**STC 4/1993, de 14 de enero de 1993**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el conflicto positivo de competencia núm. 1.256/87, promovido por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, frente al Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con la Disposición transitoria del Decreto 38/1987, de 7 de abril, por el que se modifica el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, publicado en el "Boletín Oficial de Canarias" núm. 66, de 25 de mayo de 1987. Ha comparecido el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias, representado por el Letrado de sus Servicios Jurídicos don Javier Varona Gómez-Acedo, y ha sido Ponente el Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer del Tribunal.

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Juzgado de Guardia el 28 de septiembre de 1987 y registrado en este Tribunal el día siguiente, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta y tras haber sido rechazado el correspondiente requerimiento de incompetencia, planteó conflicto positivo frente al Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias, -haciendo expresa invocación del art. 161.2 de la Constitución- por entender que la Disposición transitoria del Decreto 38/1987, de 7 de abril, por el que se modifica el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, publicado en el "Boletín Oficial de Canarias" núm. 66, de 25 de mayo de 1987, no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de esa Comunidad.

2. Se fundamenta la impugnación en las siguientes consideraciones, sintéticamente expuestas:

a) Entiende el Gobierno de la Nación que la citada Disposición transitoria, según la cual "quienes hubieren sido seleccionados para ocupar provisionalmente plazas de funcionarios del Consejo y estuvieren prestando sus servicios al mismo en la actualidad, podrán acceder a las plazas vacantes y dotadas del Consejo mediante la superación de las oportunas pruebas específicamente convocadas y resueltas por el Pleno del Consejo, que actuará de Tribunal Calificador", configura un supuesto de acceso restringido al órgano consultivo de la Comunidad que infringe el principio de selección de personal de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través de concurso, oposición o concurso-oposición libre, principio contenido en el art. 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que se considera básico del régimen estatutario de los funcionarios públicos, y dictado al amparo del art. 149.1.18 de la Constitución, aplicable, por tanto, al personal de todas las Administraciones Públicas, tal y como se especifica en el art. 1.3 de la referida Ley estatal.

Para el Abogado del Estado, uno de los principales fines de la Ley 30/1984 es acabar con el sistema de pruebas restringidas de acceso a la función pública -que únicamente legitima situaciones de hecho generadas con garantías insuficientes-, y poner fin al sistema de contratados administrativos -propiciador, también, de accesos cuestionables a la función pública y determinante de una situación permanente de inseguridad jurídica-. Estos propósitos del Legislador se evidencian claramente en el art. 19 de la Ley 30/1984 y en la Disposición adicional cuarta de la misma, normas -ambas- básicas, a tenor del art. 1.3 de la Ley.

En el art. 19.1 se establece como medio de selección de personal la convocatoria pública, a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre, "en los que se garanticen en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad". Excepción a este precepto -continúa el Abogado del Estado- es lo dispuesto en la Disposición transitoria sexta -especialmente en su apartado 4- que permite que las Comunidades Autónomas puedan convocar excepcionalmente pruebas restringidas para el personal contratado; excepción, en todo caso, justificada por las dificultades que para su puesta en funcionamiento han padecido las Administraciones autonómicas.

b) De otro lado, la Disposición adicional cuarta de la Ley 30/1984 establece la prohibición de celebrar nuevos contratos de colaboración temporal en régimen de derecho administrativo. De la conjunción entre esta Disposición y el meritado art. 19 resulta un sistema de racionalización del acceso a la función pública que, con la sola excepción -a favor de las Comunidades Autónomas y para aquellos contratados que hayan ingresado antes del 15 de marzo de 1984- de la antes mencionada Disposición transitoria sexta, núm. 4, queda definitivamente cerrado.

Entiende el Abogado del Estado que en la Disposición desencadenante del presente conflicto se establece una autorización de pruebas de acceso en turno restringido que contradice abiertamente lo establecido en la Ley del Parlamento de Canarias 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias, la cual distingue en sus arts. 19 y siguientes, al tratar del personal del Consejo, entre el Cuerpo de Letrados y el resto de las plazas de personal. Estas últimas serán cubiertas por funcionarios de la Comunidad Autónoma (art. 20), por lo que ha de entenderse que el personal a que se refiere la Disposición transitoria del Decreto 38/1987 es el que se encuentra ocupando provisionalmente plazas de Letrado, debiendo tenerse en cuenta que la Disposición transitoria segunda de la Ley 4/1984, de 6 de julio, prohibe que el desempeño de funciones de Letrado pueda ser considerado como mérito en las bases del concurso-oposición que haya de convocarse para seleccionar a los funcionarios del Cuerpo de Letrados.

Apunta el Abogado del Estado la posibilidad de que al redactar la Disposición transitoria del Decreto 38/1987 se haya pensado que la autorización de las pruebas especiales de acceso viene amparada en la Disposición transitoria novena, apartados 2 y 3, de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria. Sin embargo, la disposición ahora impugnada no puede ampararse en la de la Ley canaria 2/1987, ya que, por un lado, se ha ido más allá de lo dispuesto en el apartado 2 de esta última -al no haberse concretado al personal interino o contratado con anterioridad al 22 de agosto de 1984- y, por otro, si pretende ampararse en el apartado 3 ha de tenerse en cuenta que contra el mismo se ha interpuesto un recurso de inconstitucionalidad por el Presidente del Gobierno de la Nación.

c) Afirmando que la vulneración de las normas básicas estatales es en todo caso patente y remitiéndose a las alegaciones vertidas con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley canaria 2/1987, el Abogado del Estado concluye suplicando de este Tribunal dicte Sentencia por la que se declare la titularidad estatal de la competencia controvertida. Asímismo, invocando el art. 161.2 de la Constitución, solicita que se acuerde la suspensión de la vigencia y aplicación de la norma objeto del conflicto.

3. Por providencia de 13 de octubre de 1987, la Sección Tercera de este Tribunal Constitucional admitió a trámite el conflicto positivo de competencia y, dado traslado al Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias para que presentara alegaciones, el Letrado de sus Servicios Jurídicos, don Javier Varona Gómez-Acedo, las registró en este Tribunal el 10 de noviembre de 1987.

a) Tras referirse a la definición que de los conflictos de competencia se contiene en la Sentencia de este Tribunal de 28 de abril de 1983, señala el Gobierno canario que en el requerimiento del Gobierno se sostiene que la disposición reglamentaria objeto del conflicto vulnera disposiciones básicas del Estado, especialmente, las contenidas en el art. 19.1 y en la Disposición adicional cuarta de la Ley 30/1984, pero -al margen del discutido carácter básico de la citada Disposición adicional- ni se invoca ni se fundamenta qué título competencial puede esgrimir la Administración central para recabar como propia la competencia para regular el sistema de acceso específico del personal funcionario del Consejo Consultivo de Canarias.

b) La Disposición transitoria objeto del conflicto -continúa el Gobierno canario- prevé efectivamente la posibilidad de acceso de los funcionarios provisionales del Consejo a las plazas vacantes mediante la superación de pruebas específicas convocadas y resueltas por el Pleno del Consejo; Consejo que es un organismo consultivo propio de la Comunidad, creado al amparo de lo previsto en el art. 43 del Estatuto de Canarias. La Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia exclusiva en la "organización, régimen y funcionamiento de sus Instituciones de Gobierno" (art. 29.1 del Estatuto) y desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, en el "régimen jurídico de la Administración canaria y de sus funcionarios" (art. 32.2 del Estatuto). Por ello, el Gobierno de Canarias, que cuenta además con la potestad reglamentaria general (art. 14.2 del Estatuto), está expresamente habilitado -en virtud de la Disposición final Segunda de la Ley territorial 4/1984, del Consejo Consultivo de Canarias, y de la Ley 2/1987, de la Función Pública Canaria- para dictar la disposición conflictiva.

c) Concluye el Gobierno de Canarias que, para salvar la evidente inadecuación procesal en que incurre el presente conflicto, no puede acudirse al rebuscado argumento de que al Estado corresponde la regulación básica del régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18 de la Constitución). Tan alambicada argumentación no es admisible en el presente supuesto, ya que la norma objeto de conflicto, ni por su naturaleza, ni por su contenido, puede entenderse desarrollo de las normas básicas estatales en la materia. Tal desarrollo legislativo tiene su tratamiento en la Ley 2/1987, de la Función Pública Canaria, de la que la disposición conflictiva es evidente aplicación. En cualquier caso, señala el Gobierno canario que el único objeto posible del presente conflicto, la competencia controvertida, pertenece a la Comunidad Autónoma de Canarias, solicitándose, en consecuencia, de este Tribunal, que dicte Sentencia en tal sentido.

4. Mediante Auto de 22 de marzo de 1988, el Pleno del Tribunal acordó mantener la suspensión de la Disposición transitoria del Decreto del Gobierno de Canarias 38/1987, de 7 de abril.

5. El Pleno, por providencia de 12 de enero de 1993, acordó señalar el día 14 del mismo mes y año para la deliberación y votación de la presente Sentencia.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto positivo de competencia, promovido por el Gobierno de la Nación en relación con la Disposición transitoria del Decreto del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias 38/1987, de 7 de abril, por el que se modifica el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, suscita, en lo sustancial, similar problemática a la que ya se planteó con ocasión del recurso de inconstitucionalidad 928/87, promovido por el Presidente del Gobierno contra la Disposición transitoria novena, 3º y 4º de la Ley Canaria 2/1987, de 30 de marzo, el cual fue resuelto por la STC 151/1992, de 19 de octubre.

La norma reglamentaria objeto de la controversia competencial -la Disposición transitoria del referido Decreto 38/1987, de 7 de abril- dispone que "quienes hubieren sido seleccionados para ocupar provisionalmente plazas de funcionarios del Consejo y estuvieren prestando sus servicios al mismo en la actualidad, podrán acceder a las plazas vacantes y dotadas del Consejo mediante la superación de las oportunas pruebas específicamente convocadas y resueltas por el Pleno del Consejo, que actuará de Tribunal calificador".

La norma controvertida prevé, pues, unas pruebas restringidas para el acceso a la condición funcionarial en el Consejo Consultivo de Canarias que quedan circunscritas a aquellos que hubieren sido seleccionados para ocupar provisionalmente plazas de funcionarios del Consejo y estuvieren prestando sus servicios al mismo. Es precisamente ese carácter restringido el que motiva la impugnación del Estado, por cuanto, entre otras razones y en lo que principalmente interesa, contradice lo dispuesto en el art. 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que, con el carácter de básico, dictado al amparo de la competencia que al Estado le atribuye el art. 149.1.18ª de la Constitución, prohibe dichas pruebas restringidas, sin que, de otra parte, la excepción que ha previsto la Disposición transitoria sexta, 4 de la misma Ley 30/1984, de 2 de agosto, pueda llegar a dar cobertura a la norma autonómica impugnada, dado que la excepción ha quedado circunscrita por la necesaria concurrencia de unos requisitos que no concurren en la referida norma autonómica.

2. Planteada la controversia en la forma expuesta, es claro que la premisa de la que arranca la argumentación del Abogado del Estado resulta correcta. En efecto, en la STC 151/1992, fundamento jurídico 3º, ya hemos concluido que el art. 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, define como elemento básico de la regulación de las Administraciones Públicas la eliminación de las llamadas convocatorias o turnos restringidos, las cuales, como regla general, no podrán ser puestas en práctica por las Administraciones autonómicas para la selección de su personal funcionarial. Por ello, de acuerdo con el referido art. 19.1, el acceso a la función pública ha de articularse a través de convocatorias públicas o abiertas, a no ser que concurran las circunstancias a las que el propio Legislador estatal ha condicionado la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan excepcionalmente realizar convocatorias en turnos restringidos para quienes, no ostentando la condición de funcionarios de carrera, presten ya, sin embargo, servicios en sus correspondientes Administraciones. Tal es, en concreto, el caso de la Disposición transitoria sexta, 4º de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, que prevé una excepción a la regla general del art. 19.1 de la misma Ley, al permitir que los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas puedan convocar restringidamente pruebas específicas de acceso a la función pública.

De este modo, no cabe ahora sino reiterar (STC 151/92, fundamento jurídico 3º in fine) que "la actuación de las Comunidades Autónomas convocando pruebas restringidas, se llevará a cabo dentro de su ámbito competencial siempre que se produzca en los supuestos y con los requisitos exigidos por la propia Disposición transitoria citada: si se produjera fuera de tal supuesto vulneraría la norma general, de carácter básico, contenida en el art. 19.1 de la Ley, que prohibe, como se ha dicho, las pruebas restringidas para la selección del personal de las Administraciones públicas. La normación básica estatal a tomar como punto de referencia se integra así, lógicamente, por el art. 19.1 y la Disposición transitoria sexta que venimos citando".

3. Finalmente, nos resta por examinar si la norma reglamentaria autonómica impugnada que contradice la prohibición del art. 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, puede subsumirse en el supuesto excepcional que se ha previsto en la Disposición transitoria sexta, 4º de la misma Ley, lo que merece una respuesta negativa y ha de conducirnos a la estimación del conflicto planteado y a declarar que la norma autonómica cuestionada vulnera el orden constitucional de distribución de competencias, correspondiendo al Estado la titularidad de la competencia controvertida.

La norma básica de excepción -la Disposición transitoria sexta, 4º de la Ley 30/1984, de 2 de agosto-, queda delimitada por la necesaria concurrencia de dos requisitos fundamentales. Uno de carácter personal, consistente en que las pruebas restringidas se dirijan a quienes tuviesen la condición de "contratados administrativos" en expectativa de acceso a su respectiva función pública. Y un segundo, de carácter temporal, que limita esa posibilidad a aquellos que hubieran sido contratados mediante convocatorias públicas con anterioridad al 15 de marzo de 1984.

Pues bien, en la norma autonómica objeto del conflicto no concurren simultáneamente los requisitos señalados, lo que justifica la conclusión ya anticipada.

De una parte, las pruebas restringidas que vienen a habilitarse quedan referidas a "quienes hubieren sido seleccionados para ocupar provisionalmente plazas de funcionarios del Consejo", es decir, a funcionarios de empleo interinos, razón por la cual no cabe englobar el supuesto en la Disposición transitoria sexta, 4º de la Ley 30/1984, que específicamente se refiere a los contratados administrativos y que, por ello mismo, imposibilita cualquier interpretación extensiva comprensiva de otras categorías funcionariales, máxime cuando la propia Disposición transitoria sexta, 2º expresamente prevé que, respetando el repetido principio básico de convocatorias públicas y libres, en el desarrollo de las correspondientes pruebas selectivas de acceso a la condición de funcionarios de carrera puedan valorarse los servicios efectivos prestados por los funcionarios interinos.

Y en lo que atañe al requisito de carácter temporal, es obvio que la norma básica estatal tampoco da cobertura a la norma autonómica, pues ésta, publicada en el "Boletín Oficial de Canarias" núm. 66, de 25 de mayo de 1987, extiende la excepción a la exigencia de convocatoria libre a quienes "estuvieren prestando sus servicios al mismo en la actualidad", con lo que también en este extremo la disposición impugnada contradice las bases estatales sentadas en el art. 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, al no ajustarse a los supuestos excepcionales fijados por la Disposición transitoria sexta, 4º de la misma Ley.

Consecuentemente, la norma autonómica impugnada vulnera la distribución competencial resultante del art. 149.1.18 de la Constitución, por cuanto, al igual que dijimos en la STC 151/1992, fundamento jurídico 1º, al contradecir a la Ley básica estatal invade el ámbito material de lo básico así delimitado, incurriendo por ello en un vicio de incompetencia vulnerador del referido orden constitucional de distribución de competencias.

### F A L L O

En atención a lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Que la Disposición transitoria del Decreto del Gobierno de Canarias 38/1987, de 7 de abril, es contraria al orden constitucional de competencias y, por consiguiente, se declara nula.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a catorce de enero de mil novecientos noventa y tres.