



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 9 8 / 1 9 9 6

La Laguna, a 27 de noviembre de 1996.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento sobre la *integración de funcionarios públicos en los Cuerpos del Parlamento (EXP. 136/1996 CP)**.

F U N D A M E N T O S

I

La solicitud de Dictamen ha sido formulada por la Presidencia del Parlamento, previo acuerdo de la Mesa, conforme al artículo 12.b) de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCC); no es de carácter preceptivo porque su objeto no es subsumible en la lista de materias del art. 10 LCC; y versa sobre la "adecuación al parámetro constitucional estatutario en materia de función pública de una previsión de las Normas de Gobierno Interior del Parlamento", acerca de la que se han suscitado dudas en relación con la integración de funcionarios públicos en los Cuerpos del Parlamento de Canarias con ocasión del trámite de calificación de enmiendas a las Normas de Gobierno Interior, y que está redactada en los siguientes términos:

"Disposición Transitoria: (...) Los funcionarios de carrera de otras Administraciones Públicas que estén prestando servicio en el Parlamento de Canarias mediante convocatoria pública de provisión de puestos de trabajo celebrada con anterioridad a la entrada en vigor de estas Normas, quedarán integrados en los Cuerpos y escalas del Parlamento de Canarias correspondientes a los puestos que vienen desempeñando".

* PONENTE: Sr. Fernández del Torco Alonso.

II

La solicitud de Dictamen suscita una cuestión previa de cuya solución depende la respuesta a la cuestión de fondo que consiste en determinar si, independientemente del sistema ordinario de ingreso, es título suficiente para acceder a la función pública del Parlamento de Canarias el reunir las condiciones de funcionario de otra Administración pública y prestar servicio en el aparato burocrático del Parlamento en un puesto al que se accedió mediante convocatoria pública de provisión de puestos de trabajo.

Ello lleva a interrogarse sobre la diferenciación de la función pública del Parlamento respecto de la de otras Administraciones Públicas, sean de la propia Comunidad Autónoma, de otra Comunidad, del Estado o de la Administración Local; diferenciación que se justifica porque el Parlamento, como órgano estatutario, está dotado de autonomía normativa y organizativa que implica la potestad de crear un aparato administrativo a su servicio (arts. 58 y 59 del Reglamento del Parlamento de Canarias, RPC, en relación con los arts. 11.2 y 29.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias).

Este aparato administrativo, como se señaló en nuestro Dictamen 45/1994, de 15 de septiembre (F. II), no puede confundirse con la Administración Pública Canaria, porque actúa bajo la dirección de los órganos del Parlamento. Si el aparato administrativo parlamentario forma parte de la Administración Pública Canaria, tendría que estar bajo la dependencia del Gobierno Canario, con lo que se afectaría la autonomía organizativa del Parlamento. Es claro, pues, que la administración parlamentaria que se puede crear en base a estos preceptos es distinta de la Administración Pública Canaria que se puede constituir con base en los arts. 21 y 32.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

Idénticos presupuestos legales garantizan la autonomía de la función pública parlamentaria, frente a las demás, sea la dependiente del Ejecutivo canario, sea la del Estado o la de las Corporaciones Locales.

En esta línea, es preciso indicar que la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, LFPC, no le es aplicable al personal al servicio del Parlamento de Canarias, como ya se señaló en nuestro Dictamen 10/1986, de 5 de abril, Fundamentos I y III.4.

Este carácter de "estanqueidad" de la Función Pública no contradice el principio de eficacia que debe presidir la actuación de las Administraciones Públicas; porque esa eficacia se logra por medio de la movilidad de funcionarios entre las distintas Administraciones, tal como recoge el artículo 17 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, LMRFP, que dispone que, con el fin de lograr una mejor utilización de los recursos humanos, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas podrán ser cubiertas por funcionarios que pertenezcan a cualquiera de estas Administraciones Públicas, de acuerdo con lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo.

III

La Constitución en su artículo 23.2 consagra el derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas, lo que viene a ser una especificación del principio de igualdad ante la Ley (art. 14 CE).

El artículo 19.1 LMRFP establece que "las Administraciones Públicas seleccionan su personal, ya sea funcionario, ya laboral, de acuerdo con su 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**". Este artículo, conforme a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 1 de la Ley, se califica como una de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos establecidas al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución.

El artículo 7.1 del Estatuto del Personal del Parlamento de Canarias dispone que "la selección de aspirantes para el acceso a la condición de funcionario del Parlamento de Canarias se realizará de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, con estricto respeto al principio de igualdad, mediante convocatoria pública y a través del sistema de oposición, concurso-oposición y concurso libre".

IV

1.- Constituido el Parlamento de Canarias el 30 de mayo de 1983, de acuerdo con las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), la Comisión de Reglamento aprobó, con fecha 23 de julio de 1986 (Boletín Oficial del

Parlamento de Canarias nº 49, de 24 de julio de 1986), el Estatuto del Personal del Parlamento de Canarias, en el que se contempla, entre sus disposiciones transitorias, determinadas medidas encaminadas a la regularización de la situación de todo el personal que, a la entrada en vigor del mismo, prestaba servicios en el Parlamento.

Así, en su Disposición Transitoria Primera, establece la integración en los Cuerpos y Escalas del Parlamento de Canarias de los funcionarios de carrera procedentes de las Mancomunidades Provinciales e Interinsulares, de las Instituciones de la Comunidad Autónoma y de la Administración del Estado, así como de los seleccionados en virtud de oposición; y en sus apartados 2 y 3 y en las Disposiciones Transitorias Segunda y Tercera desarrolla todo lo relativo a la incorporación de los funcionarios del Parlamento a los respectivos Cuerpos que se crean.

Las Disposiciones Transitorias Cuarta y Quinta contemplan el procedimiento para la regularización de las situaciones del personal procedente de otras Administraciones Públicas, ya fuera funcionario, ya personal contratado en régimen de colaboración temporal.

Estas previsiones no suponen un sacrificio del principio de la igualdad de trato, porque se justifican como "medidas de carácter transitorio y excepcional para resolver una situación singular y derivada de un proceso único e irrepetible de creación de una nueva forma de organización de las Administraciones Públicas a nivel autonómico que dio lugar a la necesidad de adscribir, de forma inmediata, a personal en régimen de Derecho Administrativo, cuando, ni existían plantillas de funcionarios, ni había tiempo para poder acudir a las formas normales de ingreso en la Administración Pública como funcionario de carrera (...) aunque desde luego en modo alguno ha de resultar generalizable o extensible a otros supuestos. Mediante tales disposiciones lo que se persigue exclusivamente es atender a las expectativas de acceso a la función pública creadas por la necesidad de instaurar una nueva Administración Autonómica y contribuir a la estabilidad y eficacia de la misma". (STC 27/1991, de 14 de febrero).

Esta sentencia, referida al supuesto de pruebas específicas para el acceso a la condición de funcionario público de personal contratado e interino que prestaba servicio en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y en la Junta de Andalucía a la entrada en vigor de las respectivas Leyes de Función Pública, no es aplicable al supuesto que nos ocupa, si partimos de la expresada premisa de

que la situación de los funcionarios que pudieran resultar afectados por la Disposición Transitoria sometida a dictamen sería similar a la de cualquier ciudadano, no funcionario, que pretendiera acceder a la condición de funcionario público.

2.- En similares términos se pronuncia en la Sentencia 60/1994, recaída en el recurso de amparo 569/1991, sobre vulneración del derecho a la igualdad en el acceso a la Función Pública, al hablar de "reglas que se establecieron mediante términos que no eran generales y abstractos, sino atendiendo a determinadas referencias singulares que favorecieron a personas concretas sin una fundamentación objetiva y suficiente".

Se infiere de la doctrina jurisprudencial expuesta que el legislador goza de un margen de libertad para la regulación de las pruebas de selección y la determinación de los méritos y capacidades que se deben considerar para el ingreso en la función pública.

Libertad que se halla circunscrita por la prohibición de establecer condiciones de acceso en términos concretos e individualizados que supongan una verdadera acepción de persona, porque ello conculcaría el art. 23 de la Constitución.

Estos criterios trasladados a la cuestión objeto de consulta, permiten determinar que en ésta no se aprecian, ni podrá apreciarse en el estado actual de consolidación de las Administraciones públicas, circunstancias objetivas que permitan configurar como viable constitucionalmente el sistema de acceso a los cuerpos del Parlamento de los funcionarios procedentes de Administraciones y que legalmente han accedido a prestar servicios en tal Administración, porque ni es un caso de refundición de Cuerpos, ni de nueva creación, ni nos encontramos ante situaciones análogas o similares a la prevista en las Disposiciones transitorias del Estatuto de Personal de 1986.

3.- Aunque la integración se refiera únicamente a funcionarios que ya están prestando servicios, puede afectar a la igualdad en cuanto a la singularidad de destinatarios que establece, porque no se dicta para regularizar situaciones generales y abstractas, sino concretas y singulares, no determinando un régimen jurídico de las situaciones funcionariales afectadas por un cambio de normativa sino que excepciona el régimen general.

En los casos en los que la integración sea automática, esto es, sin más requisitos ni pruebas selectivas que las de estar prestando servicios en el aparato parlamentario en calidad de funcionarios de carrera provenientes de otras Administraciones públicas, también pudiera afectar a la igualdad en relación a las pruebas exigidas a los funcionarios que accedieron a dichos Cuerpos y Escalas (Oposición y/o concurso-oposición debidamente convocado públicamente y de acuerdo a unas reglas que son la ley de dichos procedimientos selectivos).

En el presente supuesto no concurren causas objetivas que pudieran justificar un trato singularizado de las situaciones de determinados funcionarios, con lo que se estaría vulnerando el principio de igualdad. No se observa que se produzca ninguna circunstancia en la que alguna de las situaciones funcionariales se viera discriminada frente a las demás, como para provocar la integración automática, pues todos son funcionarios del Parlamento con la misma dependencia orgánica y funcional y con los mismos derechos y deberes.

Ni siquiera la no integración en los Cuerpos parlamentarios (la situación en la que se encuentran) repercute en su situación administrativa en la Administración pública de procedencia, ni en la imposibilidad de acceso a otros puestos de trabajo del aparato burocrático parlamentario que estén reservados a funcionarios de Cuerpos y Escalas propios.

Lo que pudiera repugnar al parámetro constitucional expuesto es que la previsión sometida al parecer de este Consejo contemple situaciones singulares e integre, sin justificación alguna, a los funcionarios que se encuentran en dichas situaciones singulares en sus Cuerpos y Escalas, originando así desigualdades discriminatorias. La norma proyectada tampoco garantiza una solución jurídica definitiva a esas situaciones singulares, porque como se refiere únicamente a las surgidas con anterioridad a la entrada en vigor de la misma, su regulación no alcanza a situaciones similares que surjan en el futuro.

Ambas circunstancias, el tratamiento singular de determinadas situaciones y el trato privilegiado dispensado a los funcionarios afectados por dichas situaciones en cuanto incide en el principio de igualdad en el acceso a la Función Pública resulta proscrito por el art. 23 CE, como reiteradamente ha declarado la jurisprudencia constitucional.

En definitiva, de todo lo dicho podemos concluir que la integración singular en los Cuerpos y Escalas del Parlamento de Canarias mediante la que se accede a dichos Cuerpos automáticamente es contraria a la igualdad, porque excepciona el régimen constitucional de integración; circunstancia que, en el caso que nos ocupa, incide negativa y necesariamente, en los principios de igualdad, mérito y capacidad.

C O N C L U S I Ó N

El régimen previsto con carácter transitorio por el que se integran funcionarios en los Cuerpos y Escalas del Parlamento de Canarias, resulta contrario al principio de igualdad de acceso a la función pública, acogido en el art. 23 de la CE, tal y como se razona en el Fundamento III, por lo que la Disposición Transitoria que se somete a consulta no es ajustada a Derecho.