



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 379/2019

(Pleno)

La Laguna, a 23 de octubre de 2019.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 6/2019, de 10 de octubre, de medidas urgentes de ordenación del empleo público en las Administraciones canarias (EXP. 395/2019 DL)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud y preceptividad del dictamen

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento, de conformidad con lo establecido en el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (en adelante, RPC), solicita preceptivo Dictamen sobre el Decreto-ley 6/2019, de 10 de octubre, de medidas urgentes de ordenación del empleo público en las Administraciones canarias.

El art. 160.2 RPC establece que remitido por el Gobierno, con los antecedentes necesarios un decreto-ley publicado, corresponde a la Mesa admitirlo a trámite, ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, solicitar por parte de la Presidencia del Parlamento dictamen del Consejo Consultivo al amparo de lo dispuesto en el art. 58.1 letra b) del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante EAC), con señalamiento del plazo para su emisión, dentro de los diez días hábiles siguientes.

Se ha señalado el día 28 de octubre como plazo máximo para la emisión del presente Dictamen.

2. La preceptividad del Dictamen deriva de lo dispuesto en el art. 58 EAC, que regula este Consejo Consultivo de Canarias, artículo en el que se relacionan los

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

asuntos sobre los que ha de dictaminar, entre los que se encuentra, precisamente, en el apartado b), los decretos-leyes sometidos a convalidación del Parlamento.

II

Sobre los decretos-leyes autonómicos.

El Decreto-ley (DL) es una fuente normativa regulada *ex novo* por el EAC, cuyo art. 46 dispone que el Gobierno, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar normas de carácter provisional con rango de ley, que recibirán el nombre de decretos-leyes.

Los decretos-leyes deberán convalidarse por el Parlamento de Canarias en el plazo de treinta días naturales contados a partir de la fecha de su publicación, debiéndose convocar la Diputación Permanente si el Parlamento no estuviera constituido.

Los decretos-leyes no pueden afectar a la ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma, a las de las instituciones autonómicas, a las que requieran mayoría cualificada, ni a las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el EAC.

El Tribunal Constitucional (TC) se ha pronunciado en varias de sus Sentencias acerca de la posibilidad de dictar por parte de las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) decretos-leyes; en el FJ 3º de la STC n.º 105/2018, de 4 octubre se resume la jurisprudencia al respecto:

«Este Tribunal ha considerado igualmente que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto - ley estatal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; 104/2015 de 28 de mayo, FJ 4; y 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2, entre otras). Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto - ley catalán 5/2017, debamos tomar en consideración la doctrina constitucional relativa al artículo 86.1 CE, pues el artículo 64.1 EAC se refiere también a la “necesidad extraordinaria y urgente” como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar “disposiciones legislativas provisionales bajo las forma de Decreto-ley”.

En el examen de esta cuestión hemos de partir, asimismo, de la doctrina de la STC 93/2015, de 14 de mayo, recogida en las SSTC 230/2015, de 5 de noviembre, y 211/2016, de 15 de diciembre. Allí señalamos que “un Estatuto de Autonomía no puede atribuir al Consejo de Gobierno autonómico poderes de legislación de urgencia que no estén sujetos, en lo que

corresponda, a los límites consignados en el artículo 86.1 CE como garantía del principio democrático. En todo caso el Tribunal Constitucional podrá, aplicando directamente el parámetro constitucional insito en dicho principio, controlar la constitucionalidad de la legislación de urgencia que pueda adoptar el citado Consejo de Gobierno” (STC 93/2015)».

Varios son, pues, los ámbitos en los que este Consejo, en ejercicio de su función consultiva, ha de verificar la adecuación constitucional y estatutaria, una vez visto su objeto y justificación, de los decretos-leyes sobre los que se nos solicite parecer: en primer lugar, la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias (en adelante CAC) para regular la materia objeto del DL; a continuación, su presupuesto habilitante, esto es, la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad de dictar esta especial fuente normativa; seguidamente, su procedimiento de elaboración; y, por último, su contenido.

III

Sobre la tramitación de los decretos-leyes.

1. La aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía, que entró en vigor el 6 de noviembre de 2018, supuso un gran vacío legal en la normativa relativa a la tramitación de los decretos-leyes, laguna que, no obstante, es posible llenar acudiendo a la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE.

En efecto, la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG), en su art. 26, relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, establece, en su apartado 11, que lo dispuesto en ese artículo y en el siguiente no será de aplicación para la tramitación y aprobación de decretos-leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el apartado 3, con carácter abreviado, y lo establecido en los números 1, 8, 9 y 10.

Es decir, la elaboración de los decretos-leyes debe ajustarse al siguiente procedimiento:

«1. Su redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma.

3. El centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que deberá contener los siguientes apartados:

a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.

b) Contenido y análisis jurídico, con referencia al Derecho nacional y de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.

c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.

d) Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias. Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.

e) Asimismo, se identificarán las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.

f) Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.

g) Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública regulado en el apartado 2.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente.

8. Cumplidos los trámites anteriores, la propuesta se someterá a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación.

9. El Ministerio de la Presidencia, con el objeto de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno analizará los siguientes aspectos:

a) La calidad técnica y el rango de la propuesta normativa.

b) La congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, con otras que se estén elaborando en los distintos Ministerios o que vayan a hacerlo de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales.

c) La necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito.

d) El contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, en particular, la inclusión de una sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma cuando fuere preceptivo.

e) El cumplimiento de los principios y reglas establecidos en este Título.

f) El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración General del Estado.

g) La posible extralimitación de la iniciativa normativa respecto del contenido de la norma comunitaria que se trasponga al derecho interno.

10. Se conservarán en el correspondiente expediente administrativo, en formato electrónico, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, los informes y dictámenes recabados para su tramitación, así como todos los estudios y consultas emitidas y demás actuaciones practicadas».

2. En los antecedentes que acompañan a la solicitud del presente dictamen se encuentra el Informe de Iniciativa normativa sobre la legalidad, acierto y oportunidad que contiene la justificación de la iniciativa y el análisis de la misma (que prácticamente coincide con la Exposición de Motivos del DL); la justificación de haber prescindido de las consultas públicas dado su carácter urgente y de no haber seguido un proceso de interlocución sindical; la memoria económica, que concluye que carece de impacto económico en el entorno socioeconómico al que va a afectar, que no genera ninguna incidencia ni en el estado de ingresos ni en el estado de gastos de la Administración autonómica, sus organismos autónomos y demás entes públicos pertenecientes a la misma y que carece de impacto en los ingresos y gastos de otras Administraciones.

Asimismo, en el Informe de Iniciativa Normativa sobre la legalidad, acierto y oportunidad también se incluye el Informe del impacto por razón de género, el Informe sobre el impacto empresarial, el Informe relativo al impacto en la infancia y la adolescencia, y el Informe de impacto sobre la familia.

Finalmente, aunque se justifica el respeto a los principios de buena regulación, no es precisa su alusión, ya que, como expusimos en nuestro DCC 40/2019, de 4 de febrero de 2019, tales principios contenidos en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 55/2018, de 24 de mayo (FJ 7), no resultan aplicables al ejercicio de la iniciativa legislativa

por parte de los gobiernos autonómicos y menos aún, por razones obvias, a los decretos-leyes. No obstante, aunque no sea exigible, la verificación de la adecuación de una norma a estos principios de buena regulación siempre contribuirá a mejorar su calidad normativa.

IV

Sobre el objeto y estructura del Decreto-ley.

El Decreto-ley 6/2019, de 10 de octubre se propone dar prioridad a la recuperación del empleo público, a través de medidas urgentes de ordenación del mismo en las Administraciones canarias. Para paliar los efectos de las políticas de austeridad de la crisis, que han producido una importante merma de efectivos y un envejecimiento de las plantillas, entiende el legislador de urgencia que resulta conveniente no demorar la incorporación de las personas aspirantes seleccionadas (o por seleccionar) de nuevo ingreso, dando carácter provisional a su adscripción al puesto de trabajo, respetando no obstante sus derechos, y al mismo tiempo conciliar las legítimas expectativas de movilidad, promoción profesional y carrera administrativa de los funcionarios y funcionarias de carrera existentes en la Administración autonómica.

En relación con las Corporaciones Locales, se reacciona frente a la problemática que supone para Canarias una insuficiente oferta de empleo público de las Administraciones locales, en parte debida a su lejanía e insularidad, lo que está causando una enorme dificultad para la provisión ordinaria de puestos reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, en relación con las funciones de secretaría, intervención, tesorería y recaudación, lo que justifica establecer un sistema de nombramientos excepcionales y circunstanciales.

El Decreto-ley contiene, en primer lugar una Exposición de Motivos, con la justificación de la iniciativa normativa, a lo que nos referiremos en el siguiente apartado.

Se dirige luego el Decreto-ley, en su artículo primero, a regular la provisión de los puestos de trabajo derivados de la ejecución de las Ofertas de Empleo Público correspondientes a los ejercicios 2015, 2016 y 2017.

El artículo segundo, modifica la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, mediante la incorporación de una nueva Disposición Adicional (la decimoquinta), dedicada a la provisión de los puestos reservados a personal funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Termina el Decreto-ley 6/2019 con una disposición final primera que faculta al Gobierno de Canarias para dictar las disposiciones de desarrollo que requiera la aplicación de las medidas y normas contenidas en este decreto-ley, y con una disposición final segunda que dispone su entrada en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias, esto es, el 11 de octubre pasado.

V

Sobre la justificación de la norma que se dictamina.

1. Según la Exposición de Motivos, el primero de los preceptos del Decreto-ley tiene como objetivo primordial la adopción de determinadas medidas urgentes de ordenación, conciliando el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, con el principio de eficacia en la actuación de la Administración, todos ellos recogidos en el art. 103 de la Constitución española, que culminen los procesos selectivos derivados de las Ofertas de Empleo Público de 2015, 2016 y 2017, a fin de incorporar, sin más demora, al personal en curso de selección y, en su caso, pendiente de nombramiento.

Ello es debido, por un lado, al interés y la conveniencia evidente de no demorar, como se ha dicho, la incorporación de las personas aspirantes seleccionadas de nuevo ingreso, y por otro, a las serias dificultades para dar cumplimiento íntegro, pues aún es incompleto, al mandato derivado de la sentencia número 74, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 21 de febrero de 2018, en su sede de Las Palmas, que se pronunció sobre la validez, legalidad y eficacia de la Orden de 12 de septiembre de 2016, por la cual se aprobó la modificación conjunta de las Relaciones de Puestos de Trabajo de los distintos departamentos y organismos autónomos del Gobierno de Canarias.

Tales Relaciones de Puestos de Trabajo quedaron anuladas y sin efecto por la Sentencia citada y han debido ser confeccionadas y tramitadas de nuevo.

Ello ha supuesto en la práctica la paralización material de los procesos de modernización y adecuación a las necesidades reales de estos instrumentos jurídicos de ordenación del personal de cada Departamento, para rehacerlos con arreglo a lo establecido por el Tribunal de Justicia, y además ha traído consigo de modo inevitable la imposibilidad material e insalvable de promover concursos de traslados, efecto que debe resaltarse en este momento de modo muy especial y destacado.

Como consecuencia de todo ello, la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias se ve legítimamente impulsada a recorrer dos senderos o itinerarios de actuación que no son en sí mismos intrínsecamente incompatibles, pero que pueden no ser ejecutables en tiempo adecuado o mejor dicho en tiempo ajustado a las normas legales y reglamentarias que regulan por un lado la carrera profesional de las empleadas y empleados públicos y por otro lado el régimen de acceso del personal funcionario de nuevo ingreso, materias o casi cabe decir instituciones jurídicas disciplinadas legalmente con precisión y rigor, en sus formas y plazos, que la Administración debe respetar con la mayor exactitud.

De otro modo dicho, se impone la extraordinaria necesidad de conciliar las legítimas expectativas de movilidad, promoción profesional y carrera administrativa de los funcionarios y funcionarias de carrera existentes en la administración autonómica, con las no menos legítimas expectativas de acceso a los empleos públicos por parte de los funcionarios y funcionarias de nuevo ingreso, y todo ello, además y especialmente, en un contexto de notoria y extrema urgencia en la incorporación de estos últimos a los puestos vacantes, para remediar o cuando menos mitigar la insuficiencia de efectivos que padecen numerosas unidades y servicios, y que es de conocimiento común.

Esta conjunción de expectativas, que llega a parecer una especie de «conflicto de intereses», debe solventarse en atención al interés general, propiciando una incorporación de los nuevos efectivos, que tienen razón en pedirla tras haber logrado superar procesos selectivos mediante años de arduo y acreditado esfuerzo, y que es por ello inaplazable, pero que ha de hacerse sin dañar ni menoscabar ni el principio de igualdad de las personas afectadas ni la eficacia de la Administración, en tanto se culminan los procesos selectivos y se procede a la convocatoria de los correspondientes concursos de provisión de puestos de trabajo, que también con razón se demandan por quienes esperan por ellos desde hace años, y que tampoco es posible postergar a un por ahora indefinido momento posterior.

Entiende el legislador de urgencia, según la Exposición de Motivos, que en ese estado de cosas sólo la actuación del legislador autonómico hecha en este momento, al amparo de su competencia en materia de función pública, puede lograr la satisfacción de las expectativas antes referidas, que de otro modo se verían irremediabilmente frustradas o, peor aún, lesionadas.

Para ello, con el rango de Ley que tiene la presente norma, se regula y permite una «adjudicación o provisión o atribución de los puestos de trabajo que sea

provisoria o no definitiva», pero que no por ello afecte ni produzca daño alguno, por mínimo que fuera, a los derechos que se derivan de la propia incorporación a los puestos de trabajo, especialmente y de manera explícita en cuanto al cómputo de la antigüedad, que por aplicación de lo dispuesto en la presente disposición se efectuará desde la toma de posesión inicial, aunque ésta se califique de provisional y aunque la situación definitiva de las personas interesadas quede a resultas de lo que se resuelva tras los concursos de traslado.

Éstos, a su vez, se convocarán tan pronto como se disponga de las nuevas Relaciones de Puestos de Trabajo (que sustituyan a las que fueron judicialmente invalidadas, algunas de las cuales no han sido aun enteramente rehechas y por tanto no han sido aprobadas) y, a su vez, cuando hayan finalizado los procesos selectivos de las Ofertas de Empleo Público señaladas.

Todo lo anterior requiere -se señala en la Exposición de Motivos- que de manera inmediata se regule, con seguridad y con el rango normativo adecuado, y con el expreso reconocimiento legal de los derechos del personal funcionario de nuevo ingreso, la citada situación de adscripción provisoria o provisional de los puestos de trabajo, pues en otro caso pudiera acaso ponerse en duda la corrección de tal sistema provisional de adjudicación del puesto de trabajo a los nuevos funcionarios.

Por último, parecida urgencia y similares necesidades perentorias justifican el incremento de las plazas o puestos de trabajo en esos procesos selectivos (los que habían sido reservadas para aspirantes en situación legal de promoción interna y de discapacidad, que no han sido cubiertas y no podrán ser ocupadas) para acumularlas a las del turno general, atendiendo además, de modo particular, a la propuesta justificada en derecho que ha sido formulada por la Comisión Evaluadora competente para resolver sobre la calificación de quienes participaron en dicho proceso selectivo, a cuyo juicio ha habido aspirantes que han superado las exigencias técnicas y acreditado los conocimientos requeridos para la superación de las pruebas correspondiente, y así lo ha hecho constar formalmente el propio tribunal evaluador, mediante propuesta justificada.

2. En cuanto al artículo segundo del Decreto-ley, la necesidad de legislar sobre la designación o nombramiento de personal funcionario responsable del importantísimo cometido de la secretaría, la intervención y la tesorería de las Corporaciones Locales, personal muy cualificado, con habilitación legal para serlo en todo el territorio nacional, en sus distintas categorías, sin el cual éstas pueden llegar,

literalmente, a la imposibilidad de actuar y a la parálisis, viene dada porque Canarias constituye un territorio insular, con una peculiar condición de lejanía que, unida a una insuficiente oferta de empleo público por las Administraciones competentes, ha causado una especial dificultad para la provisión ordinaria de los puestos de trabajo reservados, con un elevado número de vacantes en ambas provincias, que alcanza una tasa del 56% del total de puestos existentes, cuya sola mención muestra la gravedad del problema.

Esta situación no sólo dificulta o impide los nombramientos definitivos de secretarios o secretarías, interventores e interventoras, sino que afecta también a la utilización de los mecanismos de provisión no definitivos previstos en el propio Real Decreto 128/2018, como las acumulaciones de funciones en municipios cercanos, limitados por la fragmentación del territorio, que en la práctica no han permitido satisfacer la necesidad legal de disponer de habilitados o habilitadas nacionales en los municipios canarios.

El problema se ha agravado, a causa de la elevada temporalidad del empleo público, por las restricciones acaecidas durante esta última década, que ha provocado que en numerosos Ayuntamientos haya habido una imposibilidad constatada y prolongada para el nombramiento accidental de personal funcionario propio, que en ningún caso puede ser interino.

En otras palabras, resulta que ni accede a nuestras Corporaciones personal de secretaría e intervención con carácter definitivo, ni es posible acordar acumulaciones circunstanciales que al menos palién la falta de aquellos, ni hay en muchos casos personal funcionario cualificado a quienes quepa designar del modo provisional actualmente previsto en las normas citadas.

Y además debe recordarse, por último, que de acuerdo con el art. 36.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), los Cabildos Insulares, en su función de asistencia, sólo pueden garantizar la prestación de los servicios de secretaría e intervención a los municipios de menos de 1.000 habitantes, a través de las comisiones circunstanciales previstas en el art. 55 del Real Decreto 128/2018, umbral poblacional que prácticamente excluye su utilización en esta Comunidad Autónoma.

Todo ello conduce a una situación de grave compromiso para la prestación de los servicios públicos esenciales de competencia municipal, debido al referido carácter necesario de dichas funciones de secretaría, intervención y tesorería, reservadas legalmente a personal de habilitación nacional, sin el que algunas actuaciones de la

administración local, que llegan a condicionar su propio funcionamiento, como la tramitación y abono de las retribuciones de su personal, son de imposible ejecución.

Los Ayuntamientos canarios deben aspirar a una adecuada cobertura de sus puestos reservados con personal funcionario de habilitación nacional, así como a solventar las debilidades existentes en sus plantillas, dentro del marco legal, sin que deban ser condenados a soportar, como viene ocurriendo, la descrita situación de continua insuficiencia de sus medios, que les impide cumplir sus deberes y ejercer sus competencias, y sin que esté a su alcance ni en sus manos remediar la carencia de este personal.

La solución definitiva y permanente a este grave y también notorio problema no puede alcanzarse en un breve espacio de tiempo, como tampoco son posibles, en plazo corto, otro tipo de actuaciones, como la creación, con una dotación suficiente de medios personales, de los servicios de asistencia insular.

Ni siquiera la culminación de los procesos selectivos puestos en marcha por la Administración autonómica para la constitución de una lista de reserva garantizaría atender en todos los casos la prestación de las funciones reservadas.

Por tanto, se hace necesaria la introducción de un mecanismo de provisión excepcional, cuando la aplicación de la normativa estatal no permita la cobertura de tales puestos, por el tiempo imprescindible para garantizar un funcionamiento mínimo e indispensable de los servicios esenciales de competencia municipal, situación que puede darse en este momento en un buen número de entidades locales canarias.

VI

Competencia de la Comunidad Autónoma.

1. Según su Exposición de Motivos, el presente DL trae causa de distintos títulos habilitantes.

En primer lugar, de acuerdo con el art. 107 del Estatuto de Autonomía de Canarias, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de función pública y personal al servicio de las Administraciones públicas canarias, con el objetivo de garantizar la plenitud de los principios de mérito y capacidad en el ingreso y la provisión de plazas y empleos, competencia que incluye, en todo caso, el régimen estatutario de su

personal funcionario así como «la planificación, la organización general, la formación, la promoción profesional y la acción social en todos los sectores materiales de prestación de los servicios públicos de la Comunidad Autónoma».

También se afirma que la presente norma descansa igualmente en la competencia de desarrollo y ejecución en materia de régimen local prevista en el art. 105 del Estatuto de Autonomía de Canarias, teniendo en cuenta el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, de 3 de noviembre de 2015, respecto de la posibilidad de regular aspectos adicionales del régimen jurídico de los funcionarios de habilitación nacional por el legislador autonómico en ejercicio de su competencia de desarrollo.

2. En cuanto a la competencia en materia de función pública, de acuerdo a la jurisprudencia del TC (Sentencia 154/2017, de 21 diciembre), al Estado le corresponde, en virtud de lo establecido en el art. 149.1.18 CE, la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que ha de entenderse referida a los funcionarios de todas las Administraciones públicas, debiendo, por consiguiente, entenderse incluidos en dicho título competencial tanto los funcionarios de la Administración del Estado como los de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los de las Corporaciones Locales. Además señala que, «en relación con el contenido de la expresión “régimen estatutario de los funcionarios públicos”, empleada por los arts. 103.3 y 149.1.18 CE, hemos tenido ocasión de declarar, poniendo en conexión ambos preceptos constitucionales, “que sus contornos no pueden definirse en abstracto y a priori”, debiendo entenderse comprendida en su ámbito, “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, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, 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» (por todas, STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8).

3. En materia de régimen local, el TC (Sentencia 41/2016, de 3 marzo) ha venido manteniendo que «El Estado y las Comunidades Autónomas comparten la regulación del régimen local, sin perjuicio del espacio que uno y otras deben asegurar en todo caso a las normas locales en virtud de la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial (art. 141.2 CE) e insular (art. 141.4 CE).

El art. 149.1.18 CE permite al Estado regular parte del régimen local mediante normas de carácter básico (STC 214/1989, de 21 de, FJ 1). A través de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas han asumido la competencia para completar esa regulación. El Estatuto habilita, no una especie de complemento reglamentario, sino la configuración autonómica de políticas propias dentro de las coordinadas básicas que establezca el Estado [SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5; y 130/2013, de 25 de abril, FJ 5 E)]. A su vez, el propio Estatuto, en tanto que norma institucional básica (art. 147.1 CE), puede contener las líneas fundamentales o la regulación esencial del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma, pero sólo con el fin de vincular al legislador autonómico, y respetando en todo caso la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión 'bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas' engloba a las Administraciones locales (SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 36; y 103/2013, FJ 4).

Las bases del régimen local responden esencialmente a dos cometidos. El primero es concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución (SSTC 103/2013, FJ 4; y 143/2013, de 11 de julio, FJ 3).

El segundo cometido de la legislación básica en esta materia es concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, Administraciones públicas (SSTC 103/2013, FJ 4; y 143/2013, FJ 3). El art. 149.1.18 CE habilita al Estado para regular aspectos distintos de los enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4). Los imperativos constitucionales derivados del art. 137 CE, por un lado, y del art. 149.1.18 CE, por el otro, no tienen la misma extensión (STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2). El legislador básico puede establecer, en particular, la serie de elementos comunes o uniformes que requiera la satisfacción de los intereses generales a los que sirve el Estado [STC 103/2013, FJ 5 e)]. Tales bases incluyen sólo los aspectos que sean necesarios, sin que quepa agotar todo el espacio normativo que debe corresponder al legislador autonómico, en especial en las cuestiones relacionadas con la organización y funcionamiento interno de sus órganos [STC 103/2013, FJ 5 e)]».

Por su parte, la STC 45/2017 ha manifestado que «el régimen local (art. 149.1.18 CE) y las haciendas locales (art. 149.1.14 CE) son, en efecto, materias respecto de las que el

Estado tiene atribuidas competencias de diversa índole (compartida y plena, respectivamente), pero, en todo caso, competencias legislativas; carecen de cobertura, con carácter general, las tareas estatales de gestión o administración en esas materias». Lo ha reafirmado la STC 111/2016, FJ 12 d), refiriéndose al art. 149.1.18 CE: la competencia estatal «alcanza sólo a la regulación, y ni siquiera toda ella; está limitada a las bases»; de modo que la «función ejecutiva» corresponde a las Comunidades Autónomas que la tengan estatutariamente atribuida. Ello implica que, por virtud de la atribución estatutaria de competencias ejecutivas en materia de régimen local, corresponden, en principio, a las Comunidades Autónomas todas las tareas de administración relacionadas con los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional que el Estado no haya atribuido a los propios entes locales.

Ahora bien, resulta igualmente cierto que el Estado puede llegar a atribuirse tareas de ejecución que, en principio, corresponden a las Comunidades Autónomas. Las competencias estatales de carácter normativo pueden llegar a dar cobertura a tareas de simple ejecución, sin perjuicio de que ello sólo quepa en supuestos limitados y excepcionales. Según declaró la STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 4 C, los «actos que merezcan la calificación de básicos no pierden tal consideración», aunque se «dificulte o impida» la «adopción de determinados actos de ejecución» por parte de las Comunidades Autónomas, en «aquellos casos en los que la actuación estatal venga justificada por alguna de las razones que se dejan expuestas u otras de igual o análogo sentido y alcance excepcionales».

En relación con la materia que aquí interesa, cabe contar entre aquellos supuestos limitados y excepcionales varios controles sobre la actividad local; la titularidad autonómica de las competencias de gestión no llega a impedir la ejecución por parte del Estado de ciertos controles.

Así, en relación con los controles de la actividad local a los que se refiere el nuevo art. 92 *bis* LRBRL, según la jurisprudencia del TC que comentamos (STC 45/2017), éstos no los ejecuta directamente la Administración General del Estado, sino funcionarios de la propia Corporación Local en cuya selección interviene. Por eso las leyes califican estos controles de «internos» [arts. 92 *bis*, apartado 1 a) LRBRL y 213 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales]. La actividad estatal de gestión o administración no se produce mediante el ejercicio en sí del control; se refiere a facultades relacionadas con la selección, formación y régimen disciplinario de los funcionarios locales que disponen de la «habilitación de carácter nacional» para llevarlo a cabo; facultades que ha asumido el Estado con la finalidad

de que el control, no por interno, deje de ser propiamente control, esto es, para que la fiscalización corra a cargo de funcionarios especializados e independientes.

En dicha sentencia se recuerda cómo el Tribunal ya se pronunció específicamente sobre esta cuestión en los primeros años del sistema constitucional, cuando la democracia local era incipiente y el Estado de las Autonomías estaba aún desplegándose. Antes de la aprobación de la Ley Reguladora de las bases del régimen local, cuando existían sólo unas pocas Comunidades Autónomas, se plantearon los conflictos competenciales tramitados con los números 223-1981 y 228-1981, que obligaron al Tribunal a «decidir si la selección de funcionarios pertenecientes a los Cuerpos nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Fondos de Administración Local y su adscripción a plazas determinadas, pertenece o no al núcleo de las “bases” de la regulación de la materia indicada» (STC 25/1983, de 7 de abril, FJ 4).

El Tribunal admitió entonces «que la convocatoria y la resolución de los concursos para cubrir plazas de funcionarios pertenece al marco de la ejecución de la normativa vigente» y, por tanto, que esa decisión corresponde, en principio, por virtud de sus Estatutos, a las Comunidades Autónomas; el Estado podría atribuírsela solo «si de algún modo tuviera que entenderse incardinada en las “bases”». Concluyó que en este caso los señalados actos de aplicación o ejecución podían reputarse básicos: «Al resolver esta cuestión manejando el concepto de la jurisprudencia de este Tribunal que antes recordamos, tenemos que establecer que ha de considerarse como básica dentro del ordenamiento jurídico actualmente vigente la existencia de los cuerpos de funcionarios citados como cuerpos de carácter nacional y la selección de los funcionarios dentro de los citados cuerpos. Puede, asimismo, considerarse como básico que el sistema utilizado para la adscripción de tales funcionarios a plazas concretas sea el de concurso de carácter nacional, pues ello otorga a los funcionarios en cuestión una igualdad de oportunidades y permite una valoración objetiva de los méritos, garantizando asimismo los derechos de los administrados en la misma forma en todo el territorio nacional. Todo aquello que sea preciso para la preservación de la normativa de una institución considerada como básica, debe ser entendido asimismo como básico por vía de consecuencia o de conexión. De esta manera, si hemos considerado que es básica en el ordenamiento jurídico vigente la existencia de un cuerpo de funcionarios de alta cualificación, tiene que ser cierto que ha de poseer la misma connotación todo aquello que preserve la existencia de

ese cuerpo y ello permitirá proscribir lo que lo haga desaparecer o lo menoscabe» (STC 25/1983, de 7 de abril, FJ 4).

Superada esta etapa inicial, cabe apreciar a este respecto, en primer lugar, que no ha resultado indiferente la definitiva implantación del Estado autonómico ni que las Comunidades Autónomas hayan asumido y vengán ejerciendo las competencias ejecutivas en materia de régimen local. A pesar de ello, el Estado ha mantenido como propia la competencia sobre el sistema de Cuerpos nacionales, asumiendo a lo largo de los años más o menos atribuciones ejecutivas relativas a este colectivo funcional; competencias que, en consecuencia, vienen repartiéndose (entre las Corporaciones locales, las Comunidades Autónomas y el propio Estado) en diversas formas y proporciones.

Cabe constatar, en segundo lugar, que la doctrina constitucional de la STC 25/1983 en punto al carácter básico de la legislación sobre Cuerpos Nacionales de Administración local (FJ 4) ha sido reiterada en las SSTC 214/1989, FJ 25, y 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 9, que abordaron ya el nuevo sistema de funcionarios locales de carácter nacional, refiriéndose a aspectos tales como la formación y el régimen disciplinario. El Estado mantiene esta competencia al amparo de los números 18 y 14 del art. 149.1 CE. Tales títulos dan cobertura, no sólo a la aprobación del régimen jurídico de los controles internos de la actividad local, sino también autorizan una política que, destinada a asegurar los principios constitucionales de legalidad (arts. 9, apartados 1 y 3, 103.1 y 133.4 CE), eficiencia y economía (art. 31.2 CE), asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2 CE), subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1 CE), estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) y control (art. 136 CE), centralice determinados controles o facultades de selección, formación y sanción de los funcionarios locales con habilitación nacional para llevarlos a cabo; pero todo eso sin perjuicio de los controles de las propias Comunidades Autónomas y sin excluir que estas intervengan en el reclutamiento, formación y sanción de ese colectivo funcional.

Cabe apreciar, tal como sostiene la STC 45/2017, que el art. 92 *bis* LRBRL refuerza las competencias estatales sin rechazar un desarrollo autonómico de relevantes tareas administrativas que trae causa en última instancia de la atribución estatutaria de competencias ejecutivas. Según se ha visto, corresponde a las Comunidades Autónomas la recepción y publicación en su diario oficial de las convocatorias de concursos «ordinarios» efectuadas por las Corporaciones locales (apartado 6, tercer párrafo); nombramientos provisionales, comisiones de servicios,

acumulaciones, así como nombramientos de personal interino y accidental (apartado 7); inscripción en sus registros propios de los nombramientos, situaciones administrativas, tomas de posesión, cese y demás incidencias (apartado 9); incoación de los procedimientos disciplinarios respecto a funcionarios de corporaciones locales de su ámbito territorial, salvo cuando los hechos denunciados pudieran ser constitutivos de faltas muy graves tipificadas en la normativa básica estatal [apartado 10 b)]; e imposición de sanciones disciplinarias de suspensión de funciones y destitución que no correspondan al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas por recaer sobre una falta muy grave tipificada en la normativa básica estatal [apartado 11 b)].

Consecuentemente, en lo concerniente a las funciones ejecutivas relacionadas con los funcionarios locales con habilitación nacional, el art. 92 *bis* LRBRL, en la redacción dada por el art. 1.25 Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, no ha llegado a desbordar el art. 149.1, números 18 y 14, CE sin que, por tanto, haya invadido las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas.

En definitiva, en esta materia concreta (funciones relacionadas con los funcionarios locales con habilitación nacional), pese a que la Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con el art. 105 de su Estatuto, posee competencias de desarrollo normativo y ejecución, la normativa básica estatal, declarada plenamente constitucional, regula al detalle tanto el estatus de ese funcionariado como el margen de intervención de las CCAA.

4. En cuanto los acuerdos alcanzados en la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, de 3 de noviembre de 2015, mencionado en la Exposición de Motivos del DL, debe destacarse el recogido en el apartado 1, a), en relación con los arts. 55, 56 y 57 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias. En tal apartado consideran ambas partes que las funciones atribuidas por dichos preceptos a los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional tienen un carácter complementario o adicional a la definición de las funciones reservadas a tal Escala de Funcionarios, y han sido atribuidos por el legislador autonómico en ejercicio de su competencia de desarrollo, pero cuya concreción es competencia del legislador estatal.

VII

Presupuesto habilitante y límites para utilizar el Decreto-ley.

1. Como se sabe, la aprobación de decretos-leyes está sujeto a la existencia de un presupuesto habilitante, que es su extraordinaria y urgente necesidad.

El Tribunal Constitucional, en su STC 152/2017 de 21 diciembre (FJ 3), ha mantenido que los términos «extraordinaria y urgente necesidad» no constituyen «en modo alguno ‘una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos - leyes’, razón por la cual, este Tribunal puede, ‘en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de ‘extraordinaria y urgente necesidad’ y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del presupuesto habilitante (SSTC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4, y 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5, entre otras)» (STC 12/2015, de 5 de febrero, FJ 3).

En esta misma STC 12/2015, de 5 de febrero afirma que «la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). El Tribunal controla que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, pero ‘el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los Reales Decretos-Leyes’ (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5, y 1/2012, de 13 de enero, FJ 6), por lo que la fiscalización de este Órgano constitucional es ‘un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno’ (STC 182/1997, de 28 de octubre (RTC 1997, 182), FJ 3)». Ese control externo se concreta en la comprobación de que el Gobierno ha definido, de manera «explícita y razonada», una situación de extraordinaria y urgente necesidad (TC 137/2011, de 14 de diciembre, FJ 4), que precise de una respuesta normativa con rango de ley, y, además, que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente (por todas, SSTC 29/1982, FJ 3, y 70/2016, de 14 de abril, FJ 4), de manera que éstas «guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar» (STC 182/1997, FJ 3).

Con respecto al primero de estos aspectos —la definición de la situación de urgencia—, de acuerdo con la STC 12/2015, debemos reiterar que «nuestra doctrina ha precisado que no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la ‘extraordinaria y urgente necesidad’ siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3)» (FJ 3).

Por lo que atañe al segundo —la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente—, este Tribunal ha hecho uso de un doble criterio «para valorar su existencia: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el Real Decreto-ley controvertido. Así, ya en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, excluimos a este respecto aquellas disposiciones ‘que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente’ (STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9)» (STC 12/2015, FJ 3).

En definitiva, nuestra Constitución se ha decantado por una regulación de los decretos-leyes flexible y matizada, que, en lo que ahora estrictamente interesa, se traduce en que «la necesidad justificadora de los Decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia

para la tramitación parlamentaria de las leyes» (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; más recientemente, en términos sustancialmente idénticos SSTC 137/2011, FJ 4, y 183/2016, de 13 de noviembre, FJ 2).

Además, el Alto Tribunal ha sostenido que, al efectuar «la valoración conjunta de factores que implica el control externo del presupuesto que habilita a acudir al Decreto-ley, un factor importante a tomar en cuenta es el menor tiempo que requiere tramitar un proyecto de ley en una Cámara autonómica (dado su carácter unicameral, así como su más reducido tamaño y menor actividad parlamentaria, en comparación con la que se lleva a cabo en las Cortes Generales), pues puede hacer posible que las situaciones de necesidad sean atendidas tempestivamente mediante la aprobación de leyes, decayendo así la necesidad de intervención extraordinaria del ejecutivo, con lo que dejaría de concurrir el presupuesto habilitante» (STC 157/2016, de 22 de septiembre, FJ 5, con cita de otras).

2. Trasladada esta doctrina al Decreto-ley 6/2019 parece claro que sí concurre ese presupuesto de hecho, pues, por una parte, existe una definición de la situación de urgencia de manera «explícita y razonada» que precise de una respuesta normativa con rango de ley -primero de los aspectos del control de constitucionalidad-, siendo ésta, por un lado, dictar determinadas medidas urgentes de ordenación, conciliando el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, con el principio de eficacia en la actuación de la Administración que culminen los procesos selectivos derivados de las Ofertas de Empleo Público de 2015, 2016 y 2017, a fin de incorporar, sin más demora, al personal en curso de selección y, en su caso, pendiente de nombramiento. Por otro lado, la necesaria introducción de un mecanismo de provisión excepcional, adicional a los existentes en el Real Decreto 128/2018.

En cuanto al segundo de los aspectos —la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente—, por el contenido y por la estructura de las disposiciones incluidas en el Decreto-ley que nos ocupan existe relación con la situación que se trata de afrontar, ya que, por una parte, se ordena de manera específica la situación jurídica existente, estableciendo unas reglas precisas para la adjudicación de puestos de trabajo a quienes hayan superado o superen los procesos selectivos derivados de las Ofertas de Empleo Público de 2015, 2016 y 2017; mientras que, por la otra, se crea un mecanismo de provisión excepcional para las plazas reservadas a funcionarios de Cuerpos Nacionales de Administración local, adicional a los existentes en el Real Decreto 128/2018.

En consecuencia, en el presente caso está plenamente justificada la concurrencia de ese presupuesto habilitante que faculta al Gobierno de Canarias a dictar decretos-leyes.

3. En cuanto a los límites materiales para la utilización de la figura del decreto-ley, el art. 46 EAC excluye que éste trate determinadas materias: leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma, las de las instituciones autonómicas, las que requieran mayoría cualificada, o las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el propio EAC.

El artículo primero del DL regula una situación singular: la provisión de los puestos de trabajo derivados de la ejecución de las Ofertas de Empleo Público correspondientes a los ejercicios 2015, 2016 y 2017, que de alguna manera incide en el ejercicio del derecho de acceso al empleo público en condiciones de igualdad garantizado en el art. 23.2, b) EAC, relativo a los derechos en el ámbito laboral y profesional. No obstante, ello en ningún caso supone la regulación esencial del mismo, pues, como se dijo, se limita a establecer, de manera singular, una serie de medidas destinadas a culminar la provisión de los puestos de trabajo derivados de la ejecución de las Ofertas de Empleo Público de 2015, 2016 y 2017.

Tampoco el artículo segundo sobrepasa aquellos límites materiales.

VIII

Acerca las leyes singulares.

Este decreto-ley regula dos materias distintas, que incluso hubieran podido ser objeto de normas independientes; pero, además, los dos artículos que lo integran se adscriben a tipologías normativas bien diferentes. Así, mientras el artículo segundo dispone una modificación parcial de una Ley, con vocación de permanencia indefinida, el artículo primero prescribe la implementación de unas medidas para hacer frente a una situación concreta, cesando sus efectos al cumplirse su fin.

El artículo primero del DL regula una situación singular: la provisión de los puestos de trabajo derivados de la ejecución de las Ofertas de Empleo Público correspondientes a los ejercicios 2015, 2016 y 2017. Su aprobación supone la inaplicación parcial y transitoria, en el ámbito y supuestos que delimita, de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, reguladora de la función pública canaria.

A las leyes de ese tipo se les suele denominar leyes singulares o *ad hoc*, que son distintas de las leyes acto, que podemos definir como aquellas leyes dirigidas sólo a un sujeto o a un círculo determinado de ellos.

La doctrina constitucional sobre las leyes singulares ha quedado sintetizada en las SSTC 170/2016, de 6 de octubre y en la 152/2017, de 21 de diciembre, en los siguientes términos:

«Las “leyes singulares no autoaplicativas”, “que, a su vez, comprenden dos categorías, las de ‘destinatario único’ o de ‘de estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida’ (STC 203/2013, FJ 3, por referencia a la ya citada STC 166/1986) y las dictadas ‘en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional’ (STC 203/2013, FJ 3); en otras palabras ‘aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10), de modo que una ley que no fuera de destinatario único, ni autoaplicativa, adolece de tal naturaleza si ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional’ (STC 129/2013, FJ 4). En el caso de esta segunda tipología de leyes singulares no autoaplicativas, según declara la STC 129/2013, ‘el canon de constitucionalidad que debe utilizar este Tribunal al ejercer su función de control de este tipo de leyes es el de la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación’ (FJ 4); triple canon ‘que habrá de superar cualquier ley singular para que pueda considerarse constitucional’ (STC 203/2013, FJ 4). Este Tribunal habrá de comprobar ‘si la excepcionalidad del supuesto de hecho contemplado tiene una justificación objetiva —en caso contrario la ley sería arbitraria— y, si es así, si la utilización de la ley es una medida proporcionada a la excepcionalidad que ha justificado su aprobación’ (SSTC 203/2013, FJ 5; 50/2015, FJ 5, y 231/2015, FJ 3). Y como ya hemos declarado, ‘para comprobar si una determinada actuación de los poderes públicos supera el principio de proporcionalidad es necesario constatar si cumple las tres condiciones siguientes: a) si la medida es idónea o adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido por ella (juicio de idoneidad); b) si la medida idónea o adecuada es, además, necesaria, en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia (juicio de necesidad); y, c) si la medida idónea y menos lesiva resulta ponderada o equilibrada, por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto) (por todas, la STC 70/2002, de 3 de abril, FJ 10, en relación con el control de la actuación administrativa, y STC 55/1996, de 28 de marzo, FFJJ 6, 7, 8 y 9, con respecto a la supervisión de la actividad legislativa)’ (STC 48/2005, FJ 7). A esto debe añadirse que en el caso de las leyes singulares de supuesto de hecho concreto ha de valorarse su incidencia ‘de forma directa, aunque no necesariamente ilegítima, en el derecho a la tutela judicial efectiva’, en cuanto pueda ‘impedir el acceso al control judicial

de derechos e intereses legítimos afectados y eliminar la posibilidad de un control judicial de la misma intensidad que hubieran podido realizar los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa' (STC 203/2013, FFJJ 3 y 8)" (loc. cit.)».

De todo lo anterior resulta que ningún reproche puede hacerse a las leyes de este tipo siempre que superen el canon de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación y que no incidan de manera ilegítima en el derecho a la tutela judicial efectiva, valoración que se realizará enseguida, cuando se analice el contenido del DL que se dictamina.

IX

Al contenido del Decreto-ley procede formular las siguientes observaciones:

- Artículo 1. Adjudicación con carácter provisional de puestos de trabajo.

1. La rúbrica de este artículo utiliza el término «provisión» de los puestos de trabajo, cuando corresponde emplear la palabra «adjudicación», para corresponderse con el contenido de la parte dispositiva del precepto.

2. En cuanto al apartado numerado como «1», ha de señalarse que no constituye propiamente una regla para la «adjudicación de puestos de trabajo a quienes hayan superado o superen los procesos selectivos», sino que se trata de una medida que afecta a las Ofertas de Empleo Público, y por tanto es previa al proceso de selección y por supuesto de adjudicación. En consecuencia, tal apartado de este artículo debe colocarse en primer lugar, sin numeración alguna, antes pues del párrafo ahora inicial. Los apartados numerados como 2 y 3 pasarán a ser 1 y 2, colocados inmediatamente después del ahora párrafo inicial.

Salvada esta objeción sistemática, ha de señalarse que la referencia a las Ofertas de Empleo Público ha de completarse con el señalamiento de las normas que en cada una de esas anualidades las aprobó. La Exposición de Motivos indica que la de 2015 se aprobó por Decreto 46/2015, de 9 de abril; esta referencia habrá de traerse a la parte dispositiva del Decreto-ley, en su artículo primero, con explícita referencia también a las normas que aprobaron las Ofertas de 2016 y 2017. Tal complemento definirá, por lo demás, a qué Cuerpo o Cuerpos de funcionarios quiere referirse el incremento que dispone el legislador de urgencia.

Por lo demás, ha de señalarse que el incremento de las plazas inicialmente incluidas en el turno libre de las Ofertas de Empleo Público de 2015, 2016 y 2017 por las plazas ofertadas de promoción interna y turno de discapacidad que no hayan sido

cubiertas en los respectivos procesos responde al principio de eficacia del art. 103.1 CE, y al objetivo de «eficacia en la planificación y gestión de los recursos humanos» de la legislación básica del Estado [art. 1.3.f) del Estatuto Básico del Empleado Público].

3. En cuanto al apartado numerado como 2, que habrá de pasar a ser el 1, prevé la pronta toma de posesión de quienes resulten seleccionados en las convocatorias derivadas de las ofertas de empleo público correspondientes a los años 2015, 2016 y 2017, aunque con carácter provisional, garantizándoles, por un lado, su antigüedad desde la fecha de su toma de posesión, a todos los efectos, tanto retributivos como de promoción profesional, y, por otro, que el tiempo servido mientras estén adscritos provisionalmente se computará para la adquisición, reconocimiento y consolidación del grado personal.

Con ello se viene a conciliar los intereses del personal funcionario de nuevo ingreso con la carrera profesional de quienes ya lo son, pues a los primeros se les respeta tanto la antigüedad -a efectos tanto retributivos como de promoción profesional-, como el computo de ese tiempo servido para la adquisición, reconocimiento y consolidación del grado personal, mientras que a los segundos -a los que ya son funcionarios- no se les bloquean plazas a las que acceder en los futuros -y obligatorios- concursos generales de provisión de puestos, todo ello dentro de las potestades de autoorganización administrativa.

Debe recordarse que la Comunidad Autónoma ya intentó alcanzar este objetivo en el pasado, mediante el art. 6.6 y la Disposición Transitoria segunda del Decreto 48/1998, de 17 de abril, preceptos declarados nulos por la STS de 15 de diciembre de 2010 (RC 1182/2007). En aquella Sentencia el Tribunal Supremo reprocha al Decreto recurrido, en primer lugar, que desconozca el derecho de quienes hubieren superado las pruebas de selección a ser nombrados para el puesto al que concurrieron, por lo que declaró nulos aquellos preceptos para «evitar que los derechos funcionariales de quienes hayan adquirido su condición después de superar un proceso selectivo puedan quedar condicionados a la realización de concursos de provisión que hayan de ser convocados con posterioridad a la terminación de ese proceso selectivo». En segundo lugar, la indicada STS considera la insuficiencia de rango del Decreto recurrido para regular esta materia, por contradecir la normativa legal a la sazón existente.

El Decreto-ley que se dictamina no sólo aborda la solución de este problema con el rango normativo adecuado, sino que además asegura los derechos de quienes ya

han superado o superen los procesos selectivos de tales Ofertas de Empleo Público. Precisamente con ésta como finalidad principal se ha aprobado, tal como explica la Exposición de Motivos, este decreto-ley, que establece como regla transitoria la indicada provisionalidad. Esa garantía de derechos al personal funcionario de nuevo ingreso viene impuesta, en primer lugar, por el art. 62 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, de carácter básico, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que asegura la adquisición de la condición de funcionario a quienes cuenten con los requisitos que enumera; y, en segundo lugar, por la Disposición Adicional novena, que establece que la carrera profesional de los funcionarios de carrera se iniciará en el grado, nivel, categoría, escalón y otros conceptos análogos correspondientes a la plaza inicialmente asignada al funcionario tras la superación del correspondiente proceso selectivo, que tendrán la consideración de mínimos y que a partir de aquellos, se producirán los ascensos que procedan según la modalidad de carrera aplicable en cada ámbito. Pues bien, el apartado que se comenta del art. 1 del Decreto-ley, en los términos de la normativa básica estatal, reconoce y protege los derechos del personal funcionario de nuevo ingreso (en primer lugar, a la inmediata adquisición de la condición de funcionario y consiguiente toma de posesión de una plaza, si bien con carácter provisional; y, en segundo lugar, a su carrera profesional, reconociendo expresamente la antigüedad -a efectos tanto retributivos como de promoción-, como el computo de ese tiempo servido para la adquisición, reconocimiento y consolidación del grado personal).

4. Por lo que respecta al último apartado, que obliga al Gobierno de Canarias a efectuar antes del día 1 de julio de 2021 los correspondientes concursos de provisión de puestos, en el ámbito de la Administración General, a la finalización de los procesos selectivos de las ofertas públicas de empleo de los años indicados, procede señalar que el verbo «efectuar» da lugar a inseguridad jurídica, pues en el ámbito de la provisión de puestos de trabajo adolece de gran imprecisión al no poder determinar cuándo se ha de tener por efectuados los correspondientes concursos de provisión de puestos.

Por ello, resulta necesario determinar, lo que eliminaría esa inseguridad jurídica, si la norma pretende referirse a la convocatoria de tales concursos o bien a su resolución; tal precisión remite a un dato de indudable referencia, pues en ambos casos se publican las pertinentes resoluciones, en un caso, de inicio del proceso de provisión, mientras que, en el otro, de terminación, de manera ordinaria, de dicho proceso.

5. Por lo demás, el artículo primero del Decreto-ley se adecua al parámetro de constitucionalidad aplicando el canon de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación establecido por el TC, ya que tienen una justificación objetiva, ordenar la culminación de los procesos selectivos en marcha, siendo la utilización de la ley no sólo una medida proporcionada a la excepcionalidad, sino necesaria, que justificada su aprobación. Además, cumple las tres condiciones siguientes: a) es una medida adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido; esto es, armonizar los derechos de los funcionarios de nuevo acceso con los de los ya ingresados con anterioridad (juicio de idoneidad); b) la medida es, además de idónea, necesaria, en el sentido de que no se aprecia la existencia de otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia (juicio de necesidad); y, c) la medida idónea y menos lesiva es ponderada o equilibrada, pues su aplicación otorga más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto).

X

- Artículo segundo. Sistema excepcional de provisión de puestos reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

1. El artículo segundo del DL modifica la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, incorporando una nueva disposición adicional del siguiente tenor:

«Decimoquinta.- Provisión de los puestos reservados a personal funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

El régimen de provisión de los puestos reservados a personal funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional será el establecido en la normativa básica del Estado. Cuando la aplicación de la misma no permita garantizar la cobertura de tales puestos, en casos de ausencia, vacante, enfermedad u otras causas, por parte de la Comunidad Autónoma se podrá conferir nombramientos excepcionales y circunstanciales a otras funcionarias o funcionarios de la Corporación. La duración de los efectos de dichos nombramientos no podrá exceder de cinco días hábiles en cada mes natural».

Como se dijo con ocasión del análisis de la distribución competencial en materia de personal funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional entre el Estado y la CAC, la normativa básica, contenida en el art. 92 *bis* LRBRL -en la redacción dada por el art. 1.25 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, declarado plenamente constitucional-, establece una serie de controles «internos» de la actividad local

ejecutados, no por la Administración General del Estado ni por la de las CCAA, sino por funcionarios de la propia Corporación Local.

El Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, que desarrolla, también con carácter básico, el art. 92 *bis* LRBRL, tiene por finalidad reforzar y clarificar las funciones reservadas a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, al entender que son necesarias para el funcionamiento de las Corporaciones locales, así como garantizar una mayor profesionalidad y eficacia en el ejercicio de las funciones reservadas.

Para ello, regula el papel de la Administración General del Estado en relación con los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, al asumir la selección, formación y habilitación de estos funcionarios, así como la asignación de un primer destino, dejando en manos de las CCAA la posibilidad tanto de que, a propuesta del Presidente de la Corporación, habiliten accidentalmente a un funcionario propio de la Entidad Local, como de que puedan constituir relación de candidatos en su ámbito territorial para la provisión, con carácter interino, de puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Tales previsiones vienen contenidas en el Capítulo VI del RD (arts. 48 y ss.), ya sea a través de nombramientos provisionales, de acumulaciones, de comisiones de servicios, o mediante nombramientos accidentales cuando no fuese posible la provisión del puesto por los procedimientos anteriores.

En supuestos excepcionales, y por tiempo inferior a un mes, podrá acordarse por la Comunidad Autónoma nombramientos accidentales temporales para estos puestos de funcionarios de la Corporación sin que expresamente se les exija el requisito de la titulación previa. Esta modalidad extraordinaria la regula el art. 52.4 del citado Real Decreto, que atribuye a la normativa autonómica la precisión de su regulación:

«Para los supuestos de incapacidad temporal por periodos de tiempo inferiores a un mes, o ausencia del titular del puesto por vacaciones, asuntos propios u otras causas, por periodos inferiores a un mes, se podrá nombrar accidentalmente, a propuesta del Presidente de la Corporación a un funcionario propio de la Entidad Local, de acuerdo con la normativa autonómica».

2. El artículo segundo del Decreto-ley introduce un nuevo mecanismo de designación o nombramiento, de modo temporal, extraordinario y circunstancial, de personal funcionario responsable del importantísimo cometido de la secretaría, la intervención y la tesorería de aquellas Corporaciones, personal al que la Exposición de Motivos califica de muy cualificado, sin el cual las tales Corporaciones pueden llegar, literalmente, a la imposibilidad de actuar y a la parálisis.

Así, se introduce un mecanismo de provisión de puestos reservados a personal funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional, al que se califica de «excepcional y circunstancial», a utilizar «cuando la aplicación de la normativa estatal no permita garantizar la cobertura de tales puestos». Los supuestos de aplicación de esta fórmula autonómica extraordinaria (casos de ausencia, vacante, enfermedad u otras causas), así como su limitación temporal (con una duración de menos de cinco días) se asemejan a los requisitos exigidos para el supuesto de nombramientos accidentales temporales por el apartado 4 del art. 52 del citado Real Decreto; pero este precepto básico exige también que tales periodos de ausencia del funcionario a sustituir sean inferiores a un mes, precisión que no contempla el Decreto-ley.

De la lectura del precepto autonómico que se comenta puede tanto interpretarse que se trata de un supuesto distinto (alternativo) del regulado por el art. 52.4 del Real Decreto, como que constituye cabalmente el desarrollo autonómico del mismo (último inciso del 52.4, «de acuerdo con la normativa autonómica»). Ahora bien, tanto se opte por una como por otra interpretación, el precepto estatal básico impone la regla de que tales situaciones de ausencia del titular del puesto no sean de duración superior a un mes. Por tanto, para que el precepto autonómico resulte conforme al Derecho estatal básico, en el texto del art. 2 del Decreto-ley habrá de incorporarse el indicado límite de menos de un mes del art. 52.4 del Real Decreto.

Finalmente, ha de señalarse que, aunque en este supuesto extraordinario y circunstancial la legislación básica no exige, ni tampoco el precepto autonómico, que el funcionario sustituto cuente con titularidad universitaria, por la importancia y trascendencia de las funciones que asumirá cabe interpretar que en cada nombramiento habrá de verificarse y tenerse en cuenta, al menos, la presencia de una preparación técnica adecuada para el ejercicio -incluso temporal- de esa específica función pública.

XI

Sobre la tramitación de los decretos leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

Los decretos leyes son una fuente del Derecho provisional que ha de ser convalidada en bloque -en este caso, por el Parlamento de Canarias- para que adquiera la condición de definitiva.

Ello imposibilita que pueda convalidarse de manera parcial. No obstante ello, el apartado 4 del art. 46 EAC permite que durante el plazo establecido en el apartado anterior, se podrán tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia, precisamente con la finalidad de introducir las modificaciones que se consideren pertinentes.

CONCLUSIONES

1. La Comunidad Autónoma ostenta competencias para regular el objeto del Decreto-ley 6/2019, de 10 de octubre, de medidas urgentes de ordenación del empleo público en las Administraciones públicas canarias.

2. Se aprecia la existencia de extraordinaria y urgente necesidad que habilitó la aprobación de un decreto-ley.

3. En cuanto a su contenido, el Decreto-ley se considera conforme a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Canarias. Para ajustarse al Derecho estatal básico, el artículo segundo debería completarse en la forma que se indica en el Fundamento X de este Dictamen; todo ello sin perjuicio de las demás observaciones formuladas.