo entender que la referencia a la integración automática del antiguo grupo E en el subgrupo C2 que se establece en la disposición transitoria segunda del estatuto del personal de Les Corts no exime del cumplimiento de titulación requerido para este subgrupo en el art. 9 del propio estatuto de personal.

La finalidad de los procesos de inconstitucionalidad es la expulsión del ordenamiento jurídico de aquellas normas que se hallen en franca contradicción con la Constitución, y no la anulación de un determinado modo de interpretarlas, incluso por muy sólido que éste sea, cuando aquéllas ofrecen otras significaciones posibles; en este caso la interpretación que, a partir de los mismos elementos normativos, permite llegar a conclusiones opuestas a las que sustenta el órgano judicial proponente (ATC 180/2015, de 3 de noviembre, FJ 4).

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad núm. 1256-2016.

Madrid, a uno de diciembre de dos mil dieciséis.