

Recurso núm. 1/1998, interpuesto el 17 de febrero, contra el apartado 3 de la Disposición adicional segunda de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, añadido por el artículo 10 de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 16/1997, de 7 de noviembre.

Constitución: artículos 23.2, 103.3 y 149.1.18

Núm. recurso TC: 663/98

Fernando Álvarez de Miranda y Torres, en la condición de Defensor del Pueblo por elección de las Cortes Generales, nombramiento que fue publicado en el Boletín Oficial del Estado de 1 de diciembre de 1994; con domicilio institucional en la Villa de Madrid, calle Eduardo Dato, 31; por virtud de la autoridad y responsabilidad que me confiere la Constitución Española, comparezco ante el Tribunal Constitucional y, como mejor proceda en derecho,

DIGO

Que en ejercicio de la legitimación que al Defensor del Pueblo le es atribuida por los artículos 162.1 de la Constitución Española, 32.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, y oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución, en sesión celebrada el día 12 de febrero de 1998, mediante la presente demanda, interpongo

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

contra el apartado 3 de la Disposición adicional segunda de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, añadido por el artículo 10 de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 16/1997, de 7 de noviembre. Ya que dicho precepto vulnera los artículos 23.2, 103.3 y 149.1.18 de la Constitución y, en relación con éste último, los artículos 19.1 y 25 de la Ley

30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y las Disposiciones adicionales novena 3, decimoprimer y decimoquinta de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, las cuales contienen normas básicas del régimen estatutario de los funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas.

El presente recurso se interpone ante el Tribunal Constitucional, a quien corresponde la jurisdicción y competencia para conocer el mismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 161.1.a) de la Constitución, así como en los artículos 1.2 y 2.1.a) de su Ley Orgánica; dentro del plazo y cumplidos los requisitos que determina el artículo 33 de dicha disposición; y sobre la base de los siguientes

ANTECEDENTES

1.º El Parlamento del País Vasco aprobó con fecha 7 de noviembre de 1997, la Ley 16/1997, de modificación de la Ley de la Función Pública Vasca. Tras su sanción y promulgación por el Lehendakari, ésta fue publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma, número 221, correspondiente al día 18 de noviembre de 1997.

2.º El día 15 de enero de 1998 compareció ante esta Institución la Presidenta de la Asociación de Profesores «Baroja», solicitando la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el nuevo apartado 3, incorporado a la Disposición adicional segunda de la Ley de la Función Pública Vasca por el artículo 10 de la Ley citada en el antecedente anterior, y cuyo tenor literal es el que sigue:

«3. El personal docente que tenga la condición de laboral fijo y esté adscrito a plazas incluidas en las vigentes relaciones de puestos de trabajo docentes del Departamento de Educación, Universidades e Investigación podrá acceder a la condición de funcionario de carrera docente en el Cuerpo correspondiente al nivel de la plaza a la que está adscrito, aun careciendo de la específica titulación para el acceso a dicho Cuerpo, mediante pruebas selectivas restringidas que, con carácter excepcional, podrán ser convocadas por la Administración Educativa.»

3.º Con fecha 4 de febrero, compareció igualmente ante esta Institución el Presidente de la Asociación para la Defensa de la Escuela Pública, solicitando también la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el mismo precepto.

4.º La Junta de Coordinación y Régimen Interior, de conformidad con

lo que determina el artículo 18.1.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, tuvo conocimiento, en su reunión del día 12 de febrero de 1998, de los informes jurídicos elaborados por los servicios competentes de la Institución en relación con la posible inconstitucionalidad que se viene mencionando, e informó sobre la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

En consecuencia, entendiendo que se dan los requisitos objetivos para ello y haciendo uso de las atribuciones que la Constitución, la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional me confieren, interpongo, mediante la presente demanda, recurso de inconstitucionalidad que se sostiene en los siguientes

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

A juicio de este Defensor del Pueblo, el precepto recurrido infringe el orden constitucional por dos motivos: El primero, al prever la convocatoria de pruebas selectivas restringidas, en la que sólo podrá participar determinado personal laboral fijo que la propia disposición concreta. Y el segundo, por permitir el acceso a determinados cuerpos de funcionarios docentes a quienes no dispongan de la titulación académica específicamente requerida para formar parte de los mismos.

La razón determinante para mantener esta tacha de inconstitucionalidad es que el precepto convertido en Ley atenta gravemente contra el derecho a la igualdad, que posee además en nuestra Constitución una manifestación específica respecto al acceso a cargos y funciones públicas en el artículo 23. Artículo que, por demás, está contenido en la sección destinada a los derechos fundamentales y, en consecuencia, es objeto prioritario de atención en la actuación del Defensor del Pueblo.

Respecto del primer motivo de inconstitucionalidad, debe señalarse, de acuerdo con la doctrina consolidada por ese Tribunal, que la convocatoria de pruebas restringidas para el acceso a la función pública se enfrenta a dos limitaciones fundamentales, las cuales sólo en supuestos concretos y excepcionales pueden ser superadas. De un lado, la consecuencia directa del derecho a la igualdad del artículo 23.2 (*vid.* fundamento jurídico II) De otro, la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios, según determina el párrafo 18 del artículo 149.1 de la Constitución. Régimen este en el que se incluyen los procedimientos

de acceso, cuya regulación está reservada a la ley (art. 103.3 CE). La competencia exclusiva del Estado así establecida, sirve precisamente como un medio eficaz para asegurar el respeto al derecho a la igualdad de todos los ciudadanos españoles en el acceso a la función pública (*vid.* fundamento jurídico III).

Por lo que se refiere al segundo motivo de inconstitucionalidad que se aduce, esto es, la no exigencia de titulación académica específica para el acceso a puestos de funcionarios docentes, también deben distinguirse dos causas por las cuales se formula esta demanda de inconstitucionalidad. De una parte, con este proceder se conculcan gravemente los principios de igualdad, mérito y capacidad que los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución señalan como criterios esenciales que deben presidir todos los procesos selectivos para el acceso a la función pública (*vid.* fundamento jurídico IV). De otra, esa norma infringe igualmente el artículo 149.1.18 de la Constitución, pues elude la regulación estatal sobre los títulos académicos necesarios para el acceso a cada cuerpo docente, regulación que desarrolla la competencia exclusiva del Estado sobre el régimen estatutario de los funcionarios y que tiene, por esa razón, carácter básico (*vid.* fundamento jurídico V).

II

El régimen de acceso a la función pública ha recibido en nuestra Constitución una particular atención, concretada en primer término, según la doctrina que ha emanado de ese Tribunal, en el artículo 23.2, que debe ser considerado como una especificación del artículo 14. En el artículo 23.2 se establece un derecho fundamental cuya configuración se defiere a normas de desarrollo, las cuales, en todo caso, deberán respetar los principios de mérito y capacidad señalados en el artículo 103.3 de la Constitución, como inexcusables criterios de valoración en los procesos selectivos de acceso a la función pública. De hecho, ese Tribunal ha señalado la íntima relación de los artículos 23.2 y 103.3, indicando que el segundo es complemento indispensable del primero ante cualquier interpretación aplicativa.

Por virtud de estas disposiciones constitucionales, las Administraciones Públicas tienen el deber de ajustarse en los diferentes procesos de selección de personal a procedimientos que garanticen la competitividad. Y por esta razón, se rechazan con carácter general las llamadas «pruebas selectivas restringidas». Esta es doctrina reiterada de ese Tribunal y expuesta con la mayor precisión en el Sentencia 27/1991 (FJ. 5.C):

«Es evidente que el derecho de igualdad en el acceso a la función pública supone una limitación fundamental a la práctica de las llamadas «pruebas restringidas» para el acceso a la función pública, las cuales, en general, han de considerarse como un procedimiento proscrito por el artículo 23.2 CE, si bien, no cabe excluir que, en determinados casos excepcionales, la diferencia de trato establecida en la Ley a favor de unos y en perjuicio de otros pueda considerarse como razonable, proporcionada y no arbitraria a los efectos de la desigualdad de trato que establece, siempre que dicha diferenciación se demuestre como un medio excepcional y adecuado para resolver una situación también excepcional, expresamente prevista en una norma con rango de ley y con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, entre las que se integra también la propia eficacia de la Administración Pública.»

Habida cuenta de la doctrina precedente, debe analizarse si el nuevo párrafo 3 de la Disposición adicional segunda de la Ley de la Función Pública Vasca cumple los presupuestos establecidos por ese mismo Tribunal para que la lesión al principio de igualdad que se produciría al admitir la celebración de «pruebas restringidas» sea constitucionalmente justificable. En ese sentido, el párrafo antes transcrito indica una serie de notas esenciales que cualquier medida de este tipo debe cumplir para poder ser considerada razonable, proporcionada y no arbitraria. Estas son: la excepcionalidad, la adecuación, la previsión legal y la persecución de una finalidad constitucionalmente legítima.

Respecto de la primera de estas notas esenciales, la excepcionalidad, hay que acudir a la misma Sentencia que hemos transcrito más arriba (27/1991), y allí se indica qué debe entenderse por situación excepcional a estos efectos:

«En este sentido, debe tenerse en cuenta que las disposiciones impugnadas contemplan 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... Es esta situación excepcional y transitoria la que mediante la pertinente habilitación legal, puede justificar este sacrificio de la igualdad de trato, a través del reconocimiento de una situación diferenciada que, por las circunstancias del caso y por los intereses en juego, cabe considerar compatible con el artículo 23 CE, 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.»

La Comunidad Autónoma del País Vasco, con un Estatuto de Autonomía aprobado el 18 de diciembre de 1979, reguló su función pública propia a través de la Ley 6/1989, de 6 de julio. En ese momento la Administración autonómica completaba una década de funcionamiento y se habían producido ya la mayor parte de las transferencias, estando sus estructuras funcionales ampliamente consolidadas. En aquella Ley se arbitraron medidas excepcionales, para permitir la incorporación al funcionariado del País Vasco a quienes «... por la carencia de marco normativo que esta Ley viene a rellenar, no pudieron acceder al estatuto que la naturaleza de su relación demandaba, quedando obligados a servir a la Administración bajo fórmulas de carácter transitorio» (punto VII de la exposición de motivos de la ley 6/89).

En consonancia con lo indicado en la exposición de motivos, la Ley 6/1989 arbitró los medios para hacer realidad esa declaración. Y, por lo que aquí específicamente interesa, la disposición final decimotercera, número 7, señalaba que «el personal docente al servicio de las ikastolas que, mediante el proceso previsto en la Ley 10/1988, de 29 de junio, se integre en la escuela pública podrá acceder a los Cuerpos y escalas en que se reordene la función pública docente». Para determinar el carácter de las medidas a adoptar, el precepto citado se remitía a la disposición transitoria sexta de la misma Ley, en la que, dentro de ciertos límites temporales, se hacía posible la convocatoria de pruebas restringidas para el personal que ocupase puestos clasificados como de naturaleza laboral o funcionarial distinta al de su vínculo con la Administración.

Posteriormente, la Ley 2/1993, de 19 de febrero, de Cuerpos Docentes de la Enseñanza No Universitaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco recogió las previsiones de las disposiciones antes mencionadas y las desarrolló (especialmente en la Disposición transitoria 21). En la misma se prevenía expresamente la convocatoria de pruebas restringidas excepcionales, para permitir el acceso del personal docente laboral fijo (y no sólo de éste) a la condición de funcionario de carrera.

En 1994, mediante tres órdenes del Consejero de Educación, Universidades e Investigación, publicadas en el *BOPV* del día 27 de abril (marginales 1473, 1474 y 1476) se dio cumplimiento a todas estas disposiciones. Se convocaron un total de 1288 plazas adjudicables mediante pruebas selectivas restringidas, a las que sólo podía acceder el personal que cumplía los requisitos especificados en las normas antes citadas. Al propio tiempo, el *BOPV* publicaba una convocatoria (marginal 1475) de 875 plazas, que se distribuían en turno libre (508), de reserva de discapacitados (24) y de promoción interna (283). La consulta de estas convocatorias permite apreciar

cómo el personal docente que tenía la condición de laboral fijo en centros incorporados a la red pública del País Vasco —bien por medio del proceso previsto en la Ley 10/1988, bien mediante fusión, bien mediante transferencia—, así como el personal que ocupase plazas correspondientes a la ampliación de unidades de dichos centros, disfrutó en su momento —cuando el proceso de publicación o de transferencia ya se había producido— de la posibilidad excepcional de integrarse en la función pública docente a través de pruebas restringidas.

Posteriormente, mediante Orden de 16 de octubre de 1995 del Consejo de Educación, Universidades e Investigación (*BOPV* de 20 de octubre) se convocaron nuevas pruebas restringidas para el acceso a la función pública docente del personal de los centros que hubieran confluído en la red de centros públicos dependientes de la Administración educativa del País Vasco, así como el de los centros que se hubieran integrado mediante fusión en esa misma red pública.

El ámbito subjetivo de las convocatorias citadas abarca a la mayoría, si no a la totalidad, del personal laboral fijo. Y, sin embargo, ahora se concede a este personal una oportunidad extraordinaria para alcanzar la condición de funcionario de carrera a través de nuevas pruebas selectivas restringidas. De suerte tal, que lo que es una previsión sólo admisible como medio singular de solución para situaciones excepcionales, pierde esa nota de singularidad y se convierte, poco menos que, en un sistema habitual para solucionar situaciones particulares. Como consecuencia de esto resulta un grave quebranto del principio constitucional de igualdad en el acceso a la función pública, que, a juicio de este Defensor del Pueblo, debe ser impedido.

A la previsión que autoriza la celebración de nuevas pruebas selectivas restringidas también le falta la nota esencial de la adecuación. Pues, como ese Tribunal ha puesto de manifiesto en tantas ocasiones, si bien no es constitucionalmente reprochable cualquier desigualdad, sí lo es aquella que carezca de una justificación objetiva y razonable en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse, además, una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida (STC 34/84, entre otras muchas).

Es más, a la vista de la regulación de la Comunidad Autónoma Vasca sobre el personal laboral fijo, al que ahora se pretende facilitar de nuevo el acceso a la función pública docente, éste dispone de garantías legales suficientes de estabilidad y permanencia en su puesto de trabajo. En efecto, tanto en la legislación autonómica general para la función pública (Ley 6/89), como

en la específica para cuerpos docentes no universitarios (Ley 2/93), existen expresas previsiones que garantizan la permanencia en el servicio, e incluso en su puesto de trabajo, para quienes no logren superar las pruebas selectivas de acceso en las que participen (p. ej., Disposición transitoria decimotercera 7, último inciso; y Disposición transitoria segunda 5, respectivamente de las leyes citadas). A juicio de este Defensor del Pueblo, la existencia previa de una cautela como la indicada hace más injustificada la reiteración en una fórmula extraordinaria de acceso a la función pública, precisamente a favor de quienes tienen ya garantizada su permanencia en el puesto de trabajo, superen o no los procesos selectivos a los que acudan. En este sentido, acreditar el mérito y la capacidad para el acceso a la función pública en pruebas selectivas libres no parece una exigencia particularmente dura, ni inadecuada.

La tercera de las notas esenciales que se extraen de la doctrina de ese Tribunal, la necesidad de una previsión legal, será abordada en el siguiente fundamento jurídico.

Las razones anteriores conducen a que tampoco pueda apreciarse la concurrencia de la cuarta nota esencial que se enunció más arriba: la necesidad de que las medidas adoptadas busquen la consecución de una finalidad constitucionalmente legítima. Mal puede satisfacerse esta condición, cuando nos encontramos ante una medida excepcional, que carece de una justificación objetiva, proporcionada y razonable en relación con su finalidad. Por todo lo cual, este Defensor del Pueblo entiende que resulta constitucionalmente inadmisibles la lesión producida al derecho de igualdad proclamado en el artículo 23.2 de la Constitución.

III

La previsión de celebrar pruebas selectivas restringidas para el personal laboral fijo, que esté incluido en las relaciones de puestos de trabajo docentes del Departamento de Educación, Universidades e Investigación de la Comunidad Autónoma Vasca resulta inconstitucional, según el criterio de este Defensor del Pueblo, por un segundo motivo. Ya se ha indicado que la realización de este tipo de pruebas requiere de la cobertura de una ley. Como quiera que esta ley es instrumento imprescindible para que la lesión al principio de igualdad sea admisible, es preciso examinar si el artículo 10 de la Ley 16/1997, de 7 de noviembre (en la parte en que añade un párrafo 3 a la Disposición adicional segunda de la Ley de la Función Pública Vasca) ahora impugnado, se ajusta al orden competencial establecido por la propia Constitución. Es decir, sí en este caso el Parlamento Vasco tiene la capacidad legislativa suficiente para adoptar una decisión como la presente.

La cuestión reviste, a juicio de este Defensor del Pueblo, unos matices que escapan al estricto diseño competencial establecido por el texto constitucional. Y es que, en consonancia con lo manifestado por ese Tribunal, la competencia exclusiva que se establece en el mismo a favor del Estado (art. 149.1.18), para que el legislador estatal regule las bases del «régimen estatutario de los funcionarios» viene a suponer una garantía añadida para asegurar la igualdad de trato de todos los españoles en el acceso al funcionario de cualquiera de las Administraciones Públicas, de modo que se haga verdaderamente posible, en todos los ámbitos, lo establecido en los artículos 23.2 y 103.3 de la propia Constitución.

El régimen estatutario de los funcionarios incluye los procedimientos de acceso, cuya regulación está reservada a la ley (art. 103.3 CE). En uso de esa competencia el legislador estatal ha establecido que «las Administraciones Públicas seleccionan a su personal, ya sea funcionario, ya laboral, ... mediante convocatoria pública y 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» (art. 19.1 de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, declarado básico por el art. 10.3 de la misma ley, carácter confirmado por la STC 151/92, FJ. 3).

Lo anterior no impide, ciertamente, que el legislador estatal prevea pruebas «específicas o restringidas» para casos singulares, si bien cualquier supuesto de estas características «debe ser interpretado restrictivamente, como toda norma que aun sin constituir necesariamente un privilegio o una discriminación contraria por ello al principio de igualdad..., significa una concesión favorable y diferente al régimen general...» (ATC 13/83, FJ. 2).

Pues bien, ni la ley que contiene el precepto cuestionado, ni su preámbulo, ni el debate parlamentario de la misma, ni la enmienda que introdujo tal precepto, ni la justificación que la acompañaba, acreditan de alguna forma —de hecho no lo apuntan siquiera— a que el desconocimiento del régimen básico de acceso a la función pública, establecido por el legislador estatal en ejercicio de su exclusiva competencia, se fundamente en autorización —expresa o presunta—, o en régimen excepcional alguno previsto en las normas que contienen esa legislación básica.

Y no parece que pudiera ser de otro modo, porque ni la Disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo —en adelante LOGSE— (que no habilita para la celebración de pruebas restringidas), ni la Disposición transitoria

sexta de la misma ley (que ya fue aplicada, tiene un ámbito subjetivo concreto que no coincide con lo aquí tratado y establece un plazo ya vencido), ni la Disposición transitoria sexta de la Ley 30/1984, de 2 de Agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (que también tiene un ámbito subjetivo y un plazo concretos, tratados ya por ese Tribunal en su Sentencia 151/1992), ni la Disposición transitoria decimoquinta de esta última ley (también por razones de ámbito subjetivo), autorizan una decisión como la adoptada por el legislador autonómico.

De todo ello resulta una alteración del orden constitucional de distribución de competencias, que contraría lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución; lo cual debe motivar la declaración de inconstitucionalidad de la norma autonómica aquí impugnada.

IV

Según el criterio de este Defensor del Pueblo, la norma recurrida contiene un segundo motivo de inconstitucionalidad. Pues, además de prever la incorporación al funcionariado docente del personal laboral fijo del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, por medio de pruebas selectivas restringidas, determina que ese personal podrá acceder a las referidas convocatorias «aun careciendo de la específica titulación para el acceso a dicho Cuerpo».

Ese Tribunal ha tenido ya la ocasión de señalar que la eliminación del requisito de la titulación académica supone una quiebra de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública (arts. 23.2 y 103.3 CE), así como una infracción del régimen constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (sobre lo que se razonará en el siguiente fundamento jurídico).

Según consta en la justificación de la enmienda que contenía la Disposición ahora recurrida, aportada por el Grupo Parlamentario que la propuso, con esta medida se trata de salvar las «...dificultades legales mediante la modificación de la Ley de la Función Pública Vasca, incluyendo cláusulas que permitirían el acceso a la condición de funcionario en pruebas selectivas restringidas y excepcionales del personal que carece de la específica titulación de acceso a plazas de cuerpos en los que está adscrito, si bien buena parte de este colectivo cuenta con una titulación de superior nivel y acredita una experiencia docente de muchos años en plazas, en las que, por otra parte, y, en caso de no prosperar la propuesta realizada, se mantendría en su condición de personal laboral fijo». Según lo transcrito se pretende desconocer la re-

gulación estatal sobre títulos mínimos para el acceso a cada cuerpo docente, indicando que esta regulación no es más que una «dificultad legal». Este Defensor del Pueblo no puede compartir tal criterio, pues lo que para algunos es una «dificultad legal», que impide discriminar positivamente a muy pocos sin que se den razones objetivas para ello, para él es precisamente garantía de igualdad de trato para todos los ciudadanos (art. 23), un derecho que inexcusablemente vincula a todos los poderes públicos y que no puede ser escamoteado sin justificar suficientemente la necesidad real de ese sacrificio.

Si se permite una regulación como la que aquí se impugna se estará poniendo en cuestión el propio sistema de títulos académicos establecido para todo el territorio nacional. Si un legislador autonómico puede equiparar, a efectos de incorporación a su funcionariado, los años de ejercicio con un título académico, quedará a su arbitrio el valor que quiera dar a esos títulos. En este caso, además, el tiempo de ejercicio puede convertirse en un título de legitimación exclusivo para poder acceder a la función pública, lo que resulta contrario a lo expresamente señalado por ese Tribunal en su Sentencia 27/1991 (FJ. 5.A). Todo ello quiebra, una vez más, el principio de igualdad y menoscaba los de mérito y capacidad. Pues, como también ha manifestado ese Tribunal en la Sentencia 388/1993, en relación con la exigencia de titulación académica para el acceso a la función pública, «el sistema general parte de dos principios rectores al respecto, uno la consideración de los títulos académicos como criterio taxonómico para clasificar los Cuerpos, escalas, clases y categorías de funcionarios (art. 25 de la Ley 30/84) y otro la exigencia de que la promoción interna del personal se haga respetando esos títulos (art. 22.1)».

El desconocimiento de tales principios, como acontecía en el caso tratado en la Sentencia citada más arriba, «menoscaba la capacidad como requisito absoluto para el desempeño de cada puesto de trabajo concreto y niega el mérito como elemento relativo de comparación y preferencia para el acceso o nombramiento».

En el caso objeto de esta demanda, tampoco puede olvidarse que el sistema de títulos exigidos para los diversos cuerpos de la función pública docente cumple, además de las otras finalidades ya señaladas, la de asegurar a los discentes que el personal que debe educarlos y decidir sobre su aprovechamiento escolar y rendimiento académico cuente, cuando menos, con un nivel de preparación previa y objetivamente demostrada. En este sentido, la exigencia de una titulación específica también debe ser considerada como una garantía más para el alumno.

De todo lo anterior se concluye que la posibilidad de permitir el acceso a los Cuerpos docentes no universitarios al personal laboral que no cuente con la titulación específica requerida para ello es abiertamente contrario a los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución, y, por lo tanto, inconstitucional.

V

Por otro lado, este Defensor del Pueblo considera que la previsión de que determinadas personas accedan a los Cuerpos de funcionarios docentes careciendo de la específica titulación requerida, también es inconstitucional porque atenta contra la competencia exclusiva del Estado en esta materia, que le reconoce el artículo 149.1.18 de la Constitución.

De mantenerse dentro del ordenamiento jurídico el párrafo impugnado, padecería, no sólo el régimen constitucional de distribución de competencias, sino que, como ha dicho ese Tribunal en la Sentencia 388/1993 (FJ. 2), «un corolario de este principio, en el cual hemos hecho hincapié más de una vez, no puede ser otro sino aquel que mantenga la exigencia de que las leyes autonómicas sobre la materia respeten esas normas básicas estatales (STC 302/93, donde se recogen las anteriores), que en tal extremo garantizan además a todos los ciudadanos en cualquier lugar de España la vigencia del mérito y la capacidad como criterios en los cuales se concreta la igualdad para el acceso a la función pública, en la configuración que de este derecho ofrece la Constitución (art. 23)».

El legislador estatal, en uso de la atribución conferida por el artículo 149.1.18 de la Constitución, estableció en el artículo 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (que tiene carácter básico según el art. 1.3 de la misma Ley) los grupos de clasificación en los que se agrupan los cuerpos, escalas, clases y categorías de funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas, de acuerdo con la titulación exigida para su ingreso. Ese Tribunal ha reconocido el valor de este sistema como principio rector de la ordenación de la función pública en la aludida Sentencia 388/1993, sobre la que luego se volverá.

El artículo 25 resulta de plena aplicación a los funcionarios de cuerpos docentes, ya que no figura entre el listado de preceptos excluidos para esos funcionarios que se contiene en la Disposición adicional decimoquinta de la ley 30/1984. Bien al contrario, ve corroborado su carácter básico y su aplicabilidad en la Disposición adicional novena 1 de la LOGSE, según la cual «son bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes,

además de las recogidas en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, modificada por la Ley 23/1988, de 28 de julio, las reguladas por esta ley para el ingreso, la movilidad entre los cuerpos docentes y la adquisición de la condición de catedrático, la reordenación de los cuerpos y escalas y la provisión de puestos mediante concurso de traslados de ámbito nacional».

Más en concreto, las Disposiciones adicionales undécima (núms. 1 a 3) y decimoquinta (núms. 1 a 5) de la LOGSE determinan la titulación exigible para el ingreso en los distintos cuerpos en los que quedan agrupados los funcionarios docentes, desarrollando en este aspecto la normación básica del Estado, al amparo de la competencia exclusiva otorgada en el artículo 149.1.18 de la Constitución.

La legislación básica del Estado a través de normas con el rango legal oportuno, exige, pues, con carácter general para toda la función pública —y en particular para la función pública docente— estar en posesión de la titulación académica que corresponda según el cuerpo de funcionarios en el que se aspire a ingresar. Tan solo, ciñéndonos al ámbito docente, el legislador estatal ha admitido una excepción a esta exigencia general de titulación para el acceso a los cuerpos de este carácter: en la Disposición transitoria quinta, apartado 31 de la LOGSE. Tal excepción ha sido admitida como constitucionalmente correcta por ese Tribunal, en su Sentencia 185/1994, pues consideró que la misma estaba provista de una justificación objetiva y razonable, dado el carácter renovador de todo el sistema educativo de la ley en que se incluye y la necesidad de tomar en consideración determinadas situaciones preexistentes.

La excepción contenida en la Disposición transitoria quinta de la LOGSE no habilita para la celebración de pruebas restringidas y el ámbito subjetivo de la misma se ciñe al personal funcionario interino que prestara servicios en puestos de los cuerpos docentes correspondientes a la entrada en vigor de la ley, así como al personal laboral contratado que realizase en aquel momento funciones de logopeda en centros de Enseñanza General Básica. Pero el legislador autonómico del País Vasco no se ampara en esta excepción; ya que lo que pretende es algo distinto y para lo que no cuenta con cobertura alguna en la legislación básica.

A juicio de este Defensor del Pueblo, el apartado 3 de la Disposición adicional segunda de la Ley de la Función Pública Vasca, añadido a ésta por el artículo 10 de la Ley 16/1997, de 7 de noviembre, resulta incompatible con la normativa básica que regula los títulos académicos necesarios para el ac-

ceso a la función pública en general —y a la función pública docente en particular— por lo que, en consecuencia, infringe el artículo 149.1.18 de la Constitución.

Por todo cuanto ha quedado expuesto en los anteriores fundamentos jurídicos, y estimando que el referido apartado vulnera los artículos 23.2, 103.3 y 149.1.18 de la Constitución; así como, en relación con este último, los artículos 19.1 y 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y las Disposiciones adicionales novena 3, decimoprimer y decimoquinta de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, preceptos que contiene normas básicas del régimen estatutario de los funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas

SUPPLICO

al Tribunal Constitucional que, teniendo por presentado este escrito en tiempo y forma debidos, se sirva admitirlo y tenga por interpuesta demanda de recurso de inconstitucionalidad contra el apartado 3 de la Disposición adicional segunda de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, añadido por el artículo 10 de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco, 16/1997, de 7 de noviembre.

Y que, tras los trámites procesales oportunos, acuerde dictar sentencia en la que se declare la inconstitucionalidad del precepto referido.

Todo ello por ser de justicia que pido en Madrid, a 17 de febrero de mil novecientos noventa y ocho.

Firmado: Fernando Álvarez de Miranda y Torres.