



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 4 / 1 9 8 9

La Laguna, a 23 de noviembre de 1989.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias sobre los fundamentos de derecho del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno del Estado contra los apartados a), b) y c) de la disposición adicional segunda de la Ley 8/1989, de 13 de julio, de creación del Cuerpo de Agentes del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 16/1989 RI)*.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objetivo del presente dictamen se contrae a determinar si los preceptos impugnados reseñados en el encabezado suponen una vulneración por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) de la normativa básica del Estado en la materia o si, por el contrario, los mismos son conformes a la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan) y al resto del Ordenamiento jurídico aplicable.

Entiende el recurrente que las disposiciones impugnadas violan lo establecido en el art. 25 de la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la Función Pública (LMRFP), cuyo contenido ha sido declarado básico por el artículo 1.3 de la misma Ley.

El Gobierno del Estado, ha invocado, al formular la impugnación, el art. 161.2 de la Constitución y 30 de la LOTC, en consecuencia, el alto Tribunal ha resuelto la suspensión de los preceptos recurridos.

Las alegaciones en que se fundamenta el recurso pueden reconducirse al siguiente planteamiento: 1) El art. 25 LMRFP, establece una clasificación por grupos,

* **PONENTE:** Sr. Trujillo Fernández.

en atención a la titulación exigida para el ingreso en la Función Pública, estableciendo los grupos A, B, C, D Y E. 2) La Disposición adicional 2ª impugnada propone el paso de funcionarios pertenecientes al grupo D, al Cuerpo que se crea en la Ley autonómica 8/1989, que es configurado como un Cuerpo de grupo C. En ningún momento se cuestiona la competencia de la CAC para la creación del Cuerpo de Agentes de Medio Ambiente sino tan sólo un aspecto parcial de integración en la Administración de la CAC de un colectivo de funcionarios.

2. La competencia del Consejo Consultivo para la emisión del dictamen solicitado, encuentra su fundamento en el artículo 10, apartado 4 de la Ley 4/1984 del Consejo Consultivo de Canarias. En este punto reiteramos lo ya manifestado por su dictamen anterior, 23/1987, de 3 de noviembre:

“(...) la solicitud (...) de dictamen en asuntos relativos a la jurisdicción constitucional siempre tienen carácter preceptivo, y no meramente facultativo como erróneamente se califica la que motiva el presente dictamen, invocándose, en el escrito correspondiente al art. 12.b), de la LCCan.

En efecto, el art. 10 de LCCan, al disponer cuales de sus dictámenes serán preceptivos, incluye, en su nº 4, los que se refieran a recursos de inconstitucionalidad y a conflictos de competencia norma que tiene carácter sustancial, sobre la base de lo prevenido en el art. 3.1 de dicha Ley, sin que la misma haga, además, distingo alguno en cuanto a la preceptividad o no de las solicitudes correspondientes, según que la actuación ante el Tribunal Constitucional sean promovida por o contra la CAC” (DDC 23/1987).

3. La normativa que se ha de tener en cuenta para la fundamentación del presente dictamen se circunscribe, además de la CE y del EACan, ya citados, a la Ley 12/1983 de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, y la Ley 30/1984, de 2 de agosto, LMRFP ya citada, con las modificaciones introducidas por la Ley 23/1988, de modificación de la anterior, así como la Ley autonómica 2/1987 de 30 de marzo de la Función Pública canaria y, por último, el Real Decreto 2614, de 18 de diciembre, de trasposos de funciones y servicios a la Comunidad Canaria en materia de conservación de la Naturaleza.

II

El marco competencial en el que se manifiesta la controversia constitucional que aquí se analiza viene configurado, en relación con el Estado, por lo dispuesto en el art. 149.1.18ª, CE, en el que se le reconoce como competencia exclusiva la determinación de las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el régimen estatutario de sus funcionarios. Por lo que respecta a la CAC, por lo establecido en el art. 32.2, EACan, de cuyo tenor resulta que le corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución en el marco de la legislación básica del Estado, del régimen jurídico de la Administración canaria y de sus funcionarios. Debiendo determinarse si la fórmula “en los términos que la misma establezca” que allí se contiene, implica algún tipo de condicionamiento adicional del legislador autonómico.

A este respecto, procede traer a colación la opinión en su día expresada al respecto por este Consejo:

“una previsión adicional conviene hacer sobre la habilitación competencial de la CAC en materia de Función Pública. Se trata de determinar si la peculiar formulación competencial contenida en EACan (...) supone una mayor sujeción a la normativa estatal. La doctrina cree ver (...) una mayor fuerza vinculante, que permitiría al Estado no sólo la concurrencia competencial a través de la definición de lo básico, sino también orientar el desarrollo autonómico de las bases mediante pautas o directrices más precisas o concretas.

La jurisprudencia constitucional (sentencias de 8 de febrero de 1982 y 24 de mayo del mismo año), aunque niega que en estos casos la normativa básica tenga una función atributiva o habilitante de competencias autonómicas, sí admite que la norma estatal puede efectuar entonces, una delimitación del ámbito material de aquella de forma especialmente intensa” (DOC 22/1987).

En base a estos títulos competenciales, tanto por el Estado como por la CAC han dictado la normativa antes indicada. Por lo que respecta a la normativa estatal cabe indicar que el art. 1.3 de la Ley 30/1984 confiere el carácter de básico al art. 25 de la misma, cumpliendo así la exigencia del TC de que se produzca una definición formal de lo básico en aras del principio de seguridad jurídica, en la medida que supone una delimitación clara del marco al que ha de ceñirse el desarrollo legislativo

de las CCAA (STC 69, 80, 182 y 248 de 1988 y 15 de 1989). La CAC por su parte ha desarrollado esta competencia a través de la Ley 2/1987 de la Función Pública canaria.

III

El problema planteado por el Abogado del Estado en el recurso interpuesto no deriva de un incumplimiento directo del art. 25, pues no hay ningún precepto en la Ley canaria que pretenda aumentar o reducir los diferentes grupos establecidos ni las titulaciones de los mismos. Se tiene como incumplimiento, incorporar a funcionarios que accedieron a tal *status* funcional en las condiciones propias del grupo D, al grupo superior -grupo C- para el que se exige una titulación superior a aquella. Lo que se produce en la Disposición impugnada es una promoción a un grupo superior, sin los requisitos establecidos para ello en el art. 22.1 de la Ley 30/1984 modificado por la Ley 23/1988 que también ha sido declarado básico por la propia Ley. Realizándose, además, de forma generalizada para determinados colectivos completos de funcionarios.

En el análisis de la Ley impugnada, se ha de considerar tanto la creación del Cuerpo especial de Agentes de Medio Ambiente como la incorporación de los funcionarios a dicho Cuerpo.

1. En el primer tema, se cumple correctamente la reserva de Ley establecida para la creación de Cuerpos y Escalas en el art. 27 de la Ley del Proceso autonómico y 24.1 -a, c, d, e- de la Ley autonómica 2/1987, de la función pública canaria, donde además se recogen las determinaciones que han de tener estas leyes, en el caso concreto. Así, en la Ley autonómica 8/1989 se contempla:

La denominación del Cuerpo (art. 1); la titulación exigida para el ingreso (art. 3.1.); las funciones para las que habilita la pertenencia al Cuerpo, art. 2.1 y el sistema de ingreso en el mismo (art. 3.2).

Conforme con la titulación exigida al art. 3.1, el Cuerpo creado queda integrado en el grupo C de los previstos en la legislación básica estatal (cfr. art. 25, Ley 30/1984).

Se cumple de esta manera también con el precepto contenido en el art. 23.2 de la Ley 2/1987 de la Función Pública canaria.

2. La incorporación de los funcionarios transferidos por el Estado, a los que se refiere no incluido como hubiera debido serlo en la Disposición adicional 2ª, impugnada, desde luego no se adecuó a lo que disponía la regulación que resultaba de aplicación la Ley 2/1987, de Función Pública canaria, no se previó en su Disposición Adicional 1ª -que establecía los diferentes Cuerpos y Escalas de la Administración autonómica- la creación de ningún Cuerpo y/o Escala que se correspondiera con el Cuerpo de Guardería Forestal del Ministerio de Agricultura, ni con la Escala de Guardería de ICONA. Por ello, este personal transferido por el mencionado RD 2614/1985 se incorporó, al aprobarse la Ley 2/1987, conforme a lo que establece su disposición transitoria Primer Dos.2: "Los funcionarios transferidos, y los que pueden serlo en el futuro, que, conforme a las normas anteriores no puedan ser integrados en los Cuerpos o Escalas creados en esta Ley se integrarán en el grupo de clasificación correspondiente con el que hayan sido transferidos con la consideración de "a extinguir".

Este grupo de clasificación, con el que han sido transferidos estos funcionarios, es el Grupo D, por lo que su incorporación a la Administración de la CAC ha de ser a ese grupo y con la consideración "a extinguir".

Con la aprobación y entrada en vigor de la Ley 8/1989, de 13 de julio, y, en concreto según se establece en su disposición adicional 2ª, estos funcionarios del Grupo D pasarán automáticamente al Grupo C; de esta manera además de incumplir lo prevenido en la disposición transitoria 1ª.2, se conculca también lo dispuesto en el apartado 4 del art. 25 de la LPAut, según el cual los funcionarios transferidos no podrán ser adscritos en las Comunidades Autónomas a puestos de trabajo que no correspondan a su categoría y Cuerpo o Escala; así como el art. 12.1, prf.2º de la Ley 30/1984, a cuyo tenor "las Comunidades Autónomas al proceder a la integración de funcionarios transferidos como funcionarios propios, respetarán el grupo del Cuerpo o Escala de procedencia (...)". "Se garantiza la igualdad de todos los funcionarios propios de las CCAA, con independencia de su Administración de procedencia".

Todo ello sin contar con la posible vulneración que puede suponer de los arts. 23.2 y 103.3, CE. En el primer caso, por atentar contra el principio de igualdad, que no sólo se ha de limitar al acceso a la función pública sino también a la permanencia en ella, como ha sido interpretado en las SSTC 5/1983 y 28/1984. En el segundo. Al transgredir el principio del mérito en el acceso a un grupo superior, aunque no se

desconoce que este requisito ha sido relativizado por el TC. En el caso presente se produce esta desigualdad en relación con los otros funcionarios del mismo Cuerpo o Escala que permanezcan en la Administración del Estado o que hayan sido transferidos a otras Comunidades Autónomas a Cuerpos o Escalas del mismo Grupo d.

3. Todo lo manifestado, sin embargo, no sería de aplicación para el supuesto previsto en el apartado c) de la disposición adicional 2ª impugnada, en el caso de que se aplicara a funcionarios de carrera que han adquirido tal condición en un Cuerpo o Escala clasificado en el Grupo C, por lo que siendo así, no habría en este caso cambio de grupo. Admitiendo la indefinición señalada en el recurso por el Abogado del Estado sobre este supuesto, es necesario sin embargo hacer esta salvedad, de manera que no sería totalmente inconstitucional, pudiendo salvarse su validez si, como decimos, se circunscribe sólo a funcionarios del mismo grupo.

4. No se desconoce sin embargo, el hecho de traspasar funcionarios de un Grupo inferior a otro superior, por ser incorporados a un nuevo Cuerpo, no es extraño a nuestro Ordenamiento, aunque sí atípico.

La disposición adicional 8ª.2 de la Ley 30/1984 prevé el supuesto de creación de nuevos Cuerpos por fusión de otros anteriores, con igual o distinto nivel de titulación de manera que los Cuerpos que se integran pasan a formar parte del grupo correspondiente al mayor nivel de titulación exigido, aunque a los nuevos ingresos se exigirá también el mayor nivel de titulación.

Pero este supuesto no parece ser idéntico al regulado por la Ley 8/89, pues esta no pretende fusionar Cuerpos o Escalas anteriores, sino que crea "*ex novo*" un Cuerpo al que pretende incorporar Cuerpos preexistentes, todos ellos del mismo nivel de titulación, no niveles diversos, como es el caso del 2º inciso de la disposición adicional 8ª.2 de la Ley 30/1984.

Debe observarse que el inciso 1º de la mencionada disposición prescribe que para el ingreso en los Cuerpos y Escalas de nueva creación se exigirá la titulación académica necesaria para el ingreso en los Cuerpos y Escalas que se integran en ellos siendo evidente que, en consecuencia, el Cuerpo de nueva creación tendría que pertenecer al Grupo D.

IV

Se entiende, pues, que la resolución de este problema ha de ajustarse a las normas contenidas en la propia Ley 30/1984, modificada por la Ley 23/1988 en su artículo 22.1, ya citado anteriormente, que se refiere a la promoción interna de los funcionarios para el paso de un Cuerpo o Escala a otro perteneciente a un grupo superior. La regulación de esta promoción es de carácter individual y exige el cumplimiento de determinados requisitos, sin que pueda realizarse de forma automática por el legislador autonómico para un colectivo determinado de funcionarios.

La correcta incorporación de estos funcionarios a un Cuerpo perteneciente al grupo C requeriría, según el art. 22.1 citado, que los mismos estuvieran en posesión de la titulación exigida para acceder al Grupo Superior y tuvieran una antigüedad de al menos dos años. En estas condiciones habrían de superar las pruebas que establezca la Administración autonómica para acceder al Cuerpo de Agentes de Medio Ambiente, gozando de preferencia en los términos previstos en el párrafo segundo del art. 22.1 al que nos venimos refiriendo.

CONCLUSION

La CAC es competente para la creación de Cuerpos específicos en la Administración autonómica siendo título competencial para ello el derivado del art. 32.2 del EACan.

Sin embargo, la concurrencia de este título con los del Estado en materia de Administración y régimen jurídico de los funcionarios públicos, amparados en el art. 149.1.18ª, hacen que la competencia de la Comunidad deba encauzarse por los límites derivados de la legislación básica del Estado. En el caso sometido a dictamen, la incorporación de funcionarios a un grupo superior al que les corresponde por su titulación de ingreso, resulta un exceso competencial en pugna con la legislación básica analizada.