

# La funcionarización del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas

José María Endemaño Aróstegui  
Doctor en Derecho  
por la Universidad de Barcelona

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. TENDENCIA LABORALIZADORA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LA LEY 30/1984. 3. LA STC 99/1987, DE 11 DE JUNIO. 4. LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 15.1 DE LA LEY 30/1984 POR LA LEY 23/1988. 5. LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA POR EL PERSONAL LABORAL FIJO EN PUESTOS DE TRABAJO RESERVADOS A FUNCIONARIOS. 6. LA FUNCIONARIZACIÓN DE LABORALES EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. 7. LEGALIDAD DEL NÚMERO 2 DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA DECIMOQUINTA DE LA LEY 30/1984. 8. PUESTOS DESTINADOS A FUNCIONARIOS Y A PERSONAL LABORAL EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA REGULADORA. 9. CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE LA FUNCIONARIZACIÓN EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO.

## 1. INTRODUCCIÓN

El personal al servicio de las Administraciones públicas puede ser clasificado, en atención a la naturaleza de la relación de servicio que le vincula con la Administración pública a la que sirve, en dos grandes colectivos: el de los funcionarios y el de los laborales.

Los funcionarios de la Administración pública son las personas incorporadas a la misma por una relación de servicios personales y retribuidos, regulada por el Derecho administrativo <sup>1</sup>. La relación entre el funcionario y la Administración es de carácter estatutario (no contractual), cuyo con-

---

<sup>1</sup> Artículo 1 Texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero (en adelante LFCE, *BOE* 15 febrero 1964). Este texto legal (arts. 3 a 5) clasifica a los funcionarios en los de carrera (los que en virtud de nombramiento legal desempeñan servicios de carácter permanente, figuran en las correspondientes plantillas y reciben sueldos o asignaciones fijas con cargo a las consignaciones de personal de los Presupuestos de la Administración Pública de que se trate) y de empleo; clasificando, a su vez, a estos últimos en interinos (los que por razón de necesidad o urgencia, ocupan plazas de plantilla en tanto no se provean por funcionarios de carrera) y eventuales (que desempeñan puestos de trabajo considerados de confianza o de asesoramiento especial, no reservados a funcionarios de carrera). Aunque el artículo 5.1 LFCE, relativo a los funcionarios eventuales, ha sido derogado por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública (*BOE* 3 agosto 1984), la clasificación expuesta sigue siendo válida a los efectos ilustrativos que aquí nos interesan.

tenido se halla determinado por normas jurídicas (de Derecho administrativo), que el ente público puede alterar sin que para ello necesite el consentimiento del funcionario <sup>2</sup>.

El personal laboral es aquel que está ligado a la Administración pública mediante un contrato de trabajo; estamos aquí ante una relación contractual regulada por la legislación laboral <sup>3</sup>.

Los funcionarios públicos y el personal laboral se hallan sometidos a regímenes jurídicos distintos (uno estatutario y otro laboral), distinción que deriva de la propia Constitución española (CE), cuyo artículo 103.3 remite al estatuto de los funcionarios y el artículo 35.2 al estatuto de los trabajadores <sup>4</sup>. En consecuencia, las regulaciones diferenciadas (incluso

<sup>2</sup> Es la teoría estatutaria o del acto unilateral, hoy prevalente en el continente europeo. Según esta teoría, el funcionario se inserta en un estatuto objetivo y abstracto mediante el acto administrativo de su nombramiento (aceptado por el nombrado); es la asumida implícitamente por nuestro legislador, que define a los funcionarios como las personas «incorporadas» a la Administración (expresión que resalta la idea de inserción en un *status* reglamentario preconstituido) cuya relación se halla regulada por el Derecho público (v. Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1990, p. 578). Sin embargo, Luis ORTEGA ÁLVAREZ, *Manual de Derecho Administrativo*, de Luciano PAREJO ALFONSO, Antonio JIMÉNEZ BLANCO y ORTEGA ÁLVAREZ, 2.ª edición corregida y aumentada, Ariel, Barcelona, 1992, p. 503, diferencia, en la relación funcional, la relación orgánica (que, según él, debe estar presidida por una relación estatutaria) y la relación de servicio (en cuya regulación considera que es preciso que prime la relación contractual). En la jurisprudencia, las SS. del TC 57/82, de 27 de julio, y 99/87, de 11 de junio, acogen también la teoría estatutaria, señalando esta última que «el funcionario que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca en una situación jurídica objetiva definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo de acuerdo con los principios de reserva de ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada...»; refiriéndose, a continuación, a «... las determinaciones unilaterales lícitas del legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria funcional».

<sup>3</sup> Texto refundido del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por RD Legislativo 1/1995, de 24 de marzo (en adelante ET, *BOE* 25 marzo 1995), y demás normativa laboral. El artículo 1.3.a) ET excluye de su ámbito «la relación de servicio de los funcionarios públicos... así como la del personal al servicio del Estado, las Corporaciones locales y las entidades públicas autónomas, cuando, al amparo de una Ley, dicha relación se regule por normas administrativas o estatutarias». De este texto se deduce, de un lado, el acogimiento de la teoría estatutaria, a la que antes nos referíamos, por parte de nuestro legislador y, de otro, la inclusión del personal laboral al servicio de las Administraciones públicas en el ámbito de aplicación de la normativa laboral (ya clara en el art. 7 LFCE).

<sup>4</sup> La STC 305/1996, de 28 de octubre, realiza una nítida distinción entre el personal funcionario y el laboral, señalando que «las funciones públicas englobadas en la protección que dispensa el artículo 23.2 CE son aquellas que vienen desarrolladas por funcionarios públicos, en el sentido del artículo 103.3 CE, esto es, por aquellas personas vinculadas a la Administración (...) mediante una relación de servicios de carácter estatutario (...), es decir, preordenada legal y reglamentariamente, y no integrada contractualmente. De suerte que, en esta caracterización, resultaría excluido, a efectos de la protección constitucional, el personal laboral al servicio de la Administración, mas no, aun cuando su vínculo no sea de carácter permanente (tal es el rasgo que singulariza a los funcionarios de carrera, art. 4 LFCE), aquellas personas cuya relación es de tipo estatutario (...), pero de carácter

en deberes y derechos de uno y otro personal) tienen plena justificación constitucional <sup>5</sup>.

La opción por la utilización de personal funcionario o laboral puede ser considerada como una cuestión de técnica organizativa <sup>6</sup>. En todo caso, como luego veremos, la diferenciación de los regímenes aplicables al personal funcionario y al laboral, en la cúspide del ordenamiento jurídico, impide un trasvase fluido de una situación a otra (de un tipo de relación al otro).

Lógicamente, al insertarse la relación funcionarial en el ámbito jurídico-administrativo, el conocimiento y la resolución de las cuestiones litigiosas derivadas de la misma corresponde al orden jurisdiccional contencioso-administrativo <sup>7</sup>; mientras que las controversias que surjan del contrato laboral deberán ser resueltas en la jurisdicción social <sup>8</sup>.

La CE, al referirse al personal al servicio de las Administraciones públicas, realiza una opción genérica en favor de su régimen estatutario <sup>9</sup>.

---

temporal o precario...»). El TC ya se refiere a los distintos regímenes jurídicos a que están sometidos el personal laboral y el funcionario en la STC 57/81, de 27 de julio. En la doctrina más reciente, v. María Jesús MONTORO CHINER; «Para la reforma del empleo público: nueve proposiciones», *RAP*, n.º 136, pp. 179-199, esp. pp. 182 y ss.

<sup>5</sup> V. STC 99/87, de 11 de junio; y Antonio PÉREZ LUQUE, «La laboralización y funcionarización del personal de la Administración Local: la vía de la ilegalidad y el único camino posible», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 21, 1996, pp. 3047-3060, esp. p. 3048.

<sup>6</sup> La STS de 19 septiembre 1996, *La Ley*, 11 noviembre 1996, pp. 5-6, señala que el deslinde entre la naturaleza funcionarial (administrativa) o laboral de los servicios prestados a la Administración pública no goza de un criterio esencial para su diferenciación, tratándose de una cuestión de técnica organizativa, en el que las cláusulas o expresiones libremente pactadas o incorporadas al contrato o al vínculo, así como la específica calificación que de él se haga como laboral o administrativo son elementos decisivos. También PÉREZ LUQUE, «La funcionarización...», p. 3048, señala que usar personal funcionario o laboral no es más que una técnica organizativa, aludiendo, como argumento de autoridad, al dictamen del Consejo de Estado, de 14 de diciembre de 1960, aunque añade que ello no significa que la Administración pueda utilizar uno u otro personal como quiera y cuando quiera a su libre antojo. Como señala este autor, la doctrina ha estado tradicionalmente dividida sobre esta cuestión; normalmente, los laboristas son partidarios de laborarizar la administración pública, mientras que los administrativistas optan por emplear funcionarios sometidos al Derecho Administrativo. Sobre las ventajas e inconvenientes de uno y otro sistema, v. Fernando BERMEJO CABRERA, «Las relaciones de puestos de trabajo y la laboralización de la Función Pública», *REDA*, n.º 62, pp. 229-241, esp. pp. 233-237.

<sup>7</sup> Artículos 1 y ss. de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa (en adelante LJ, *BOE* 14 julio 1998).

<sup>8</sup> Artículos 1 y ss. del Texto refundido de la Ley de procedimiento laboral, aprobado por RD Legislativo 2/1995, de 7 de abril (*BOE* 11 abril 1995; corrección de errores *BOE* 26 mayo 1995).

<sup>9</sup> Así lo entiende también la jurisprudencia, v. STS de 4 febrero 1992, Ar. 907. Esta opción aparecía también con nitidez en la legislación preconstitucional; así, la LFCE, al regular el personal al

Efectivamente, el artículo 103.3 CE establece que «la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad...»; asimismo, el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE se refiere al «régimen estatutario» de los funcionarios de las Administraciones públicas. Por el contrario, la CE en ningún momento se refiere a una posible relación laboral entre las Administraciones públicas y el personal a su servicio, si bien es cierto que tampoco la excluye expresamente. En todo caso, lo que sí parece evidente es que del texto constitucional se extrae la idea de que la relación ordinaria o normal entre las Administraciones públicas y el personal a su servicio es de carácter funcional o estatutario.

## 2. TENDENCIA LABORALIZADORA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LA LEY 30/1984

Una de las novedades de la Ley 30/1984 fue la introducción de las relaciones de puestos de trabajo como un instrumento de racionalización organizativa <sup>10</sup> del personal al servicio de las Administraciones públicas. De acuerdo con los artículos 15 y 16 Ley 30/1984 <sup>11</sup>, las relaciones de puestos de trabajo incluirán para cada uno de ellos, en todo caso:

- a) la denominación y características esenciales;
- b) las retribuciones complementarias que tengan asignadas; y
- c) los requisitos exigidos para su desempeño.

En la Administración del Estado, los requisitos exigidos para el desempeño de los distintos puestos de trabajo debían ser determinados por el Ministerio de la Presidencia (posteriormente extinguido), a propuesta de los Ministerios correspondientes «debiendo especificarse aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos». Esta expresión entrecomillada (contenida en la

---

servicio de la Administración pública, en su título I, exige que la admisión de trabajadores (sometidos a la legislación laboral) al servicio de la Administración civil «deberá estar autorizada reglamentariamente» (art. 7), lo que pone de manifiesto su carácter excepcional y evidencia una clara voluntad, del legislador, de que dicho personal tenga un carácter residual entre los servidores públicos.

<sup>10</sup> SANTAMARÍA PASTOR, *Principios...*, cit., p. 587.

<sup>11</sup> Artículo 15 para la Administración del Estado (cuya redacción inicial fue modificada posteriormente, como veremos más adelante) y artículo 16 para las Comunidades Autónomas y Administración local.

redacción inicial del art. 15.1 Ley 30/1984) induce a pensar en un cambio de orientación del legislador respecto a cuál debe ser, por regla general, la relación de servicio entre la Administración del Estado y el personal a su servicio. Si los puestos de trabajo reservados a funcionarios públicos deben estar expresamente señalados o especificados, se está diciendo implícitamente que constituyen la excepción <sup>12</sup>. Por tanto, según el criterio legal, como regla general, cualquier puesto de trabajo de la Administración del Estado podía ser desempeñado por personal laboral (con la excepción de los reservados a los funcionarios públicos). Además, se dejaba al libre criterio de la propia Administración la determinación de los puestos de trabajo reservados a funcionarios públicos y, en consecuencia, los que quedaban abiertos al personal laboral <sup>13</sup>. De este modo, se creaba una situación normativa propicia para una progresiva laboralización del personal al servicio de la Administración del Estado.

### 3. LA STC 99/1987, DE 11 DE JUNIO

El TC resolvió, por Sentencia de 11 de junio de 1987, un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 54 diputados contra determinados preceptos de la Ley 30/1984. En dicha sentencia, el TC, refiriéndose a la relación de servicio o régimen estatutario de los funcionarios, señala que se trata de

«... un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y *a priori*, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse... así como a la creación e integración, en su caso, de Cuerpos y Escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas, pues habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con

<sup>12</sup> PÉREZ LUQUE, «Delimitación del personal funcionario y laboral de las entidades locales», *El Consultor...*, cit., 1987, pp. 2065-2068, esp. p. 2065.

<sup>13</sup> Como la introducción de las relaciones de puestos de trabajo no supone la extinción de los cuerpos de funcionarios, la existencia de éstos, con unas funciones legalmente asignadas, supondría, lógicamente, una limitación a la discrecionalidad de la Administración. La orientación laboralizadora de la Ley 30/1984 se manifiesta también en la prohibición de que las Administraciones públicas celebren contratos administrativos de colaboración temporal en régimen de Derecho administrativo (Disposición Adicional cuarta de la Ley 30/1984), a cuyos efectos se deroga el artículo 6 LFCE. Asimismo, se le daba al Gobierno un plazo de seis meses para realizar la clasificación de las funciones desempeñadas, hasta ese momento, por el personal contratado en régimen administrativo por la Administración del Estado. La clasificación debía determinar los puestos a desempeñar por funcionarios públicos, por personal laboral y por personal en régimen laboral temporal (Disposición Transitoria sexta de la Ley 30/1984). PÉREZ LUQUE, «La laboralización...», cit., p. 3054, señala que el artículo 15.1 Ley 30/1984 pretendía la laboralización de la función pública estatal.

carácter general, para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18), habrá de ser también la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública».

De este modo, el Alto Tribunal deja resueltas dos cuestiones de trascendencia, cuales son:

a) que, por regla general, la relación que vincula al personal al servicio de la Administración pública con ésta debe ser estatutaria o funcionarial, por derivarse así de una correcta interpretación de los artículos 103.3 y 149.1.18.º CE; y

b) que las excepciones a dicha regla general deben establecerse por Ley, que determinará en qué casos y con qué condiciones pueden reconocerse otras vías para el acceso al servicio de la Administración pública <sup>14</sup>.

Con tal interpretación del texto constitucional era evidente la inconstitucionalidad del último inciso del artículo 15.1 Ley 30/1984 (entrecomillado en el apartado anterior), refiriéndose al cual, la STC 99/1987 dice lo siguiente:

«Este apoderamiento indeterminado que la Ley confería al Ministerio de la Presidencia, a efectos de especificar cuáles sean los puestos de trabajo que deban quedar reservados a funcionarios públicos, entraña una patente conculcación de la reserva de ley establecida en el artículo 103.3 de la Constitución y, de este modo, una plena renuncia del legislador a su tarea de establecer en este punto, ciertamente crucial para la estructura de las Administraciones Públicas y de la propia Función Pública, condiciones y límites materiales sobre las determinaciones concretas que puedan ser adoptadas por los órganos de la Administración. Tal necesario encuadramiento legislativo de las decisiones de quienes hayan de aplicar o desarrollar las propias normas de la Ley no viene dado en este precepto... por su mención... a “la naturaleza de su contenido” propio, imprecisa referencia que no vincula efectivamente a la decisión administrativa. Este último inciso del artículo 15.1 (“debiendo especificarse aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos”) es inconstitucional y ha de ser declarado nulo.»

<sup>14</sup> La STS de 3 diciembre 1988, Ar. 9453, encuadra dentro de lo básico del régimen estatutario de los funcionarios (y, por tanto, de la competencia estatal) la determinación de qué cometidos deben ser desempeñados por funcionarios y no por personal laboral (si bien es cierto que refiriéndose a un acuerdo de un Ayuntamiento; es decir, en el ámbito de la Administración local).

#### 4. LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 15.1 DE LA LEY 30/1984 POR LA LEY 23/1988

Una vez declarada la inconstitucionalidad, y consiguiente nulidad, del artículo 15.1 Ley 30/1984, que contenía una práctica remisión en blanco para que la Administración especificara los puestos a reservar a funcionarios públicos, procedía la modificación del precepto citado, para adaptarla a la STC 99/1987. Dicha modificación se produjo en virtud de la Ley 23/1988 <sup>15</sup>, que dio una nueva redacción al artículo 15.1 Ley 30/1984. Esta nueva redacción atribuye a las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado <sup>16</sup> la calificación de instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios, y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto. El nuevo texto normativo contiene una amplia regulación de las relaciones de puestos de trabajo, de la que nos interesa resaltar, en esta sede, lo siguiente:

a) las relaciones comprenderán, conjunta o separadamente, los puestos de trabajo del personal funcionario de cada centro gestor, el número y las características de los que puedan ser ocupados por personal eventual así como de aquellos otros que puedan desempeñarse por personal laboral;

b) las relaciones de puestos de trabajo indicarán, en todo caso, además de la denominación y características esenciales de los mismos y de los requisitos exigidos para su desempeño; el nivel de complemento de

<sup>15</sup> Ley 23/1988, de 28 de julio, por la que se modifica la Ley de medidas para la reforma de la función pública (BOE 29 julio 1988). El proceso que conduce a la aprobación de esta Ley y las modificaciones que introduce en la Ley 30/1984 los expone Fernando SAINZ MORENO, «El estatuto de la función pública después de la sentencia TC 99/1987 y de la Ley 23/1988», *RAP*, n.º 117, pp. 321-365, esp. pp. 356-364.

<sup>16</sup> El artículo 15.1 Ley 30/1984 (modificado por la Ley 23/1988) no tiene carácter básico y sólo es aplicable directamente a la Administración del Estado (art. 1.3 Ley 30/1984, redactado también según el artículo primero de la Ley 23/1988); tiene carácter supletorio para el personal al servicio del resto de las Administraciones públicas (art. 1.5 Ley 30/1984); así lo entiende la STS de 13 noviembre 1995, Ar. 8625. No obstante, BERMEO CABRERO, «Las relaciones...», cit., pp. 240-241, entiende que de la STC 99/1987 deriva que «la determinación de dónde puede situarse personal distinto al funcionario en los servicios públicos, ha de señalarlo el legislador con carácter básico para las demás Administraciones territoriales», en base a que la sentencia califica a la materia como «crucial para la estructura de las Administraciones Públicas». El caso es que el legislador no ha querido configurar como básico el actual artículo 15.1 Ley 30/1984, a pesar de que de las sentencias ya comentadas (tanto del TC como del TS) se inducía, con bastante claridad, que la determinación de los puestos de trabajo que pueden cubrirse con personal distinto al funcionario entra dentro de la legislación básica a la que se refiere el artículo 149.1.18.ª CE. Para ello, el legislador estatal utiliza la técnica de restringir el ámbito de aplicación del precepto a la Administración del Estado.

destino y, en su caso, el complemento específico que corresponda a los mismos, cuando hayan de ser desempeñados por personal funcionario, o la categoría profesional y régimen jurídico aplicable cuando sean desempeñados por personal laboral;

c) la creación, modificación, refundición y supresión de puestos de trabajo se realizará a través de las relaciones de puestos de trabajo;

d) la provisión de puestos de trabajo a desempeñar por el personal funcionario, así como la formalización de nuevos contratos de personal laboral fijo, requerirán que los correspondientes puestos figuren detallados en las respectivas relaciones.

La Ley 23/1988 introduce también un cambio de orientación en el artículo 15.1 Ley 30/1984, en el sentido que establece la STC 99/1987. Se acoge en el Derecho positivo la regla general de que los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos, así como los de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, serán desempeñados por funcionarios públicos. No obstante, el mismo legislador establece las excepciones a dicha regla general y dispone que podrán desempeñarse por personal laboral:

a) los puestos de naturaleza no permanente y aquellos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico o discontinuo;

b) los puestos cuyas actividades sean propios de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos <sup>17</sup>;

c) los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores;

d) los puestos correspondientes a las áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan cuerpos o escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño; y

---

<sup>17</sup> Esta excepción permite que los puestos de subalterno puedan ser desempeñados por personal laboral, cuando existe un Cuerpo de funcionarios General Subalterno de la Administración del Estado, al que se le atribuyen las «tareas de vigilancia, custodia, porteo y otras análogas» (v. art. 23.6 LFCE y n.º 11 de la Disposición Adicional novena de la Ley 30/1984).

e) los puestos de trabajo en el extranjero con funciones administrativas de trámite y colaboración y auxiliares que comporten manejo de máquinas, archivo y similares.

Además de la incorporación expresa, al Derecho positivo, de la regla general de que los puestos de trabajo en la Administración del Estado serán desempeñados por funcionarios públicos, conviene destacar que las excepciones que prevé no son puestos de trabajo reservados a personal laboral, sino de aquellos en que la Administración puede optar entre cubrir con funcionarios o con personal laboral. De acuerdo con la Ley, cualquier puesto de trabajo puede ser reservado a funcionarios (necesariamente los no señalados como excepciones a la regla general). La Ley no reserva, en la Administración del Estado, ningún puesto de trabajo a personal laboral<sup>18</sup>; se limita a abrir la posibilidad de que determinados puestos de trabajo puedan ser reservados al personal laboral en las relaciones de puestos de trabajo. Es únicamente en estas excepciones donde opera la discrecionalidad administrativa. Pero hay que reseñar también que dichas excepciones están redactadas de manera suficientemente inconcreta e imprecisa como para permitir que un amplio abanico de puestos de trabajo de la Administración puedan ser cubiertos por personal laboral, si éste es el criterio de aquélla<sup>19</sup>. Además, el artículo 59 Ley 42/1994, de 30 de diciembre, sobre medidas fiscales, administrativas y de orden social (*BOE* 31 diciembre 1994), añadió una nueva excepción, en el sentido de que también pueden ser desempeñados por personal laboral «los puestos con funciones auxiliares de carácter instrumental y de apoyo administrativo». De esta manera, se abre la posibilidad de que la gran cantidad de puestos de trabajo de auxiliar administrativo puedan ser desempeñados por personal laboral, cuando existe el Cuerpo de funcionarios General Auxiliar de

<sup>18</sup> En la legislación autonómica sí puede verse este tipo de reserva; así, el artículo 16.4 Texto refundido de la Ley de la función pública valenciana, aprobada por D. Legislativo de 24 de octubre de 1995 (*D.O. Generalidad Val.* 26 octubre 1995), establece que determinados puestos de trabajo (los que tienden directamente a la producción de bienes o prestación de servicios y los que impliquen el ejercicio de un oficio concreto) se clasificarán como de naturaleza laboral.

<sup>19</sup> Dentro de la Administración del Estado corresponde a los Ministerios de Administraciones Públicas y Hacienda la aprobación conjunta de las relaciones de puestos de trabajo, excepto la asignación inicial de los complementos de destino y específico, que corresponde al Gobierno (art. 15.1.e Ley 30/1984 y arts. 2 y 4 RD 557/2000, de 27 de abril, de reestructuración de Departamento ministeriales, *BOE* de 28 abril 2000). PÉREZ LUQUE, «La laboralización...», cit., p. 3054, califica la relación de puestos de trabajo que, por excepción, pueden ser desempeñados por personal laboral, como «muy indeterminada, inconcreta, imprecisa y vaga, lo que permite escaparse otra vez por la senda de la laboralización, mediante una interpretación variable y subjetiva». Y aporta el dato de que en las ofertas de empleo público realizadas por el Estado durante los años 1989 a 1996 (excluyendo 1993 y 1994, en los que no hubo oferta) se ofrecieron un total de 24.294 puestos de trabajo reservados para personal laboral (afirma que en el cuatrienio 1985-1988 se ofrecieron un total de 34.051 puestos).

la Administración del Estado, para «trabajos de taquigrafía, mecanografía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas y otros auxiliares»<sup>20</sup>.

## 5. LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA POR EL PERSONAL LABORAL FIJO EN PUESTOS DE TRABAJO RESERVADOS A FUNCIONARIOS

Como es fácil suponer, el tránsito de una situación en la que la Administración del Estado podía definir, con casi entera libertad, qué puestos estaban reservados a funcionarios y cuáles podían o debían ser cubiertos por personal laboral, a otra en la que la Ley tasa (con mayor o menor concreción) los puestos de trabajo que podrán desempeñarse por personal laboral, ha dado lugar a que la situación de determinados contratados laborales fijos deviniera irregular. La nueva redacción del artículo 15.1 Ley 30/1984 exigía la adaptación de las relaciones de puestos de trabajo a lo dispuesto en el mismo. Sin embargo, podía ocurrir que puestos de trabajo que ya no podían ser desempeñados por personal laboral [al no estar incluidas en las excepciones previstas en el art. 15.1.c) Ley 30/1984] vinieran siendo desempeñados por este personal, en virtud de una relación contractual nacida al amparo del anterior texto del artículo 15.1 Ley 30/1984. Para regularizar estas situaciones, el artículo segundo de la Ley 23/1988 incorporó a la Ley 30/1984 la Disposición Transitoria decimoquinta, con el siguiente texto:

«1. La adscripción de un puesto de trabajo en las correspondientes relaciones a personal funcionario no implicará el cese del laboral que lo viniera desempeñando, que podrá permanecer en el mismo sin menoscabo de sus expectativas de promoción profesional.

2. El personal laboral fijo que a la entrada en vigor de la presente Ley, se hallare prestando servicios en la Administración del Estado y sus Organismos Autónomos, así como en las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, en puestos reservados a funcionarios, podrá participar en las pruebas

<sup>20</sup> V. n.º 10 de la Disposición Adicional novena de la Ley 30/1984, en relación con el artículo 23.5 LFCE. De este modo, resulta fácil comprender a Alberto PALOMAR OLMEDA, «La influencia de los problemas de entorno y de carácter general en la función pública actual», *RVAP*, n.º 45 (I), 1996, pp. 187-237, esp. pp. 213-214, donde, tras señalar que después de la STC 99/1987 «no cabe referirse a una reserva incidental en favor de funcionarios ya que, por esencia, éstos son los titulares de los puestos de trabajo en la función pública»; añade: «No obstante, sería incorrecto dar por zanjada la cuestión que, si bien, ha remitido en su papel de modelo alternativo, no por ello debe entenderse “arrumbado” de nuestro Ordenamiento Jurídico que por la vía de las transformaciones organizativas y de los cambios de estructura administrativa, ha conseguido un nuevo e inesperado efecto laboralizador...».

selectivas de acceso a los Cuerpos y Escalas a los que figuren adscritos los correspondientes puestos, siempre que posean la titulación necesaria y reúnan los restantes requisitos exigidos, debiendo valorarse a estos efectos como mérito los servicios efectivos prestados en su condición de laboral, y las pruebas selectivas superadas para acceder a la misma.

Lo previsto en el párrafo anterior será también de aplicación al personal laboral en los casos de suspensión con reserva de puesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 48, en relación con el artículo 45.1 de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores»<sup>21</sup>.

El carácter de disposición transitoria del precepto transcrito debería ser una clara muestra de su finalidad: la de regular el tránsito a la nueva situación producida por la regulación positiva, en virtud de la cual determinados puestos de trabajo sólo pueden ser desempeñados por funcionarios. Sin embargo, este carácter de transitoriedad sólo aparece con nitidez en el n.º 2, cuyo ámbito subjetivo de aplicación está constituido por el personal laboral fijo que a la entrada en vigor de la Ley se hallare prestando servicios en la Administración del Estado<sup>22</sup> en puestos reservados a funcionarios. La disposición transitoria a la que nos referimos contiene dos apartados claramente diferenciados: el primero trata de proteger la estabilidad y las expectativas de promoción profesional del personal la-

<sup>21</sup> La referencia a los artículos 45.1 y 48 Ley 8/1980, que cita (*BOE* 14 marzo 1980), hay que entender realizada a los preceptos que llevan el mismo número en el ET actualmente vigente.

<sup>22</sup> El artículo segundo de la Ley 23/1988 introduce la Disposición Transitoria decimoquinta en el cuerpo de la Ley 30/1984, por lo que la mención de esta disposición «a la entrada en vigor de la presente Ley» habría que entender referida a la entrada en vigor de la Ley 30/1984 (no a la de la Ley 23/1988). Sin embargo, el problema que trata de resolver la citada disposición transitoria no se produce a la entrada en vigor de la Ley 30/1984 (que, en su redacción inicial, no reserva puesto de trabajo alguno a personal funcionario; su criterio era precisamente el contrario: abrir las vías de una progresiva laboralización de los servidores públicos), sino de la Ley 23/1988 [que reserva a funcionarios públicos todos los puestos no contemplados en el art. 15.1.c) Ley 30/1984, cuya redacción modifica]. Se trata, pues, de una defectuosa redacción de la disposición transitoria transcrita (que no refleja la voluntad del legislador, como podrá observarse más adelante), que se subsana con su modificación en virtud del artículo 121 Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social (*BOE* 31 diciembre 1996), que da al primer párrafo del n.º 2 de la disposición transitoria citada la siguiente redacción: «El personal laboral fijo que a la entrada en vigor de la Ley 23/1988, de 28 de julio, se hallare prestando servicios en puestos de trabajo reservados a funcionarios en la Administración del Estado y sus Organismos autónomos, así como en las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, o el que hubiese adquirido esta condición en virtud de pruebas selectivas convocadas antes de dicha fecha, siendo destinado con ocasión de su ingreso a puestos reservados a funcionarios en el mencionado ámbito, podrá participar en las pruebas de acceso a Cuerpos y Escalas a los que figuren adscritos los correspondientes puestos, siempre que posea la titulación necesaria y reúna los restantes requisitos...» (el resto con idéntica redacción). En lo sucesivo, a los meros efectos de facilitar la exposición, nos referiremos sólo a la Administración del Estado, bien entendido que lo que se exponga para ésta, en relación con la disposición transitoria antes transcrita, ha de hacerse extensivo a sus Organismos Autónomos y a las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.

boral cuyos puestos de trabajo se reservan a funcionarios mediante una modificación de la relación de puestos de trabajo; el segundo, por el contrario, regula un régimen específico de funcionarización del personal laboral fijo que cumple unas determinadas condiciones. Los apartados que componen la disposición transitoria tienen distinta finalidad, aunque ambos parten del mismo presupuesto de hecho: una modificación de la relación de puestos de trabajo, que da lugar a que personal contratado laboral (con contrato anterior a la fecha de aquella modificación y realizado para puestos de trabajo reservados, en la relación anterior, a personal laboral) se coloca en puestos de trabajo que la nueva relación reserva a funcionarios.

Si se lee con atención el n.º 1 de la disposición transitoria, podrá observarse que la misma no se refiere, al menos en su dicción literal, al personal laboral al servicio de una concreta Administración, ni a quienes reúnan la condición de contratado laboral en una fecha determinada y ni siquiera exige que se trate de personal laboral fijo. Parece que simplemente trata de garantizar la estabilidad de todo el personal laboral ante una modificación de la relación de puestos, que reserva a personal funcionario puestos que en la anterior relación estaban reservados a aquel personal; y, para que la permanencia se produzca en las mismas condiciones, extiende la garantía a las expectativas de promoción profesional del personal laboral cuyo puesto ha sufrido la modificación señalada <sup>23</sup>. Con esta interpretación, cabría atribuir al primer párrafo de la disposición transcrita una vocación de permanencia en el ordenamiento y entenderse aplicable a cualquier modificación de relación de puestos de trabajo, en cualquier Administración pública y a todo el personal laboral (fijo o no) afectado por la modificación (cuyo puesto de trabajo haya sido adscrito a personal funcionario) <sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Según la STS de 4 febrero 1992, Ar. 907, dicha garantía implica que: «1.º) los puestos de trabajo laborales a los que se vinculen esas expectativas —es decir, los puestos considerados como laborales según la legislación anterior— no pueden, al quedar vacantes, transformarse en funcionariales y convocarse como tales, sino que han de ser previamente ofrecidos al personal laboral que tuviera una expectativa de acceder por vía de promoción a los mismos; 2.º) para determinar si concurre o no esa expectativa, aparte de la existencia del puesto laboral en los términos señalados, hay que aplicar el régimen jurídico vigente con anterioridad a la Ley 23/1988» (la jurisprudencia atiende a la voluntad del legislador —no a la letra de la ley— al interpretar el sentido de la expresión «a la entrada en vigor de la presente ley» del n.º 2 de la Disposición Transitoria decimoquinta de la Ley 30/1984 en su redacción inicial; criterio interpretativo acorde con el art. 3.1 Código civil).

<sup>24</sup> Sin embargo, tal interpretación contrasta con la ubicación sistemática del precepto en una disposición transitoria; de ahí que la STS de 4 febrero 1992 vincule la aplicación del citado párrafo a las modificaciones de relaciones de puestos impuestas por la entrada en vigor de la Ley 23/1988 (adscripción de puestos de trabajo que antes de la entrada en vigor de esta Ley estaban reservadas a personal laboral y que, en aplicación de la misma, «deben adscribirse a las relaciones de personal fun-

El número 2 de la disposición transitoria de continua referencia restringe su ámbito de aplicación al personal laboral fijo al que se refiere y el carácter transitorio del mismo es evidente. Su eficacia normativa quedará agotada cuando se extinga el colectivo que constituye su ámbito subjetivo de aplicación (al que, en adelante, denominaremos colectivo funcionarizable), cuya delimitación exige alguna precisión. En primer lugar, para formar parte de dicho colectivo, la condición de personal laboral fijo se debió reunir en la fecha de entrada en vigor de la Ley 23/1988, o adquirirla en virtud de pruebas convocadas antes de dicha fecha, y, además, estar prestando servicios en puestos que, en la misma fecha, estaban reservados a funcionarios. Cabe suponer que esta reserva podría provenir: a) de la misma Ley que, tras la modificación producida por la Ley 23/1988, reserva a funcionarios todos los puestos no incluidos en las excepciones a que se refiere el artículo 15.1.c) Ley 30/1984 (al que da nueva redacción); y b) de la relación de puestos de trabajo vigente a la entrada en vigor de la Ley 23/1988 (modificada, por razones organizativas, después de formalizar el contrato laboral fijo). De este modo, el número 2 de la disposición transitoria de referencia puede aplicarse a las modificaciones de relaciones de puestos obligadas por el artículo 15.1.c) Ley 30/1984 (en la redacción dada por la Ley 23/1988). Precisamente, la resolución de las situaciones irregulares que necesariamente iban a producirse como consecuencia de la aplicación del nuevo texto del artículo 15 Ley 30/1984 (con las necesarias adaptaciones de las relaciones de puestos de trabajo al mismo, para lo que no se fijaba un plazo determinado) era la razón que justificaba la introducción de la transitoria decimoquinta en esta Ley. Coherentemente con esta interpretación, ningún laboral fijo que a la fecha de entrada en vigor de la Ley 23/1988 prestara servicios en puestos de trabajo incluidos en las excepciones a que se refiere el artículo 15.1.c) Ley 30/1984 (ni los que, en virtud de pruebas de acceso convocadas antes de la citada fecha, fueron destinados a los puestos citados) entraría en el colectivo funcionarizable, salvo que en aquella fecha estuvieran reservados a funcionarios en la relación de puestos. Las modificaciones posteriores

---

cionario»). En todo caso, se plantea la cuestión de la aplicación del párrafo de referencia a las modificaciones de relaciones de puestos no impuestas por la Ley. Es decir, al supuesto de que la Administración adscriba a personal funcionario (por simples criterios organizativos) puestos de trabajo que, de acuerdo con el artículo 15.1.c) Ley 30/1984, también pueden estar reservados a personal laboral (y que lo estaban antes de la modificación de la relación de puestos). No olvidemos que las excepciones que establece el precepto último citado se refieren a puestos que «podrán» desempeñarse por personal laboral, por lo que, a *sensu contrario*, también podrán desempeñarse por personal funcionario. A nuestro entender, el primer párrafo de la disposición transitoria de continua referencia debería ser aplicable para resolver supuestos como el señalado, a pesar de su carácter de disposición transitoria. Según este criterio, el supuesto es igualmente extensible a la hipótesis de que el personal laboral afectado por la modificación de la relación de puestos de trabajo hubiera sido contratado con posterioridad a la Ley 23/1988.

de relaciones de puestos que afectaran a aquéllos a los que se refiere el artículo 15.1.c) Ley 30/1984, en el sentido de reservarlos a funcionarios, por razones organizativas o de conveniencia, no entrarían en el supuesto de hecho previsto en el número 2 de la Disposición Transitoria decimoquinta para la aplicación del mismo. La expresión «puestos reservados a funcionarios» no parece que permita otra interpretación <sup>25</sup>.

Los que formen parte del colectivo funcionarizable podrán participar en las pruebas selectivas de acceso a los cuerpos y escalas a los que figuren adscritos los correspondientes puestos en unas condiciones ventajosas, que se concretan en que se valorarán, como mérito, los servicios efectivos prestados en su condición de laboral y las pruebas selectivas superadas para acceder a la misma. Es de suponer que la valoración de estos méritos se producirá en los términos que se establezcan en la convocatoria de las correspondientes pruebas de acceso a la condición de funcionario. Lógicamente, el número 2 de la disposición transitoria de continua referencia exige, para poder participar en las pruebas, estar en posesión de la titulación necesaria <sup>26</sup> y reunir los restantes requisitos exigidos <sup>27</sup>.

El número 2 de la Disposición Transitoria decimoquinta de la Ley 30/1984 es también aplicable al personal laboral cuyo contrato se halle en suspenso por alguna de las causas previstas en el artículo 45.1 ET y que, de acuerdo con el artículo 48 ET, tengan derecho a la reserva del puesto

---

<sup>25</sup> En todo caso, la determinación de las relaciones o censos de puestos servidos por personal laboral que corresponden a funcionarios y la adscripción de los mismos a los distintos cuerpos o escalas fue realizada por la Comisión Ejecutiva de la Interministerial de Retribuciones (v. Acuerdo de Consejo de Ministros, de 27 de marzo de 1991, sobre aplicación del artículo 15 y la Disposición Transitoria decimoquinta de la Ley 30/1984, modificada por la Ley 23/1988, y los artículos 39, 33 y 32 de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1989, 1990 y 1991; *BOE* 1 abril 1991, corrección de errores en el de 24 mayo 1991).

<sup>26</sup> Respecto al momento al que va referido el cumplimiento de este requisito para poder participar en las pruebas de acceso, de acuerdo con el artículo 30.1.c) LFCE, se deberá estar en posesión del título exigible o en condiciones de obtenerlo en la fecha en que termine el plazo de presentación de instancias.

<sup>27</sup> V. artículo 30 LFCE. Dichos requisitos se concretarán en la convocatoria; para tomar parte en las pruebas bastará con que los participantes manifiesten, en sus solicitudes de participación, que reúnen todas y cada una de las condiciones exigidas, referidas siempre a la fecha de expiración del plazo de presentación de solicitudes (v. art. 18.2 Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, aprobado por RD. 364/1995, de 10 de marzo, *BOE* 10 abril 1995). El número 7 del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 27 de marzo de 1991, concreta que «la titulación y demás requisitos que resulten exigibles para el acceso al Cuerpo o Escala de que se trate, habrán de poseerse en la fecha de finalización del plazo de presentación de instancias, salvo que por disposición legal que resulte aplicable deban poseerse en una fecha distinta».

de trabajo (incapacidad temporal, prestación de servicio militar o prestación social sustitutoria, ejercicio de cargo público representativo o funciones sindicales de ámbito provincial o superior, parto, etc.).

## 6. LA FUNCIONARIZACIÓN DE LABORALES EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

El Estado, al amparo de las modificaciones de la Ley 30/1984 (especialmente art. 15 y Disposición Transitoria decimoquinta), inició un proceso de funcionarización de determinados colectivos de personal laboral. El proceso se articula en las siguientes fases:

a) se crean, por Ley, determinados cuerpos o escalas de funcionarios<sup>28</sup> e incluso especialidades dentro de diversos cuerpos y escalas<sup>29</sup>;

b) la misma Ley establece que el personal laboral que estuviera prestando servicios en la Administración del Estado, en puestos a desempeñar por personal funcionario de los cuerpos, escalas y especialidades que crea, podrá integrarse en las mismas, siempre que posean la titulación necesaria y reúnan los restantes requisitos exigidos. Conviene señalar que las distintas leyes que prevén la funcionarización de colectivos laborales concretos no toman como referencia la misma fecha de vigencia de la relación laboral, a efectos de determinar qué personal laboral puede participar en el proceso de funcionarización. Así, en algunos casos, la Ley incluye en el colectivo funcionarizable a todo el personal laboral que estu-

<sup>28</sup> Así, el artículo 33 Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990 (BOE 30 junio 1990), crea los siguientes Cuerpos: Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado; Gestión de Sistemas e Informática de la Administración del Estado; y el de Técnicos Auxiliares de Informática de la Administración del Estado; así como la Escala de Gestión de Organismos Autónomos. Por su parte, el artículo 32 Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991 (BOE 28 diciembre 1990), crea el Cuerpo de Traductores e Intérpretes. Téngase en cuenta que la creación de cuerpos de funcionarios debe realizarse por Ley (v. art. 24.2 LFCE y STC 99/1987, de 11 de junio).

<sup>29</sup> El artículo 39 Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989 (BOE 29 diciembre 1988), crea las siguientes Especialidades: Gestión Catastral (en la Escala de Técnicos de Gestión de Organismos Autónomos y en el Cuerpo de Gestión de la Hacienda Pública); Recaudación (en los Cuerpos de Gestión y Administrativo de la Administración de la Seguridad Social); Agentes de la Hacienda Pública (en el Cuerpo General Administrativo de la Administración del Estado); el artículo 33 Ley 4/1990 crea la Especialidad de Economía y Hacienda (en las Escalas Técnica y de Gestión de Organismos Autónomos); y el artículo 32 Ley 31/1990 crea las Especialidades de Sanidad y Consumo (también en las Escalas Técnica y de Gestión de Organismos Autónomos) y la de Estadística en el Cuerpo General Administrativo de la Administración del Estado. Más recientemente, el artículo 41 Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (BOE 31 diciembre 1998) crea la especialidad Laboral Marítima, dentro del Cuerpo de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social.

viera prestando servicios a la entrada en vigor de la propia Ley <sup>30</sup>, en otros al que lo estuviera en la fecha de entrada en vigor de la Ley 23/1988 <sup>31</sup>;

c) la integración del personal laboral en los cuerpos, escalas y especialidades que se crean se realiza a través de la participación en las correspondientes pruebas selectivas, en las que se tendrán en cuenta, como méritos específicos, los servicios prestados en los puestos de trabajo que la propia Ley reserva a personal funcionario y las pruebas superadas para acceder a los mismos <sup>32</sup>;

d) para hacer efectivo lo dispuesto en la letra anterior, el artículo 37 de la Ley 31/1990 establece que las pruebas selectivas de acceso a los cuerpos, escalas o especialidades a que se adscriban las plazas correspondientes a puestos servidos por personal laboral y clasificados como propios de personal funcionario podrán incluir un turno que se denominará «Plazas afectadas por el artículo 15 de la Ley de Medidas», en el que podrá participar el personal afectado por lo establecido en la Disposición Transitoria decimoquinta de la Ley 30/1984, artículo 39 Ley 37/1988, artículo 33 Ley 4/1990 y artículo 32 Ley 31/1990 <sup>33</sup>; y

<sup>30</sup> Artículo 39, apdo. uno, de la Ley 37/1988 (que ni siquiera exige expresamente que sea personal laboral fijo en la citada fecha); apdo. dos del artículo 33 Ley 4/1990; apdos. uno y tres del artículo 32 Ley 31/1990; artículo 41 Ley 50/1998.

<sup>31</sup> Apdo. tres del artículo 33 Ley 4/1990 y apdo. dos del artículo 32 Ley 31/1990 (que se refieren a personal laboral, sin exigir expresamente la condición de fijo). Como puede observarse, el mismo legislador ha interpretado también que la expresión «a la entrada en vigor de la presente Ley», contenida en la redacción inicial del n.º 2 de la Disposición Transitoria decimoquinta de la Ley 30/1984, no se refiere a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, sino de la Ley 23/1988 que la modifica. En todo caso, el número 6 del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 27 de marzo de 1991, resuelve la cuestión de delimitar el colectivo funcionarizable, señalando que «de acuerdo con lo establecido en la Disposición Transitoria decimoquinta de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública y en los artículos 39, 33 y 32 de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1989, 1990 y 1991, el personal laboral que a la entrada en vigor de la Ley que le resulte aplicable, era titular de un puesto de trabajo clasificado por la Comisión Ejecutiva de la Interministerial de Retribuciones como reservado a funcionario, podrá participar en la convocatoria de acceso al Cuerpo o Escala a que se haya adscrito dicho puesto». Parece claro que el proceso está diseñado para aquellos que, en la fecha correspondiente, reunían la condición de laboral fijo.

<sup>32</sup> En algún caso (apdo. uno del art. 39 Ley 37/1988) es la propia Ley la que determina el sistema de acceso (concurso-oposición). En todo caso, según el número 9 del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 27 de marzo de 1991, «el sistema selectivo será el de concurso-oposición» y las pruebas se ajustarán a lo establecido en el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado. En la fase de concurso, que no tendrá carácter eliminatorio, se valorarán, hasta con un 45 por 100 de la puntuación máxima a obtener en el concurso-oposición, los servicios prestados en la condición de laboral y las pruebas selectivas superadas para acceder a tal condición. Las pruebas serán, en principio, de contenido análogo a las de turno libre, si bien se podrán suprimir aquellos ejercicios que se correspondan con conocimientos ya acreditados en las pruebas que se hubieren superado para acceder a la condición de laboral.

<sup>33</sup> El artículo 4 RD 226/1991, de 22 de febrero, por el que se aprueba la oferta de empleo público de la Administración Civil del Estado para 1991 (BOE 27 febrero 1991), establece que las plazas de

e) el personal laboral que supere las pruebas selectivas de acceso quedará destinado en el puesto de trabajo de personal funcionario en que su puesto se haya reconvertido y deberá permanecer en el mismo durante un plazo mínimo de dos años <sup>34</sup>.

## 7. LEGALIDAD DEL NÚMERO 2 DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA DECIMOQUINTA DE LA LEY 30/1984

La Disposición Transitoria decimoquinta de la Ley 30/1984 reconoce al personal laboral fijo al que se refiere la posibilidad de participar en las pruebas selectivas de acceso a los cuerpos y escalas a los que figuren adscritos los puestos que desempeñen, siempre que posean la titulación necesaria y reúnan los restantes requisitos exigidos. Este reconocimiento, sin más añadidos, es totalmente superfluo, puesto que todos los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE); lógicamente, el hecho de ser contratado laboral de la Administración del Estado no es motivo razonable de exclusión de las pruebas de acceso a la condición de funcionario, máxime teniendo en cuenta que el procedimiento selectivo se abre para cubrir un puesto de trabajo con el mismo

---

cuerpos y escalas de funcionarios que se incluyen en la oferta de empleo público (anexo I) podrán incrementarse con las que deriven de lo dispuesto en la Disposición Transitoria decimoquinta de la Ley 30/1984, y añade que las plazas no cubiertas del turno específico correspondiente («Plazas afectadas por el art. 15 de la Ley de Medidas») no serán, en ningún caso, acumulables a las de los turnos restantes; asimismo, cuando el cumplimiento de la citada disposición transitoria lo requiera, podrán convocarse pruebas selectivas para el ingreso en los cuerpos y escalas no incluidas en el anexo I citado (contenido similar tiene el art. 4 RD 265/1992, de 20 de marzo, por el que se aprueba la oferta de empleo público de la Administración Civil del Estado para 1992, BOE 23 marzo 1992). De conformidad con el número 3 del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 27 marzo 1991, la convocatoria por el turno específico citado podrá realizarse «bien en la convocatoria general aunque de forma independiente y separada de los otros turnos, bien en convocatoria que incluya únicamente el referido turno»; el número siguiente dispone que «cada convocatoria incluirá el número de plazas correspondientes a los puestos desempeñados por personal laboral que hayan sido clasificados como reservados a funcionarios por la Comisión Ejecutiva de la Interministerial de Retribuciones y adscritos al Cuerpo o Escala a que la misma se refiera». Las plazas convocadas y no cubiertas no podrán ser acumuladas a otros turnos de acceso (número 9.8 del Acuerdo citado).

<sup>34</sup> V. apdo. dos del artículo 37 Ley 31/1990 en relación con el apdo. 1.f) del artículo 20 Ley 30/1984. El número 10 del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 27 de marzo de 1991, añade que los puestos de personal funcionario tendrán funciones equivalentes a las del puesto que venía desempeñando como laboral y sus retribuciones serán las propias del puesto de funcionario (aunque no podrán ser inferiores a las consolidadas por el contratado laboral en el puesto que como tal venía desempeñando). También conviene señalar que el artículo 128 Ley 13/1996 prevé la funcionarización de determinado personal laboral fijo al servicio del Ministerio de Sanidad y Consumo y sus Organismos Autónomos, en los términos previstos en el número 2 de la Disposición Transitoria decimoquinta de la Ley 30/1984.

contenido funcional que el desempeñado por el contratado laboral, pero ahora en condición de funcionario (y que, además, la creación de este puesto conlleva la supresión del que desempeñaba como contratado laboral). Las pruebas a las que se refiere el apartado 2.º de la disposición transitoria reseñada presentan la particularidad de que, en las mismas, deberán valorarse como mérito los servicios efectivos prestados en condición de laboral, así como las pruebas selectivas superadas para acceder a la misma. Ahora bien, si el sentido del apartado 2 de la disposición transitoria de referencia es el reconocimiento, a los miembros del colectivo funcionarizable, de su derecho a participar en las pruebas selectivas, aunque en éstas se dé la particularidad de que deben computarse determinados méritos, sería igualmente superfluo (el art. 23.2 CE y el art. 19.1 Ley 30/1984 ya suponen suficiente garantía de ese derecho). De este modo, el contenido normativo del apartado 2 meritado quedaría limitado a obligar a la Administración del Estado a convocar unas pruebas específicas para adecuar las características de sus puestos de trabajo a las nuevas exigencias legales, aunque sin fijar plazo alguno para ello. La especificidad consiste en que en las mismas deberán computarse los méritos que señala. La valoración de estos méritos se configura como una exigencia legal impuesta a la Administración estatal convocante y, a la vez, como una posición de ventaja para los integrantes del colectivo funcionarizable en relación con el resto de los ciudadanos que participen en las pruebas selectivas de acceso al cuerpo o escala de funcionarios de que se trate (pues en ellos concurrirán necesariamente los méritos susodichos). Sin embargo, la interpretación postulada deja sin sentido la mención expresa al personal laboral fijo y también a la distinción, dentro de éste, entre los que reunían tal condición en una determinada fecha y los que la adquirieron posteriormente. Hay que entender que si la ley menciona expresamente al personal laboral fijo, y además distingue dentro de este colectivo, lo hace con alguna finalidad. Dado que el texto se formula en términos de reconocer un derecho al personal que reunía la condición de laboral fijo en una determinada fecha («El personal laboral fijo que, a la entrada en vigor... podrá participar en las pruebas selectivas...»), la interpretación más cabal, en buena hermenéutica, nos lleva a la conclusión de que la ley quiere excluir de tal derecho (a participar en las pruebas selectivas a las que se refiere) al resto del personal laboral fijo; es decir, al que ha adquirido esta condición con posterioridad a la fecha señalada (o en virtud de pruebas selectivas convocadas con posterioridad a dicha fecha), y, con más razón, al que todavía no la ha adquirido. De acuerdo con esta interpretación, parece que el apartado 2 de la Disposición Transitoria decimoquinta de la Ley 30/1984 pretende habilitar a la Administración estatal para convocar pruebas selectivas específicas de acceso a la condición de

funcionario reservadas exclusivamente a aquellos que formen parte del colectivo funcionarizable. Se estaría, pues, configurando una excepción a la regla general que exige que la selección de personal al servicio de las Administraciones públicas se realice, de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre, garantizando los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad (art. 19.1 Ley 30/1984). No porque se excluya el sistema de oposición (existen otras dos alternativas entre las que puede optar válidamente el legislador o el operador reglamentario <sup>35</sup>) ni por la necesaria valoración de determinados méritos (cuyo peso se concretaría en la misma convocatoria, que, en su caso, podría añadir otros también a valorar) <sup>36</sup>, sino porque las pruebas selectivas de acceso a las que se refiere el apartado 2 de la Disposición Transitoria decimoquinta de la Ley 30/1984 están previstas sólo para los miembros del colectivo funcionarizable, con exclusión de todos los demás ciudadanos.

Como podemos observar de la descripción realizada en el apartado anterior, la Administración del Estado articula las pruebas selectivas a que se refiere la Disposición Transitoria decimoquinta de la Ley 30/1984 reservando un turno específico para las personas que integran el colectivo funcionarizable, de modo similar a como se pueden reservar determinadas plazas al turno de promoción interna, al amparo del artículo 22 Ley 30/1984 <sup>37</sup>. La prevista en el artículo 37 Ley 31/1990 constituye una de

---

<sup>35</sup> Aunque la jurisprudencia del TS (v., entre las más recientes, la STS de 18 abril 1995, Ar. 5265) haya precisado que la naturaleza y características de la oposición responden y se acomodan con mayor fidelidad al respeto de los principios de igualdad, mérito y capacidad, «reservándose el concurso-oposición para los supuestos en los que sea más adecuado en atención a las funciones a desempeñar y otorgándose un carácter puramente excepcional al sistema de concurso»; no cabe negar la posibilidad de utilizar el sistema de concurso-oposición.

<sup>36</sup> El TC ya se ha pronunciado en el sentido de que la consideración de los servicios prestados no es ajena a los principios de mérito y capacidad (v. STC 185/1994, de 20 de junio, cuya doctrina se ratifica en la reciente STC 83/2000, de 27 de marzo). Asimismo, la STC 60/1994, de 28 de febrero, señala que nada impide que los servicios prestados a una Administración pública sean tomados en cuenta y valorados como méritos, por la propia experiencia que supone, en la función, en quienes han desempeñado anteriormente puestos iguales o afines a los que se ofrecen en la convocatoria (v. también STC 302/1993, de 21 de octubre).

<sup>37</sup> El artículo 22 Ley 30/1984 fomenta la promoción interna, que no es más que un sistema de acceso a un cuerpo o escala, reservado sólo a los que ya son funcionarios de un cuerpo o escala de un grupo de titulación inmediatamente inferior. La aparente contradicción entre el citado precepto y el artículo 19.1, también de la Ley 30/1984, ha sido resuelta por la STS de 20 enero 1992, Ar. 2467, «mediante una racional interpretación de ambos preceptos a la luz de los principios constitucionales. En este sentido, es de notar que el criterio fundamental sobre el que se monta el sistema legal de selección del personal de las Administraciones Públicas es el de las pruebas libres, siendo éste además, el que mejor extiende, en razón de su propia amplitud subjetiva, los citados principios consti-

las opciones posibles dentro del abanico de posibilidades que ofrece la Disposición Transitoria decimoquinta de la Ley 30/1984 (seguimos moviéndonos en el ámbito de la excepción a la regla general relativa a la selección de servidores públicos, contenida en el art. 19.1 Ley 30/1984). En la configuración reglamentaria de este turno específico, ninguna persona externa puede acceder a los puestos de trabajo que desempeñan los miembros del colectivo funcionarizable; aunque sí podrán acceder al mismo cuerpo o escala de funcionarios, siempre que se convoquen pruebas libres. Pero el ámbito reservado a éstas se limita a las necesidades adicionales de personal sobre los puestos ya cubiertos por los miembros de aquel colectivo. Si no hubiera necesidades adicionales de personal, la funcionarización se llevaría a cabo cerrando el paso (incluso las posibilidades de participar) a todos los que no sean miembros del colectivo funcionarizable, dando lugar a unas auténticas pruebas restringidas de acceso a la condición de funcionario <sup>38</sup>. La cuestión reside ahora en examinar si esta configuración del turno reservado al personal laboral fijo que integra el colectivo funcionarizable es acorde o no con los principios constitucionales que rigen sobre la materia (recogidos en la normativa básica que los desarrolla).

Según el artículo 23.2 CE, los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes. Por otra parte, el artículo 103.3 CE impone al legislador que la regulación del acceso a la función pública se realice de acuerdo con los principios de mérito y capacidad. Ni uno ni otro distinguen en atención a la situación de partida, por lo que ningún precepto constitucional autoriza a discriminar en favor de los que ya son contratados laborales al servicio de la Administración pública, aunque para tal

---

tucionales de igualdad, capacidad y mérito. Esto no excluye, sin embargo, que los mismos no se respeten en los casos de promoción interna, aun cuando ésta, por propia definición, alcanza a menos sujetos. Por eso en la Ley este sistema aparece como un simple mandato dirigido a "facilitarla", nunca a sustituir las formas ordinarias, que son las libres». Y añade: «... la interpretación sistemática de la Ley impone que no se desconozca en absoluto el principio general de las pruebas libres de acceso, de modo que en el conjunto de las convocatorias para determinadas Escalas y Cuerpos aparezcan suficientes plazas excluidas de la promoción interna como para que pueda aceptarse que aquel principio legal ha sido debidamente respetado» (v. también la STS de 19 noviembre 1992, Ar. 9204; y la de 9 octubre 1993, Ar. 7247, que admite pacíficamente el sistema de promoción interna para acceder a la condición de funcionario de un cuerpo o escala partiendo de uno de un grupo de titulación inmediatamente inferior).

<sup>38</sup> Como las convocadas en virtud de las Resoluciones de 25 y 31 de marzo de 1997, de la Dirección General del Organismo Autónomo Correos y Telégrafos, por la que se hace pública la convocatoria de pruebas selectivas para la funcionarización de plazas de personal laboral en el Cuerpo de Auxiliares Postales y de Telecomunicaciones, Escala de Clasificación y Reparto (BOE 16 abril 1997).

condición hayan sido seleccionados siguiendo los principios de igualdad, mérito y capacidad <sup>39</sup>. Ya hemos visto que la relación laboral y la estatutaria o funcionarial tienen naturaleza distinta, y los artículos 23.2 y 103.3 CE se están refiriendo a la segunda (excluyendo la primera) con las expresiones «funciones y cargos públicos» y «acceso a la función pública». Como ya señala el TC <sup>40</sup>, el acceso a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) ha de ponerse en conexión con los principios de mérito y capacidad en el acceso a las funciones públicas (art. 103.3 CE) y ha de efectuarse con los requisitos que se señalan en las Leyes <sup>41</sup>, lo que concede al legislador un amplio margen en la regulación de las pruebas de selección de funcionarios y en la determinación de cuáles han de ser los méritos y capacidades que se tomarán en consideración. Esta libertad sólo está limitada por la necesidad de no crear desigualdades que sean arbitrarias en cuanto ajenas, no referidas o incompatibles con los principios de mérito y capacidad, correspondiendo al propio TC constatar si se ha creado alguna diferencia de trato irracional o arbitraria (v. STC 67/1989, de 18 de abril; STC 185/1994, de 20 de junio). El juicio de igualdad (art. 23.2 CE) tiene un sentido exclusivo de evitación o separación de discriminaciones, como puede ser la práctica exclusión de aquellas personas que concurren desde fuera de la Administración

---

<sup>39</sup> El artículo 19.1 Ley 30/1984 extiende la aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad a la selección de personal laboral, lo que constituye una opción legislativa perfectamente legítima, aunque no una exigencia constitucional. En consecuencia, el acceso a la condición de personal laboral fijo al servicio de la Administración pública exige la superación del correspondiente procedimiento selectivo, articulado en base a los principios de igualdad, capacidad, mérito y publicidad, lo que plantea el problema de la situación jurídica de quienes han accedido a la condición de contratado laboral sin seguir el procedimiento legalmente previsto, aunque, de acuerdo con la legislación laboral (protectora de los derechos de los trabajadores), la vinculación contractual habría que calificarla como contrato de trabajo por tiempo indefinido (que lo será siempre que no se trate de alguno de los supuestos de contratación por duración determinada, previstos en el art. 15.1 ET). Esta especie de colisión entre la legislación administrativa (que exige el cumplimiento de unos trámites para el acceso a la condición de contratado laboral al servicio de una Administración pública) y la laboral (que protege la posición jurídica del trabajador con independencia de las actuaciones que previamente al establecimiento de la relación contractual haya realizado el empleador, sea éste Administración pública o no) la resuelve la STS 7 octubre 1996 (*La Ley*, 9 diciembre 1996, pp. 4-5) en los siguientes términos: «la contratación laboral en la Administración pública al margen de un sistema adecuado de ponderación de mérito y capacidad impide equiparar a los demandantes a trabajadores fijos de plantilla, condición ligada a la contratación por el procedimiento reglamentario, sin perjuicio de su consideración, en su caso, como trabajadores vinculados por un contrato por tiempo indefinido».

<sup>40</sup> V. la STC 60/1994 y las que en ella se citan, en las que se delimita el alcance de los preceptos constitucionales de referencia.

<sup>41</sup> La reserva de ley contenida en estos preceptos constitucionales proscribía la posibilidad de que la Administración, mediante la vía reglamentaria o actos de aplicación de la ley, pueda incorporar nuevos y diferentes requisitos a los legalmente previstos en los procedimientos de acceso a la función pública (v. STC 27/1991, de 14 de febrero).

(v. STC 67/1989, cit.). En este sentido, la exigencia de un período previo de servicios administrativos, como requisito para participar en pruebas selectivas de acceso a la función pública, produce una restricción previa y ha de considerarse como arbitraria e incompatible con los principios de mérito y capacidad, en la medida que impide concurrir a las mismas a aspirantes que no cumplen este presupuesto, por una razón no justificada suficientemente, ni razonable, que implica una discriminación (STC 60/1994). También la desproporcionada valoración de los servicios prestados a una Administración pública, en las bases de una convocatoria, de manera determinante del resultado final (de modo que los aspirantes «de fuera» vean excluida o reducida al mínimo su posibilidad de acceso a la función pública), lesiona la igualdad de trato a todos los ciudadanos, que reclama el artículo 23.2 CE, a la hora de acceder a las funciones públicas (STC 67/1989). No obstante, aunque la práctica de pruebas restringidas se considera, con carácter general, contraria a la CE (SSTC 67/1989 y 27/1991, entre otras), el TC ha admitido la posibilidad de que la libertad de acceso de los ciudadanos a las funciones públicas (que determina el art. 23.2 CE) pueda ser exceptuada, aunque sólo por muy excepcionales razones objetivas<sup>42</sup>. Así pues, los servicios prestados a una Administración sólo muy excepcionalmente pueden justificar pruebas de acceso no abiertas a todos los ciudadanos. En este sentido, es suficientemente elocuente la STC 27/1991, que se pronuncia en los siguientes términos:

«Es evidente que el derecho a la igualdad en el acceso a la función pública, supone una limitación, fundamental a la práctica de las llamadas “pruebas restringidas” para el acceso a la función pública, las cuales, en general, han de considerarse como un procedimiento proscrito en el artículo 23.2 de la CE, si bien no cabe excluir que, en determinados casos excepcionales, la diferencia de trato establecida en la Ley en favor de unos y en perjuicio de otros pueda considerarse como

<sup>42</sup> Como las derivadas de la construcción del Estado autonómico y la consolidación de unas Administraciones emergentes, inicialmente aún no dotadas de una función pública propia (v. STC 302/1993); como dice la STS 27/1991, se trata de un «proceso único e irreplicable», en el que las «pruebas específicas» se contemplan como medidas de carácter transitorio y excepcional para resolver una situación singular; añade que tal excepcional sistema de acceso a la función pública ha de coexistir una sola vez con el común de la convocatoria libre, que en lo sucesivo deberá utilizar la Administración autonómica a fin de permitir el libre acceso a quienes no mantienen con ella ninguna relación. Además, el TC exige que ese carácter específico no suponga una restricción a las exigencias de mérito y capacidad, lo que implica que la prestación de servicios en la Administración no puede considerarse como título de legitimación exclusivo (v. también las SSTC 60/1994 y 302/1993). La STC 27/1991 reconoce que se produce un sacrificio de la igualdad de trato que «por las circunstancias del caso y los intereses en juego, cabe considerar compatible con el artículo 23 C.E., aunque en modo alguno ha de resultar generalizable o extensible a otros supuestos». La STC 151/1992, de 19 de octubre, señala también que la admisibilidad de pruebas restringidas para el acceso a la función pública debe ser verdaderamente excepcional y objeto de una interpretación restrictiva. La excepcionalidad y la interpretación rigurosamente restrictiva de los supuestos legales de pruebas restringidas de acceso a la función pública se manifiestan con claridad en la jurisprudencia.

razonable, proporcionada y no arbitraria a los efectos de la desigualdad de trato que establece, siempre que dicha diferenciación se demuestre como un medio excepcional y adecuado 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 Pública».

La diferencia de trato que la Disposición Transitoria decimoquinta de la Ley 30/1984 (en relación con el art. 39 Ley 37/1988, art. 33 Ley 4/1990, art. 32 Ley 31/1991 y Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de marzo de 1991; art. 4 RD. 226/1991 y art. 4 RD. 265/1992) establece en favor de los contratados laborales fijos en puestos de trabajo clasificados como reservados a funcionarios, respecto del resto de los ciudadanos, podrá considerarse razonable si se demuestra como un medio excepcional y adecuado 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. En el caso que nos ocupa en esta sede, la previsión legal es evidente. La duda podría plantearse en relación con el resto de los requisitos, si bien el TS <sup>43</sup> ha resuelto la cuestión, en sentido afirmativo, en los siguientes términos:

«... esas características de excepcionalidad, con fines legítimos, concurrían en el caso presente, en el que el legislador se encontró ante la necesidad de dar solución a un colectivo singular: el de determinado personal laboral fijo, caracterizado por venir desempeñando puestos de trabajo, reservados a funcionarios, a la entrada en vigor de la Ley 23/1988, para el que esa misma Ley arbitra un procedimiento excepcional y de carácter voluntario a fin de posibilitar que la naturaleza jurídica de su relación de servicios con la Administración, se adecue a la naturaleza funcionarial del puesto que sirven, sin olvidar, por otro lado, que ese personal laboral, de acuerdo con el Estatuto de los Trabajadores, tenía absoluta estabilidad en el empleo, circunstancia que tuvo en cuenta la citada Disposición Transitoria decimoquinta (apartado 1.º), al disponer que la adscripción de estos puestos servidos por personal laboral a personal funcionario “no implicará el cese del laboral que lo viniera desempeñando”.

Pues bien, esa garantía de estabilidad en el empleo, tuvo, obviamente, que ser respetada por el legislador, quien, al propio tiempo, se vio obligado a arbitrar un procedimiento que impidiera que la conversión voluntaria, con pruebas selectivas, de ese personal laboral en funcionario, originara una duplicidad de personas en el mismo puesto, lo que pudiera haber ocurrido si las pruebas se hubieran convocado en turno libre, pues entonces hubiera sido posible que accediera desde fuera de la Administración un nuevo funcionario para ocupar una plaza que ya tenía titular, con la consiguiente extralimitación de límites presupuestarios para una misma plaza».

---

<sup>43</sup> STS de 20 junio 1996, Ar. 5095, al resolver un recurso contencioso-administrativo interpuesto precisamente contra el Acuerdo de Consejo de Ministros, de 27 de marzo de 1991, y el RD 265/1992.

El TS considera como una situación excepcional la del colectivo formado por el personal laboral fijo que venía desempeñando puestos de trabajo que, con la entrada en vigor de la Ley 23/1988, quedaban reservados a funcionarios <sup>44</sup>. Asimismo, entiende que el procedimiento de funcionalización que diseña la Disposición Transitoria decimoquinta de la Ley 30/1984 (en relación con los preceptos antes citados) es un medio excepcional y adecuado para resolver aquella situación, en base a que se trata de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, aunque no identifica con claridad cuál es esta finalidad. La estabilidad en el empleo no es un principio que tenga rango constitucional, ni siquiera el ET lo menciona como derecho de los trabajadores. Es más, la reconversión de un puesto de trabajo, declarándolo como reservado a personal funcionario, podría suponer, tras seguir el oportuno proceso selectivo, la extinción de la relación de servicio con la Administración (del contrato laboral) si el seleccionado no es el mismo que lo venía desempeñando como laboral fijo [previa amortización del puesto de trabajo, v. artículo 52.c) del ET]. El derecho a la estabilidad en el puesto de trabajo, como contratado laboral, lo incorpora la misma Disposición Transitoria decimoquinta de la Ley 30/1984, a la vez que le permite participar en las pruebas selectivas de acceso a la condición de funcionario (para ocupar el mismo puesto de trabajo, pero ahora en condición de funcionario). El TS no pone en cuestión esta estabilidad (tampoco podía entrar a enjuiciar un precepto con rango de Ley, v. art. 1 LJ y art. 2 Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional) y la utiliza como eslabón intermedio para conectar la excepcionalidad del procedimiento de acceso a la condición de funcionario con el mandato constitucional de que la programación y ejecución del gasto público «responderán a los criterios de eficiencia y economía» <sup>45</sup> (art. 31.2 CE), que parece constituir la justificación teleológica de la adecuación de aquel procedimiento a los principios constitucionales <sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> La situación jurídica de dicho personal, legalmente adquirida, deviene irregular como consecuencia de un cambio legislativo posterior, exigida para la adecuación de la ley a la CE, como anteriormente se ha señalado.

<sup>45</sup> Que son los criterios de buena administración de recursos públicos que establece el artículo 31.2 CE, v. Luis M.<sup>a</sup> CAZORLA PRIETO, *Comentarios a la Constitución*, de AA.VV., Civitas, Madrid, 1980, pp. 398-402.

<sup>46</sup> Hay que señalar, no obstante, que el TS (STS 28 noviembre 1992, Ar. 9387), en relación con la convocatoria de un concurso-oposición del Ayuntamiento de Toledo, ha mantenido una posición distinta, afirmando que «la legalidad del fin (solucionar la irregularidad de ocupar a personal en régimen laboral en puestos reservados a funcionarios) no justifica la ilegalidad del medio elegido para conseguirlo»; añadiendo, en referencia a la Disposición Transitoria decimoquinta de la Ley 30/1984, que «una cosa es que el personal que presta servicios en una Administración, en puestos reservados a funcionarios, pueda participar en las pruebas selectivas de acceso a los Cuerpos y Escalas a los que figuren adscritos los correspondientes puestos, siempre que posean titulación ne-

El problema que plantea esta construcción radica en que resulta difícil de precisar los contornos de la expresión «finalidad constitucionalmente legítima», también utilizada en otras sentencias del TC, aunque sin delimitar con nitidez su alcance <sup>47</sup>.

En todo caso, para enlazar con el apartado que sigue, no debe olvidarse que tanto el artículo 15 como el número 2 de la Disposición Transitoria decimoquinta de la Ley 30/1984 (en redacción dada por la Ley 23/1988) restringen su ámbito subjetivo de aplicación a la Administración del Estado (y sus Organismos Autónomos y Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social). Dichos preceptos no tienen carácter básico (art. 1.3 Ley 30/1984) y, por tanto, son de aplicación supletoria a la Administraciones autonómicas y locales <sup>48</sup>.

## **8. PUESTOS DESTINADOS A FUNCIONARIOS Y A PERSONAL LABORAL EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA REGULADORA**

De acuerdo con el artículo 89 Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (BOE 3 abril 1985), el personal al servicio de

---

cesaria, y que en esas pruebas deban valorarse como méritos los servicios efectivos prestados en su condición laboral, y las pruebas selectivas superadas para acceder a los mismos, que es lo que dispone dicha transitoria; y otra diferente que una determinada convocatoria quede realmente reservada al personal laboral que ocupa puestos llamados a amortizar y a sustituir por los de nueva creación ofrecidos en régimen funcionarial, excluyendo a otras personas distintas, que es la tacha que la sentencia apelada atribuye a la base cuestionada y que en las alegaciones apelatorias no resulta desvirtuada».

<sup>47</sup> Así, la STC 185/1994 califica como finalidad constitucionalmente legítima la de «normalizar la situación del personal al servicio de las Administraciones educativas y mejorar su cualificación» (no se trataba estrictamente de unas pruebas restringidas, aunque sí se daba un trato de favor a quienes con anterioridad hubieran desempeñado tareas docentes como funcionarios interinos). La STC 60/1994 habla simplemente de que «la convocatoria de pruebas restringidas o específicas, requiere una justificación en cuanto son una excepción a lo que es normal sistema de acceso a los funcionarios de carrera»; habrá que entender, de acuerdo con lo expuesto, que tal «justificación» se refiere a la finalidad constitucionalmente legítima que justifica la convocatoria excepcional de pruebas restringidas o específicas, para resolver, a su vez, una situación excepcional, prevista en un precepto con rango de ley (la jurisprudencia del TC parece decantarse en este sentido).

<sup>48</sup> El n.º 2 de la Disposición Transitoria decimoquinta de la Ley 30/1984 restringe su ámbito de aplicación a la Administración del Estado. No obstante, es evidente que constituye un régimen excepcional de acceso a la función pública, prevista para una situación excepcional, que se separa de la regla general contenida en el artículo 19.1 Ley 30/1984, que tiene carácter básico (la STC 60/1994 afirma el «carácter excepcional de los sistemas que no sean de libre acceso respecto a quienes no tengan relación funcionarial alguna»). Esto permitiría justificar el mismo carácter para la disposición transitoria mentada, en base a que las excepciones a un precepto básico que contiene una regla general se configuran también como básicas (v. SSTC 151/1992 y 302/1993).

las Entidades locales está integrado por funcionarios de carrera <sup>49</sup>, contratados en régimen de Derecho laboral y personal eventual que desempeñe puestos de confianza o asesoramiento especial.

Las Corporaciones locales han de aprobar y publicar las relaciones de puestos de trabajo existentes en su organización, las cuales deberán incluir, entre otros extremos, la denominación y características esenciales de los puestos y los requisitos exigidos para su desempeño. A través de este instrumento, cada Corporación delimita los puestos reservados a funcionarios y a personal laboral <sup>50</sup>, de acuerdo con lo previsto al respecto en la legislación reguladora de la función pública local.

El artículo 92.2 Ley 7/1984 establece que son funciones públicas cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a personal sujeto a estatuto funcional: a) las que impliquen el ejercicio de autoridad <sup>51</sup>; b) las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo; c) las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria; d) las de contabilidad y tesorería; y e) en general, aquellas que, en desarrollo de la Ley 7/1985, se reserven a los funcionarios para una mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función <sup>52</sup>. Lógicamente, la reserva de estas funciones a personal funcionario conlleva la de los puestos de trabajo a los que están adscritas.

---

<sup>49</sup> Para una definición de funcionario de carrera de la Administración local, v. artículo 130.2 Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por RD Legislativo 781/1986, de 18 de abril (*BOEs* 22 y 23 abril 1986, en adelante TRRL). La Ley distingue también entre funcionarios con habilitación de carácter nacional y los carentes de tal habilitación (éstos se integrarán en las escalas, subescalas, clases y categorías de cada Corporación). El régimen jurídico específico de los funcionarios de Administración local se halla contenido en los artículos 92 y ss. de la Ley 7/1985 y artículos 130 y ss. del TRRL.

<sup>50</sup> La relación de puestos de trabajo debe concretar como característica esencial de cada puesto, si está reservado a personal funcionario o laboral (v. art. 90.2 Ley 7/1985 y art. 16 Ley 30/1984, así como las SSTs de 14 julio y 11 septiembre 1993, Ar. 5641 y 6600, respectivamente). Por otra parte, de acuerdo con el artículo 90.1 Ley 7/1985, la plantilla presupuestaria comprende también todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual, se entiende que de conformidad con la relación de puestos vigente. Tanto la aprobación de la relación de puestos como de la plantilla presupuestaria es competencia del Pleno de la Corporación [art. 22.2.i) Ley 7/1985].

<sup>51</sup> Sobre las dificultades que entraña la delimitación de estas funciones, v. PÉREZ LUQUE, «La laboralización...», cit., pp. 3057-3058.

<sup>52</sup> Las funciones señaladas en las letras b), c) y d) están reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional (art. 92.3 Ley 7/1985). También conviene precisar que la Ley 7/1985 es la que en primer lugar se aplica a los funcionarios al servicio de la Administración local; y, sólo en lo no dispuesto en aquélla, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en los términos del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE (v. art. 92.1 Ley 7/1985).

El régimen jurídico de los funcionarios de la Administración local que no tengan habilitación de carácter nacional viene regulado en los artículos 167 y ss. del TRRL. Dichos funcionarios se integrarán en las Escalas de Administración General y Administración Especial de cada Corporación.

Corresponde a los funcionarios de la Escala de Administración General el desempeño de las funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa. En consecuencia, los puestos de trabajo predominantemente burocráticos habrán de ser desempeñados por funcionarios de esta escala, la cual se divide en las Subescalas siguientes: a) Técnica, a la que pertenecerán los funcionarios que realicen tareas de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior; b) Administrativa, a la que pertenecerán los funcionarios que realicen tareas administrativas, normalmente de trámite y colaboración; c) Auxiliar, a la que pertenecerán los funcionarios que realicen tareas de mecanografía, taquigrafía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas, archivo de documentos y otros similares; y d) Subalterna, a la que pertenecerán los funcionarios que realicen tareas de vigilancia y custodia interior de oficinas, así como misiones de conserje, ujier, portero u otras análogas en edificios y servicios de la Corporación.

El artículo 170 TRRL atribuye a los funcionarios de la Escala de Administración Especial el desempeño de funciones que constituyen el objeto peculiar de una carrera, profesión, arte u oficio. Esta Escala se divide en las siguientes Subescalas: a) Técnica, a la que pertenecerán los funcionarios que desarrollen tareas que son objeto de una carrera para cuyo ejercicio exigen las leyes estar en posesión de determinados títulos académicos o profesionales<sup>53</sup>; y b) Servicios Especiales, a la que pertenecerán funcionarios que desarrollen tareas que requieran una aptitud específica y para cuyo ejercicio no se exija, con carácter general, la posesión de títulos académicos o profesionales determinados<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Artículo 171 TRRL, que establece que, en atención al carácter y nivel del título exigido, dichos funcionarios se dividen en Técnicos Superiores, Medios y Auxiliares, y, a su vez, cada clase podrá comprender distintas ramas o especialidades.

<sup>54</sup> De acuerdo con los artículos 172 y ss. del TRRL, se comprenderán en esta Subescala las siguientes clases: a) Policía Local y sus auxiliares; b) Servicio de Extinción de Incendios; c) Plazas de Cometidos Especiales (donde se incluyen el personal de las Bandas de Música y los restantes funcionarios que realicen tareas de carácter predominantemente no manual, no atribuidas a funcionarios de la Subescala Técnica); y d) Personal de Oficios, que comprende a los funcionarios que realizan tareas de carácter predominantemente manual, en los diversos sectores de actuación de las Corporaciones locales, referidas a un determinado oficio, arte o industria.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 91 y 103 Ley 7/1985 y artículo 177.1 TRRL, la selección del personal laboral de las Corporaciones locales se realizará, de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante 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; con el máximo respeto al principio de igualdad de oportunidades de cuantos reúnan los requisitos exigidos. La contratación laboral podrá ser por tiempo indefinido, de duración determinada, a tiempo parcial y demás modalidades previstas en la legislación laboral. El régimen de la relación contractual será, en su integridad, el establecido en la normativa laboral (art. 177 TRRL). Ni la Ley 7/1985 ni el TRRL especifican las tareas para las que las Entidades locales pueden proceder a la contratación laboral. Dada la amplitud de las tareas reservadas a los funcionarios, el elenco de tareas que puede desempeñar el personal laboral es necesariamente reducido. La normativa de régimen local no reserva expresamente puestos de trabajo ni tareas concretas a este personal, pero dado que prevé la existencia de personal laboral al servicio de las Entidades locales, parece evidente la posibilidad legal de que éstas puedan disponer en sus plantillas de personal vinculado por una relación laboral. El artículo 175 TRRL establece que se integrarán en la clase de Personal de Oficios (de la Subescala de Servicios Especiales de la Escala de Administración Especial) los funcionarios que realicen tareas de carácter predominantemente manual, en los diversos sectores de actuación de las Corporaciones locales, referidas a un determinado oficio, industria o arte; clasifica dicho personal, dentro de cada oficio, industria o arte, en Encargado, Maestro, Oficial, Ayudante y Operario, según el grado de responsabilidad o de especialización; y añade: «lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de que estas tareas no tengan la consideración de funciones públicas a que se refiere el artículo 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril». Esta excepción, contenida en el artículo 175 TRRL, es la que permite contratar personal laboral a las Entidades locales, que sólo lo podrán hacer, al amparo de la legislación de régimen local, para la realización de tareas de carácter predominantemente manual, referidas a un determinado oficio, industria o arte, siempre que tales tareas no tengan la consideración de funciones públicas<sup>55</sup>.

Como puede observarse en la exposición que precede, en la normativa de régimen local, la regla general es que el personal al servicio de las

---

<sup>55</sup> V. PÉREZ LUQUE, *La laboralización...*, cit., p. 3059; y mismo autor, «Delimitación...», cit., p. 2068.

Entidades locales ha de tener la condición de funcionario, si bien se permite que determinadas tareas puedan ser desempeñados por personal laboral. En este sentido, el criterio es el mismo que el previsto, en el artículo 15 Ley 30/1984, para la Administración del Estado. Sin embargo, en la normativa local no ha habido una modificación del criterio legal, similar a la que dio lugar a la sustancial modificación del artículo 15 Ley 30/1984, producida por la Ley 23/1988 (motivada, a su vez, por la STC 99/1987<sup>56</sup>). Dicho precepto no fue aplicable a las Entidades locales en su redacción inicial<sup>57</sup> ni lo es en la actual, pues, además de referirse sólo a los puestos de trabajo de la Administración del Estado, se refiere a una materia ya regulada para aquéllas en su normativa específica. En consecuencia, en la legislación de régimen local no se hace preciso un precepto como la Disposición Transitoria decimoquinta de la Ley 30/1984 (introducida posteriormente por la Ley 23/1988), ya que no se ha producido una alteración normativa que diera lugar a una situación de irregularidad como la descrita con referencia a la Administración del Estado; es decir, personal laboral fijo (que accedió a tal condición de conformidad con el Derecho positivo vigente) desempeñando puestos de trabajo reservados, en la Ley, a funcionarios públicos<sup>58</sup>. En la Administración local no se ha producido una situación excepcional similar a la que se dio en la Administración del Estado, por lo que tampoco se ha articulado un procedimiento excepcional de funcionarización de personal laboral fijo (falta el

<sup>56</sup> La STC 99/1987 reafirma y clarifica la delimitación ya existente en la normativa local sobre los puestos de trabajo que han de ser cubiertos por funcionarios (la regla general) y los que pueden ser ocupados por laborales fijos (la excepción) (v. también PÉREZ LUQUE, «Delimitación...», cit., p. 2068).

<sup>57</sup> A la entrada en vigor de la Ley 30/1984 la normativa local en materia de función pública se hallaba contenida en los artículos 23 y ss. del Texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de bases del Estatuto del régimen local, aprobado por RD Legislativo 3046/1977, de 6 de octubre (BOE 26 noviembre 1977), que potenciaba el carácter funcional de los servidores públicos (art. 30), aunque mantenía la posibilidad de contratación laboral como algo residual (v. arts. 25.2; 26.1; 28.2) (v. también, en este sentido, PÉREZ LUQUE, «La laboralización...», cit., p. 3052).

<sup>58</sup> Si existe personal laboral desempeñando puestos de trabajo de la Administración local reservados por ley a funcionarios será porque se ha producido una actuación contraria a Derecho. De conformidad con la STS de 15 diciembre 1986, Ar. 1544/1987, el acuerdo de una Corporación local de contratar personal laboral para un puesto de trabajo que, según la Ley, está reservado a personal funcionario estaría viciado de nulidad [estaríamos en un supuesto de nulidad de los previstos en la letra f) del art. 62.1 Ley 30/1992]. Obviamente, un acto administrativo viciado de nulidad no puede dar origen a una posición privilegiada ya consolidada para acceder a la función pública. Lo que procede es precisamente lo contrario: privar de efectos jurídicos al acto viciosamente causado, restableciendo la situación jurídica perturbada, sin perjuicio de respetar los derechos adquiridos por terceros de buena fe, especialmente los derivados del subsiguiente contrato laboral en favor de la persona contratada, la cual, de acuerdo con la doctrina sentada por la reciente STS de 7 octubre 1996, antes citada, estaría vinculada con la Administración local contratante en virtud de un contrato laboral por tiempo indefinido, pero sin tener la consideración de trabajador fijo de plantilla.

presupuesto que la jurisprudencia del TC exige para ello) al margen del régimen general de acceso a la función pública<sup>59</sup>.

No parece que a una modificación de la relación de puestos de trabajo, en virtud de la cual determinado personal laboral pasa a desempeñar puestos reservados a funcionarios, pueda atribuírsele un carácter de excepcionalidad que justifique la realización de pruebas restringidas de acceso a la función pública. Atribuir tal carácter supondría dejar en manos de las propias Administraciones públicas la posibilidad de generar situaciones excepcionales que excepcionen la aplicación de la regla general contenida en el artículo 19.1 Ley 30/1984 (art. 91.2 Ley 7/1985 para la Administración local) en concordancia con los artículos 23.2 y 103.3 CE (conviene recordar el carácter rigurosamente restrictivo con que el TC interpreta la posibilidad de pruebas restringidas de acceso a la función pública)<sup>60</sup>.

Una cuestión ciertamente trascendente es la de si la normativa de régimen local a la que nos referimos en este apartado tiene carácter básico o no. Si la tiene no podrá ser modificada por el legislador autonómico; en caso contrario sí. Parece que no ofrece lugar a dudas el carácter básico del artículo 92 Ley 7/1985. Sin embargo, la cuestión no se presenta tan clara en relación con los artículos 167 y ss. del TRRL. Estos preceptos se ha-

<sup>59</sup> PÉREZ LUQUE, «La laboralización...», cit., pp. 3049 y ss., expone los diversos procesos de funcionarización de personal laboral en la Administración local. Por otra parte, el capítulo XXI del Acuerdo FEMP-Sindicatos sobre condiciones de trabajo en la función pública local para el periodo 1995-1997 (publicado en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 21, 1995, pp. 2901-2910), manifestaba una voluntad funcionarizadora del personal laboral en los siguientes términos: «Cuando existan categorías de personal laboral que desempeñen funciones afines a las de Cuerpos o Escalas de funcionarios, el ingreso en estos Cuerpos o Escalas podrá efectuarse mediante el sistema de concurso-oposición, valorándose en fase de concurso la experiencia y el historial profesional de estos candidatos». El capítulo siguiente se refiere también a la funcionarización. Ahora bien, del texto transcrito no se deduce la necesaria convocatoria de pruebas restringidas de acceso a la función pública, ni tenemos noticia de que, al amparo del citado Acuerdo, se hayan llevado a cabo.

<sup>60</sup> V. SSTC 27/1991 y 302/1993. En caso de modificaciones de relaciones de puestos de trabajo, como las descritas, cabría aplicar el n.º 1 de la Disposición Transitoria decimoquinta de la Ley 30/1984, creando situaciones transitorias a extinguir. Téngase en cuenta que el n.º 2 de la citada disposición transitoria prevé un procedimiento excepcional para la funcionarización de personal laboral, pero no a la inversa, ya que la Ley 30/1984 (ni la Ley 7/1985 ni el TRRL, en el ámbito de la Administración local) no reserva ningún puesto de trabajo a personal laboral; si bien una modificación de la relación de puestos de trabajo podría reservar a este personal puestos anteriormente reservados a funcionarios [actuando en los supuestos previstos en el art. 15.1.c) de la Ley 30/1984 y, para la Administración local, en el art. 175 TRRL]. Esto ratifica la interpretación de que la situación excepcional que contempla el legislador (en el n.º 2 de la Disposición Transitoria decimoquinta de la Ley 30/1984) es la derivada de la propia y obligada modificación del criterio legal, y no de las decisiones administrativas de aprobación o modificación de las relaciones de puestos de trabajo.

llan contenidos en el título VII («Personal al servicio de las Entidades locales») y, de acuerdo con la Disposición Final séptima del TRRL, en las materias reguladas en dicho título «se inferirá el carácter básico de sus preceptos según disponga la legislación estatal vigente en aquéllas»<sup>61</sup>. Si seguimos la doctrina de la STC 99/1987 (según la cual «la determinación de dónde puede situarse personal distinto al funcionario en los servicios públicos ha de señalarlo el legislador con carácter básico para las demás Administraciones territoriales», pues se trata de una materia «crucial para la estructura de las Administraciones públicas») o la de la STS de 3 diciembre 1988, citada («el que un cometido sea desempeñado por funcionarios y no por personal laboral se encuadra dentro de lo básico del régimen estatutario de los funcionarios»), parece evidente que los preceptos mencionados tienen carácter básico. Pero si tomamos como referencia la técnica de reenvío que utiliza la Disposición Final séptima del TRRL y vamos a la legislación estatal que desarrolla el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE y establece las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, observaremos que ésta no ha querido atribuir carácter básico a los preceptos que delimitan los puestos de trabajo de la Administración pública que pueden ser desempeñados por personal laboral, limitándose a establecerlos para la Administración del Estado. Esta última consideración apoyaría la posibilidad de que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia legislen válidamente sobre la delimitación de los puestos de trabajo de la Administración local que pueden ser desempeñados por personal laboral. Ahora bien, la última palabra para decidir sobre el carácter básico o no de unos determinados preceptos corresponde al TC (v. STC 385/1993, entre otras). En todo caso, ya hay legislación autonómica que regula esta materia con incidencia en la Administración local<sup>62</sup>, la cual no parece que haya sido discutida hasta el momento.

## 9. CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE LA FUNCIONARIZACIÓN EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO

El legislador autonómico tiene restringido su margen de disponibilidad, en materia de función pública, además de por las limitaciones impuestas (también al legislador ordinario estatal) por los artículos 23.2 y

<sup>61</sup> V. STC 385/1993, de 23 de diciembre, que anuló, por inconstitucional, el inciso «conforme a su naturaleza o» que figuraba inserto en el texto entrecomillado.

<sup>62</sup> V. artículo 19 Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca (*BOPV* 26 julio 1989, en adelante LFPV), que establece, para todas las Administraciones públicas vascas, los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral, con una regulación que difiere de la legislación estatal.

103.3 CE, por la legislación básica de desarrollo del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE (que, obviamente, deberá llevar incorporadas aquéllas). Esta legislación básica es de aplicación directa y no modificable por los Parlamentos autonómicos.

Al abordar los procesos de funcionarización en las legislaciones autonómicas <sup>63</sup>, la primera cuestión que se plantea es el título jurídico en base al cual el legislador autonómico puede regular un procedimiento de acceso a la función pública excepcional o desviado de la legislación básica (contenida, en este caso, en el art. 19.1 Ley 30/1984); en otros términos, si es necesaria o no una ley estatal que habilite a las Comunidades Autónomas para convocar pruebas específicas de acceso a la función pública no abiertas a todos los ciudadanos <sup>64</sup>. Obviamente, tales pruebas, se les denomine restringidas o no, si no tienen la consideración de libres, como exige el artículo 19.1 Ley 30/1984, constituyen una excepción a la regla general contenida en un precepto básico. De acuerdo con la doctrina del TC (v. esp. STC 151/1992), la propia Ley estatal puede prever excepciones a la norma general básica, lo cual habilitaría a las Comunidades Autónomas para actuar en el ámbito de aquellas excepciones. Ahora bien, la Ley autonómica no puede introducir, por sí misma, excepciones a una norma básica (vulneraría ésta, invadiendo competencias del legislador estatal), ni puede legislar válidamente fuera de los estrictos términos previstos en la excepción, pues, de lo contrario, estaría vulnerando la norma básica que contiene la regla general excepcionada. Es criterio del TC que

---

<sup>63</sup> Diversos preceptos autonómicos han previsto estos procesos, con diferentes fórmulas, en cuyo análisis particular no vamos a entrar (v. Disposición Transitoria sexta LFPV y las Disposiciones Adicional segunda y Transitoria primera de la Ley 16/1997, de 7 de noviembre, que la modifica, *BOPV* 18 noviembre 1997; Disposición Transitoria duodécima de la Ley catalana 17/1985, de 23 de julio, de la Función Pública de la Administración de la Generalidad, *BOE* 28 agosto 1985, modificada por el artículo 72 Ley 9/1994, de 29 de junio, *BOE* 5 agosto 1994; Disposición Transitoria novena de la Ley gallega 4/1988, de 26 de mayo, de la Función Pública de Galicia, en redacción dada por la Ley 4/1991, de 8 de marzo, *BOE* 29 abril 1991; Disposición Transitoria 3.<sup>a</sup> del Texto Refundido de la Ley de la Función Pública Extremeña, aprobado por Decreto Legislativo de 26 de julio de 1990. *D.O.Extr.* 6 septiembre 1990, artículo 20 Ley 1/1996, de 30 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 1996, *D.O.Extr.* 31 enero 1996; Ley 4/1996, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de ordenación de la Función Pública del Principado de Asturias, *BOE* 7 febrero 1997).

<sup>64</sup> Como antecedentes de estas habilitaciones podemos citar la contenida en el n.º 4 de la Disposición Transitoria sexta de la propia Ley 30/1984, que prevé que los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas puedan convocar pruebas específicas para el personal que en determinada fecha reúna la condición de contratado administrativo en expectativa de acceso a su respectiva función pública; y la Disposición Transitoria sexta de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo (*BOE* 4 octubre 1990), que habilitaba a las Administraciones autonómicas vasca y catalana para, previa regulación de sus respectivos Parlamentos, convocar pruebas selectivas de acceso a la función pública, en las que sólo podían participar profesores de determinados centros docentes integrados en la red de centros públicos.

las excepciones a una regla general básica tienen también carácter básico; así, la normación básica estatal a tomar como punto de referencia se integra por la norma general y la excepción (SSTC 151/1992 y 302/1993).

El legislador ha previsto la excepción a la aplicación de la regla general contenida en el artículo 19.1 Ley 30/1984, pero lo ha hecho sólo para el personal laboral fijo que se hallare prestando servicios, en determinadas condiciones, en la Administración del Estado <sup>65</sup>. Se restringe a este personal el ámbito subjetivo de aplicación de la excepción, que, por su propio carácter de excepción, ha de ser objeto de interpretación restrictiva. El legislador estatal en ningún momento ha previsto aplicar el excepcional procedimiento de acceso a la función pública (funcionarización), al que nos referimos, al personal laboral fijo al servicio de las Administraciones autonómicas, ni de las locales, ni que éstas apliquen procedimientos similares mediante pruebas abiertas solamente al personal laboral fijo que desempeñe puestos de trabajo reservados a funcionarios; es más, tampoco ha previsto que las Camaras legislativas autonómicas excepcionen la regla general básica contenida en el artículo 19.1 Ley 30/1984, al objeto de facilitar el acceso, de aquel personal laboral fijo, a la función pública. En consecuencia, el proceso de funcionarización de este personal debería llevarse a cabo por los cauces previstos en la normativa básica y en la normativa autonómica, que, respetando aquélla, habrá de diseñar pruebas selectivas libres, en los que se garanticen los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad. De acuerdo con la jurisprudencia del TC que hemos expuesto, no parece jurídicamente viable que las Comunidades Autónomas puedan prever la convocatoria (ni para su propia Administración ni para las Administraciones locales de su ámbito territorial) de pruebas selectivas restringidas (que se desvíen de los principios y regulación contenida en el artículo 19.1 Ley 30/1984) para funcionarizar al personal laboral al servicio de las citadas Administraciones.

---

<sup>65</sup> Del mismo modo que la Disposición Transitoria sexta de la Ley 30/1984 estaba destinada sólo para el personal al servicio de las Administraciones autonómicas.

